



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE



PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - POSGRAP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PROSS

ANDRÉ LUIZ NOVAIS DÓRIA

**FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
MUNICÍPIOS SERGIPANOS: análise sobre os reflexos do estado
ultraneoliberal (2017-2022)**

São Cristóvão – SE
2024

ANDRÉ LUIZ NOVAIS DÓRIA

**FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
MUNICÍPIOS SERGIPANOS: análise sobre os reflexos do estado
ultraneoliberal (2017-2022)**

Dissertação de Mestrado a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PROSS), da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Nelmiros Ferreira da Silva

Linha de Pesquisa: Políticas Sociais, Movimento Social e Serviço Social.

São Cristóvão/SE
2024

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

D696f Dória, André Luiz Novais
Financiamento da Política de Assistência Social em municípios sergipanos : análise sobre os reflexos do estado ultraneoliberal (2017-2022) / André Luiz Novais Dória ; orientadora Nelmires Ferreira da Silva. – São Cristóvão, SE, 2024.
215 f. : il.

Dissertação (mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Sergipe, 2024.

1. Assistência social – Sergipe. 2. Orçamento. 4. Política social. 5. Finanças públicas. I. Aracaju (SE) - Assistência social. II. Silva, Nelmires Ferreira da, orient. III. Título.

CDU 364.3:351.84(813.7)

ANDRÉ LUIZ NOVAIS DÓRIA

**FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
MUNICÍPIOS SERGIPANOS: análise sobre os reflexos do estado
ultraneoliberal (2017-2022)**

Dissertação de Mestrado a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PROSS), da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.^a Dra. Nelmiros Ferreira da Silva

Aprovado em 31 de maio de 2024

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Nelmiros Ferreira da Silva (Presidente/UFS)

Prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula (Examinador Externo/UFG-GO)

Prof.^a. Dr.^a. Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves (Examinador Interno/UFS)

Prof.^a. Dr.^a. Tereza Cristina Santos Martins (Examinador Supl. Interno/UFS)

São Cristóvão/SE
2024

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação ao grande amor da minha vida, minha esposa e amiga, Fabiana Santos Araújo Novais Dória, cuja paciência, apoio incondicional e amor foram fundamentais durante toda esta jornada acadêmica.

À minha amada filha, Alicia Giselle, cuja alegria e inspiração me motivaram a perseverar nos momentos mais desafiadores.

Aos meus pais, Lúcia e Everaldo, que mesmo sem saber o significado deste momento, sempre foram meus maiores incentivadores.

A vocês, minha família, ofereço esta conquista, com todo o meu amor e gratidão.

AGRADECIMENTO

A realização desta dissertação não teria sido possível sem o apoio e a contribuição de muitas pessoas, às quais dedico meus mais sinceros agradecimentos.

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, prof.^a Dra. Nelmires Ferreira da Silva, por sua orientação, paciência e valiosas contribuições ao longo deste processo. Sua dedicação e conhecimento foram fundamentais para a conclusão deste trabalho.

Agradeço aos membros da banca examinadora, prof. Dr. Renato Francisco dos Santos Paula, prof.^a Dr.^a Maria da Conceição Vasconcelos Gonçalves, prof.^a Dr.^a Tereza Cristina Santos Martins e a prof.^a Dra. Catarina Nascimento de Oliveira, por suas críticas construtivas e sugestões que enriqueceram ainda mais esta pesquisa. Agradeço também a prof.^a Vera Nubia com quem tive o prazer de fazer o estágio em docência, e que me ajudou a confirmar que a sala de aula é o lugar em que quero estar.

À Universidade Federal de Sergipe (UFS) e ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PROSS), por fornecerem os recursos e o ambiente acadêmico necessário para o desenvolvimento deste estudo.

Aos colegas trabalhadores/as da Assistência Social que atuam na gestão, com quem ao longo do tempo, pelo compartilhamento de suas experiências me oportunizaram a construção do conhecimento necessário para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço de forma especial à minha esposa, Fabiana, pelo amor, paciência e apoio incondicional durante toda essa jornada. À minha filha, Giselle, cuja alegria e inspiração me motivaram a seguir em frente nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, Lúcia e Everaldo, por terem me proporcionado a base necessária para alcançar meus objetivos e por sempre acreditarem em meu potencial.

Aos meus colegas e amigos, que de diversas maneiras contribuíram para a realização deste trabalho, seja com palavras de incentivo, apoio emocional ou colaboração direta.

Finalmente, agradeço a todos os professores e funcionários do PROSS, que de alguma forma contribuíram para o meu crescimento acadêmico e pessoal durante este percurso.

A todos, minha eterna gratidão.

EPÍGRAFE

"A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo não pode nascer: neste interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparecem."

Antonio Gramsci

RESUMO

Esta dissertação objetiva compreender as tensões emergentes no financiamento da Política de Assistência Social no Brasil entre 2017 e 2022, em um contexto de ataques da agenda ultraneoliberal, que reifica o projeto hegemônico anti-humanista e destrói direitos sociais conquistados na Constituição Federal de 1988. Destaca-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como conquistas significativas ameaçadas pelo desfinanciamento. Examina-se os fundamentos e dinâmicas da economia política sob uma perspectiva crítica marxista, focando nas transformações do capitalismo desde sua fase concorrencial até o capitalismo monopolista. Analisam-se as crises de acumulação e o fenômeno da financeirização, ressaltando a transição do capitalismo para o ultraneoliberalismo no Brasil e suas implicações econômicas e sociais. Destacam-se as crises econômicas globais, como a crise do subprime de 2008, e suas reverberações no cenário nacional. Traça a evolução histórica da assistência social no Brasil, desde suas raízes caritativas até sua consolidação como direito social na Constituição de 1988. Explora-se a relação entre desenvolvimento econômico, transformações políticas e práticas sociais que moldaram a assistência social. Destaca-se a Emenda Constitucional nº 95, que restringiu os recursos financeiros disponíveis para a assistência social, causando precarização dos serviços e dificultando a inclusão de novas famílias nos programas sociais. Focalizando nos impactos diretos da Emenda Constitucional nº 95, analisa-se como a restrição orçamentária afetou a Política de Assistência Social em quatro municípios de Sergipe: Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju. A pesquisa empírica revela as estratégias locais para mitigar os efeitos do congelamento de gastos e as dificuldades enfrentadas na adaptação às novas condições fiscais. Os resultados demonstram uma tendência de declínio nos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dificultando o planejamento e a execução eficaz dos serviços socioassistenciais. Os dados analisados indicam uma redução contínua nos repasses federais para a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), com previsões orçamentárias frequentemente superiores aos valores efetivamente repassados. Este desfinanciamento compromete a capacidade dos municípios de atender às necessidades da população em situação de vulnerabilidade. A dissertação evidencia a necessidade de revisões estruturais no financiamento da assistência social para garantir a sustentabilidade e eficácia dos serviços prestados. Esta dissertação contribui para a compreensão dos desafios e possibilidades de fortalecimento da Política de Assistência Social no Brasil, destacando a importância de um financiamento robusto e sustentável para a proteção social e a promoção da justiça social.

Palavras-Chave: Emenda Constitucional; Financiamento; Política de Assistência Social; Orçamento.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand the emerging tensions in the financing of Social Assistance Policy in Brazil between 2017 and 2022, in a context of attacks from the ultraneoliberal agenda, which reifies the anti-humanist hegemonic project and destroys social rights achieved in the 1988 Federal Constitution. The National Social Assistance Policy (PNAS) of 2004 and the Unified Social Assistance System (SUAS) stand out as significant achievements threatened by defunding. The foundations and dynamics of political economy are examined from a critical Marxist perspective, focusing on the transformations of capitalism from its competitive phase to monopolistic capitalism. The accumulation crises and the phenomenon of financialization are analyzed, highlighting the transition of capitalism to ultraneoliberalism in Brazil and its economic and social implications. The global economic crises, such as the subprime crisis of 2008, and their reverberations in the national scenario are highlighted. It traces the historical evolution of social assistance in Brazil, from its charitable roots to its consolidation as a social right in the 1988 Constitution. The relationship between economic development, political transformations, and social practices that shaped social assistance is explored. The Constitutional Amendment nº 95, which restricted the financial resources available for social assistance, causing service precariousness and hindering the inclusion of new families in social programs, is highlighted. Focusing on the direct impacts of Constitutional Amendment nº 95, it analyzes how budgetary restrictions affected the Social Assistance Policy in four municipalities in Sergipe: Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão, and Aracaju. Empirical research reveals local strategies to mitigate the effects of spending freezes and the difficulties faced in adapting to new fiscal conditions. The results demonstrate a declining trend in transfers from the National Social Assistance Fund (FNAS), hindering the effective planning and execution of social assistance services. The analyzed data indicate a continuous reduction in federal transfers for Basic Social Protection (PSB) and Special Social Protection (PSE), with budget forecasts often exceeding the amounts actually transferred. This defunding compromises the municipalities' capacity to meet the needs of the vulnerable population. The dissertation highlights the need for structural revisions in social assistance financing to ensure the sustainability and effectiveness of the services provided. This dissertation contributes to the understanding of the challenges and possibilities for strengthening the Social Assistance Policy in Brazil, emphasizing the importance of robust and sustainable financing for social protection and the promotion of social justice.

Keywords: Constitutional Amendment; Financing; Social Assistance Policy; Budget.

LISTA DE SIGLAS

AIG – American Internacional Global

BM – Banco Mundial

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADSUAS – Sistema de Cadastro do Sistema Único de Assistência Social

CADÚNICO – Cadastro Único do Governo Federal

CDO – Obrigações de Dívida Colateralizada (Collateralized Debt Obligations)

CECAD – Sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único

CF88 – Constituição Federal de 1988

CIB – Comitê Intergestor Bipartite

CIT – Comitê Intergestor Tripartite

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especial da Assistência Social

DRU – Desvinculação da Receita da União

EC – Emenda Constitucional

EUA – Estados Unidos da América

FDIC – Corporação Federal Asseguradora de Depósitos (Federal Deposit Insurance Corporation)

FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social

FED – Federal Reserve (Banco Central dos EUA)

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FONSEAS – Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada

GM – General Motors

LOA – Lei Orçamentária Anual

MC – Ministério da Cidadania

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MPC – Modo de Produção Capitalista

NEP – Nova Política Econômica

NOB/RH – 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

NT – Nota Técnica

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PIB – Produto Interno Bruto

PMAS – Plano Municipal de Assistência Social

PNAD CONTÍNUA – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PPA – Plano Plurianual

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

REDE PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

RI SOCIAL – Relatório de Informações Sociais

RMA – Registro Mensal de Atendimento

SAGI – Secretaria Nacional de Gestão da Informação do SUAS

SICON – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

QDD – Quadro de Detalhamento de Despesas

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da participação (%) do gasto do MDSA em relação do PIB 2006 – 2016 (despesas realizadas) e 2017 e 2036 (projeção dos cenários Base e NR).....	141
Gráfico 2 – Participação (%) do gasto com o BPC (Cenário Base) em relação ao total do MDS projetado pelo Cenário Base e pelo Cenário NRF – 2017 a 2036.....	143
Gráfico 3 – Percentual de recursos repassados a secretaria responsável pela Política de Assistência Social frente ao orçamento geral do município.....	151
Gráfico 4 – Percentual de repasse para a Proteção Social Básica em relação ao orçamento da secretaria.....	153
Gráfico 5 – Percentual de repasse para a Proteção Social Especial frente ao orçamento da secretaria.....	154
Gráfico 6 – Relação valores pactuados frente aos efetivamente repassados pelo FNAS.....	159
Gráfico 7 – Previsão orçamentária por bloco, para recursos repassados pelo FNAS	160
Gráfico 8 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSB.....	161
Gráfico 9 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSE.....	162
Gráfico 10 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSB.....	163
Gráfico 11 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSE.....	164
Gráfico 12 – Previsão orçamentária por bloco com recursos próprios.....	165
Gráfico 13 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSB	166
Gráfico 14 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSE.....	166

Gráfico 15 – Relação valores pactuados frente aos efetivamente repassados pelo FNAS.....	170
Gráfico 16 – Previsão orçamentária por bloco, para recursos repassados pelo FNAS	172
Gráfico 17 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSB.....	173
Gráfico 18 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSE.....	174
Gráfico 19 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSB.....	175
Gráfico 20 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSE.....	176
Gráfico 21 – Previsão orçamentária por bloco com recursos próprios.....	178
Gráfico 22 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSB	179
Gráfico 23 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSE.....	180
Gráfico 24 – Relação valores pactuados frente aos efetivamente repassados pelo FNAS.....	184
Gráfico 25 – Previsão orçamentária por bloco, para recursos repassados pelo FNAS	185
Gráfico 26 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSB.....	186
Gráfico 27 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSE.....	187
Gráfico 28 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSB.....	188
Gráfico 29 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSE.....	189
Gráfico 30 – Previsão orçamentária por bloco com recursos próprios.....	191
Gráfico 31 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSB	192

Gráfico 32 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSE.....	193
Gráfico 33 – Relação valores pactuados frente aos efetivamente repassados pelo FNAS.....	197
Gráfico 34 – Previsão orçamentária por bloco, para recursos repassados pelo FNAS	198
Gráfico 35 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSB.....	199
Gráfico 36 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSB.....	200
Gráfico 37- Previsão orçamentária por bloco com recursos próprios	201
Gráfico 38 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSB	202

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perdas estimadas para a Assistência Social caso o NRF seja implementado a partir de 2017 – 2017 a 2036.....	140
Tabela 2 – Relação valores pactuados por Piso de cofinanciamento do FNAS.....	157
Tabela 3 – Relação de repasses do FNAS para o FMAS para os Blocos da PSB e PSE	158
Tabela 4 – Relação valores pactuados por Piso de cofinanciamento do FNAS	169
Tabela 5 – Relação de repasses do FNAS para o FMAS para os Blocos da PSB e PSE	170
Tabela 6 - Relação de repasses do FNAS para o FMAS para os Blocos da PSB e PSE.....	183
Tabela 7 - Relação valores pactuados por Piso de cofinanciamento do FNAS.....	196
Tabela 8 - Relação de repasses do FNAS para o FMAS para os Blocos da PSB e PSE.....	196

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Mapa de Sergipe com marcação na cidade de Aracaju.	155
Mapa 2 – Mapa de Sergipe com marcação na cidade de São Cristóvão	168
Mapa 3 – Mapa de Sergipe com marcação na cidade de Poço Redondo	181
Mapa 4 – Mapa de Sergipe com marcação na cidade de Areia Branca.....	195

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	21
1.1 Contextualização	26
1.2 Aspectos Teórico-Metodológicos.....	33
2 ECONOMIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA.....	38
2.1 Bases para Acumulação Capitalista.....	38
2.2 Da Crise de Acumulação do Capital ao Subprime: impactos das crises no mundo e no Brasil	50
2.2.1 A Transição Brasileira.....	58
2.2.2 Da Crise de Acumulação	73
3 SERVIÇO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	94
3.1 Da Caridade ao Direito.....	95
3.2 Luta pela Direção da Política de Assistência Social.....	116
4 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS SERGIPANOS	132
4.1 A Conjuntura de Crises Estrutural e as Alternativas de Acumulação Ampliada do Capital: A Ofensiva Contrarreformista na Política de Assistência Social em Sergipe	133
4.2 O Desfinanciamento para a Execução da Política de Assistência Social nos Municípios de Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju.....	149
4.2.1 Aracaju.....	155
4.2.2 São Cristóvão.....	168

4.2.3 Poço Redondo.....	181
4.2.4 Areia Branca.....	194
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	204
REFERÊNCIAS	210
ANEXOS	214

1 INTRODUÇÃO

A proposta desta dissertação, a nível de mestrado acadêmico, tem como centralidade apreender a partir da conjuntura vigente do período entre 2017 e 2022, as tensões emergentes que rebatem, em especial, sobre a Política de Assistência Social (PAS). Neste contexto, intensificaram-se os ataques da agenda contrarreformista sob a égide do ultraneoliberalismo, reificando o projeto hegemônico anti-humanista que avança sobre as históricas conquistas civilizatórias das classes trabalhadoras, destruindo importantes direitos sociais alcançados nos marcos legais da Constituição Federal do Brasil de 1988.

Dentre as conquistas sociais, destacamos, especialmente, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004 no campo da seguridade social, que em uma mudança de concepção da PNAS 1998, reestabelece o papel central do Estado como propulsor do desenvolvimento da política pública, de caráter continuado e de direito do povo. Em seu bojo, norteia a construção e consolidação de um modelo descentralizado de execução desta política, por meio do Sistema Único de Assistência Social, abrindo também espaço para um processo de fortalecimento de suas ações por meio de um aparato normatizador, que impulsionou a sua evolução no período entre 2006 e 2015. Embora, tenhamos vivenciado esse processo de desenvolvimento e crescimento da Política de Assistência Social no período citado, esta tem sido desmontada pela intensificação da implementação do receituário ultraneoliberal em processo tendencialmente operacionalizado pelo Estado brasileiro, que pactua conformações ontologicamente antissocial, revelando o cenário cuja retração da intervenção estatal é desejável e torna-se norma, como no caso da Emenda Constitucional nº 95¹ (EC 95).

Ao pautar o congelamento dos investimentos em políticas sociais por 20 anos, sem tocar no pagamento dos juros da dívida pública, o governo brasileiro demonstrou sua adesão integral à lógica de mercado, mediante a implementação de um novo regime fiscal, o qual leva as políticas públicas a asfixia. E vai além, ao apresentar outras medidas que restringem e

¹ A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, conhecida como a "Emenda do Teto de Gastos", representa um marco na política fiscal brasileira, introduzindo uma nova regra para o controle das despesas públicas federais. Esta emenda foi promulgada em 15 de dezembro de 2016, durante o governo de Michel Temer, em um contexto de crise econômica e fiscal, com o objetivo declarado de restabelecer o equilíbrio das contas públicas do país.

fragilizam o cofinanciamento dessas políticas, como contingenciamento, bloqueios, dentre outras medidas adotadas nos últimos anos do atual século, também tensionadas pela lógica de redução da intervenção do estado social.

Nesse sentido, não apenas nos referimos ao subfinanciamento da política de assistência social, que seria a alocação insuficiente de recursos financeiros para a execução de políticas públicas e programas sociais, e que é uma forma do Estado não cumprir seu papel de garantir a proteção social e restringir os direitos sociais da população. Como também ao desfinanciamento dessa política, o que representa a redução e/ou suspensão do financiamento de políticas públicas e programas sociais que já haviam sido implementados, e que é uma das estratégias adotadas pelo Estado para reduzir a intervenção na área social é transferir para a sociedade civil a responsabilidade pelo enfrentamento às expressões da questão social.

Frente ao panorama conjuntural recente, importa sinalizar, de acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que em 2019 o orçamento federal destinado à assistência social foi de R\$ 61,2 bilhões, o que representa uma queda real de 16,9% em relação a 2010, quando o orçamento era de R\$ 73,7 bilhões (CNAS, 2019). Essa redução no orçamento pode ser considerada um exemplo de subfinanciamento da política de assistência social. Além disso, um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2020 apontou que, entre 2014 e 2019, houve uma redução de 34,2% no orçamento total destinado à assistência social pelos municípios brasileiros. Esse dado também reforça a hipótese de subfinanciamento da política de assistência social. O subfinanciamento e desfinanciamento da política de assistência social podem ter impactos significativos na garantia dos direitos sociais e na efetividade dessa política, especialmente após a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que estabeleceu um teto para os gastos públicos por 20 anos.

Ainda segundo o IPEA (2020), a redução do financiamento da assistência social, juntamente com a implementação da Emenda Constitucional 95/2016, pode agravar a situação de vulnerabilidade social de grupos já marginalizados, como os idosos, crianças e adolescentes em situação de rua, pessoas com deficiência e mulheres em situação de violência. Além disso, o subfinanciamento e o desfinanciamento têm fortalecido a precarização dos serviços prestados pela assistência social, o que vem resultando na diminuição da oferta de serviços e na redução da quantidade de profissionais e equipamentos disponíveis, comprometendo, assim, a qualidade

do atendimento à população usuária. Neste sentido, o subfinanciamento e desfinanciamento da assistência social concorrem para aumentar a desigualdade social no acesso a bens e serviços universais, ampliando a lacuna entre aqueles/as que têm acesso a serviços de qualidade e aqueles/as que são excluídos desses serviços, agravando a situação de vulnerabilidade social de grupos já marginalizados.

Nessa conjuntura, evidenciam-se expressões da “questão social” como: o retorno do Brasil ao mapa da fome da Organização das Nações Unidas (ONU), depois de um breve período fora, são 33,1 milhões de brasileiros/as em situação de insegurança alimentar segundo a Rede PENSSAN (2022); verificamos o aumento do desemprego, mesmo após mudanças na metodologia² de pesquisa pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que veio a mascarar esse indicador histórico. No último quadrimestre de 2022, o Brasil apresentava 18,5% de taxa de subutilização, mais de 18 milhões de mulheres sofreram alguma forma de violência em 2022, segundo pesquisa encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública junto ao Instituto Datafolha, dentre outras violações de direitos (IBGE, 2022).

Observa-se aqui o movimento contraditório do real, a redução de intervenção do estado viola a população, com a redução efetiva de proteção social para o conjunto dos brasileiros que deixam de serem assistidos. A consequência desse panorama encontra concretude mediante as intensas ondas de expropriações dos direitos, ao tempo em que, por conta do desfinanciamento

² A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua sofreu alteração no método de calibração de fatores de expansão como demonstra a Nota técnica 04/2021 do IBGE: Até a divulgação do trimestre móvel de junho-julho-agosto de 2021, a PNAD Contínua utilizava pesos ajustados de maneira que o total populacional da pesquisa, para alguns recortes geográficos, coincidissem com o das estimativas populacionais produzidas pela Coordenação de População e Indicadores Sociais do IBGE. Esse tipo de calibração é conhecido por pós-estratificação. Além de permitir a comparabilidade dos totais populacionais estimados com as estimativas populacionais, o processo de calibração proporciona uma melhoria na precisão das estimativas relacionadas com as variáveis utilizadas no processo, além de mitigar possíveis problemas de cobertura e não-resposta da pesquisa. No novo processo de calibração implementado, além dos totais populacionais por recortes geográficos, os fatores de expansão da PNAD Contínua também serão ajustados para coincidir com estimativas de sexo e classes de idade para Brasil. A alteração na metodologia de calibração motivou o IBGE a realizar também uma alteração no método de cálculo das estimativas de precisão da pesquisa. Para o cálculo das estimativas de variância, utilizava-se, até o trimestre móvel de junho-julho-agosto de 2021, o método do Conglomerado Primário e, por se tratar de estimadores de razão, aplicava-se, também, linearização de Taylor. A partir da divulgação do 3º trimestre de 2021, as estimativas de variância e os coeficientes de variação da PNAD Contínua serão calculados pelo método de replicação *bootstrap* (Brasil, 2021, p. 1-2).

das políticas sociais, estas não dispõem de capacidade para o atendimento das demandas crescentes.

A partir deste preâmbulo, destacamos elementos emergentes na proposição a ser problematizada neste estudo, no momento em que as demandas por atendimento junto a política de assistência social se ampliam, contraditoriamente vivenciamos os processos de fragilização desta política pública pelo seu desfinanciamento, derivando daí a retomada na busca por emendas parlamentares para a recomposição orçamentária dos municípios. Neste sentido, é possível perceber que, de forma organizada e normatizada, o governo conduziu suas ações para o aprofundamento do esfacelamento dos direitos sociais.

Este é o pano de fundo da pesquisa, onde buscamos apreender os impactos do desfinanciamento federal da Política Assistência Social em quatro municípios sergipanos, distribuídos por porte populacional, para assim compor o panorama local. A questão central ora contextualizada nesta proposta de pesquisa propõe compreender a dinâmica desses municípios na oferta de serviços e benefícios socioassistenciais no período de 2017 a 2022, tendo em vista a entrada em vigor da EC 95 para o orçamento de 2017, e considerando que não teríamos tempo hábil para analisar a execução do orçamento de 2023. Outrossim, examinaremos as alocações de recurso do tesouro municipal nos municípios analisados nos respectivos fundos municipais de assistência social, com vista a identificar possíveis padrões e características por perfis municipais.

Entre os 75 municípios sergipanos que formatam o universo desta pesquisa, selecionamos os municípios de Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju como amostra estratificada. A delimitação dos citados municípios deve-se às questões relativas ao seu porte populacional, que nos permite estudar 1 (um) município para cada porte populacional que temos em Sergipe e a existência de portais de transparência que possibilita o acesso a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) do período pesquisado.

A partir daí, sublinhamos questões centrais que impulsionaram este estudo. Entre elas destacamos: A trajetória e experiência profissional que impulsionaram à realização desta pesquisa. Desde a graduação tenho como espaço sócio-ocupacional a política de assistência

social, atualmente exercendo o cargo de secretário adjunto na Secretaria Municipal de Assistência Social de São Cristóvão – SE, onde enfrentamos o desafio de planejar a oferta de serviços e benefícios socioassistenciais, sem a certeza de repasses do cofinanciamento federal.

No contexto da inserção profissional no campo sócio-ocupacional da Política de Assistência Social no município, inicialmente como consultor, e agora, mais recentemente assumindo um cargo de gestão, o qual tem possibilitado compreender a relevância da questão orçamentária e financeira para o desenvolvimento e execução das ações prevista no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Além disso, os acúmulos, as vivências e as observações do cotidiano de trabalho, a constatação de que esse é um debate restrito a poucos autores\as e pesquisadores\as no cenário brasileiro, o que nos remete a importância da ampliação de espaços de debate, bem como de estudos voltados para a temática em questão.

Embora tenhamos algumas obras de relevância nacional sobre a Assistência Social, tais como: os livros da Ivanete Boschetti “Assistência social e trabalho no capitalismo” e “Assistência Social no Brasil: Um Direito entre Originalidade e Conservadorismo”; o livro do Evilásio Salvador “Fundo público e seguridade social no Brasil”; e os livros da Aldaíza Sposati “A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras” e “A Menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social”; essas obras ou relacionam-se ao processo da construção histórica da política, ou com relação ao conservadorismo na execução das suas ações, e, vez ou outra, o financiamento num binômio benefícios x serviços socioassistenciais.

Desta forma, este estudo buscou contribuir para o desenvolvimento científico, para levantar novas questões frente a temática do financiamento público da Assistência Social, articular o Serviço Social mediante defesa do SUAS, bem como para compreender o planejamento orçamentário e financeiro como área estratégica. Entre outras contribuições destacamos a ampliação de informações acerca da garantia de direitos e o fortalecimento da autonomia dos usuários desta política, além de potencializar a intervenção profissional qualificada de assistentes sociais nos espaços sócio-ocupacionais desta política.

Assim sendo, essa dissertação justificou-se frente à necessidade de compreensão da dinâmica de financiamento da Política de Assistência Social nos quatro (04) municípios sergipanos que serão nosso campo amostral. Cabe sinalizar que o marco temporal do objeto de

estudo decorre da adoção da agenda ultraneoliberal, nos últimos anos do século XXI, sob a lógica do *modo operandus* do Estado brasileiro.

1.1 Contextualização

O final da década de 1970 e início da década de 1980 do século XX representou para os/as brasileiros/as o marco da redemocratização, neste mesmo período, o mundo passa pelo processo de fortalecimento do neoliberalismo, que surgiu como uma reação à crise do Estado de bem-estar social. Esse panorama ganhou força nas décadas seguintes, sendo adotado por diversos governos e organismos internacionais.

Nesse contexto de pressão de organismos externos pela implementação de políticas econômicas neoliberais, e da pressão de movimentos sociais buscando a garantia de direitos sociais, que a Constituição Federal (CF) de 1988 foi elaborada e sancionada. Destacam-se algumas vitórias do campo progressista, a exemplo da criação de um Sistema de Proteção Social Brasileiro, por meio da Seguridade Social, tendo por base as Políticas de Saúde e de Assistência Social como não contributivas e a Previdência Social mediante contribuição.

Embora a promulgação da Constituição Federal de 1988 seja um marco dos avanços sociais que os movimentos progressistas buscavam, os governos que dariam conta da implementação desses avanços não são do mesmo espectro político, e temos já de partida a desconfiguração do que viria a ser a Política de Assistência Social. Assim com as demais políticas, após a promulgação da CF 1988, o executivo teria o prazo de seis (06) meses para apresentar ao Congresso projeto de lei para regulamentar os artigos 203 e 204, os quais versam sobre a oferta da Política de Assistência Social, contudo, não foi apresentado, o que motivou a proposição pelo Congresso do projeto de Lei Orgânica da Assistência Social, sendo aprovado na Câmara e no Senado, e vetado pelo então Presidente Fernando Collor de Mello.

Notadamente, o Brasil adota o ideário neoliberal no período em que Collor esteve à frente do executivo, como muito bem demonstrado por Antunes:

Os procedimentos para a obtenção deste tólos seguem, em dose única, o essencial do receituário do Fundo Monetário Internacional (FMI): o enxugamento da liquidez, o quadro recessivo decorrente, a redução do *déficit* público, a “modernização” (privatista) do Estado, o estímulo às exportações e, é claro, a prática do arrocho salarial, secularmente utilizada em nosso país. É um desenho econômico nitidamente neoliberal (Antunes, 2022, p. 17).

Diante da implementação dos Planos Collor 1 e 2, que destruiu econômica e socialmente o Brasil, seria impossível pensar na construção da lei que regularia a execução da Política de Assistência Social, dessa forma permanecendo sem regulamentação e impossibilitando sua execução enquanto direito. Não que a regulamentação pura e simples fosse garantia de sua efetivação, tanto é que, mesmo após a regulamentação em 1993, a estrutura e a organização da política permaneceu inalterada, sendo gerida por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA), instituição criada em 1942 vinculada à sociedade civil, vindo a ser incorporada como fundação pública durante a ditadura militar em 1969, e extinta apenas em 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso. A lógica que imperava na LBA era de ações focalizadas, sem continuidade e padronização nacional, operando por meio de projetos, com recursos escassos e tempo determinado para conclusão. Em 1998 temos então a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, como uma tentativa de orientar a condução da execução da Assistência Social em todo o território nacional, mas sua aproximação ao Programa Comunidade Solidária do governo federal, fragilizou a execução, pois gerou um esvaziamento da função do Estado no provimento da Assistência Social enquanto direito.

Neste sentido, veremos então a retomada da função estatal, em face da execução da Assistência Social enquanto direito, com a aprovação e implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, já no segundo ano do primeiro mandato do Presidente Lula. De fato, esse é o marco normativo de um novo pensar para a Política Pública de Assistência Social, uma vez que enquadra tal política no campo do direito, assegurando seu perfil continuado, baseado na família, buscando garantir por meio da execução de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, as condições necessárias para construção da autonomia destes. Agora não mais se culpabiliza as famílias, mas se compreende que o regime societário em que vivemos é que vitimiza essas famílias, gerando as desigualdades que se consolidam em situações que vulnerabilizam e geram riscos a sua existência. Para organizar a execução da PNAS é elaborada e aprovada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) 2005, sendo ponto de partida para o modelo que temos hoje em execução no Brasil. A NOB/SUAS definiu as regras de implementação e organização entre as três esferas de governo, o que oportunizou a consolidação de um sistema robusto de proteção social, que atende a uma camada importante da sociedade.

Embora tenhamos vivenciado na década dos anos 2000 e no início de 2010 um processo de ampliação da concepção de Assistência Social como política pública não contributiva, inserida no tripé da seguridade social do ponto de vista de sua execução pelo governo federal, os últimos anos nos têm levado ao caminho inverso, e podemos destacar como ponto de partida para essa reversão a intensificação dos conceitos neoliberais pelo Estado Brasileiro. Essa intensificação, que aqui chamaremos de ultraneoliberalismo, evidencia-se pela ampliação, com bem definido por Berhing (2003), das contrarreformas de estado, principalmente a trabalhista e a previdenciária, aliada ao avanço nas privatizações, e na redução do Estado.

Ao assumir a presidência por meio de Golpe de Estado, Michel Temer coloca em prática o plano apresentado em 2015 no documento publicado pelo então PMDB, chamado de Uma Ponte para o Futuro, onde listava uma série de medidas que consideravam necessárias para que o Brasil saísse da crise econômica em que se encontrava, e a principal medida apresentada é a mudança no Regime Fiscal Brasileiro. Decorre daí, o então Projeto de Emenda Constitucional (PEC), que ficou conhecido como PEC da morte, e veio a ser aprovado enquanto Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) e congelou os investimentos em políticas públicas por 20 anos (2016-2036).

Estudos realizados a época, mostravam como a aprovação da PEC resultaria na insuficiência de recursos para a manutenção das políticas públicas de Saúde, Educação e Assistência Social, sendo esta última a única a não dispor de uma vinculação obrigatória ao orçamento público. É claro e notório que uma política que se propõe ser universal por princípio, demanda orçamento e financiamento público condizentes com tal princípio, e conseqüentemente, uma gestão orçamentária e financeira capaz de atender às demandas decorrentes da busca pela universalização.

A PEC representou sem sombra de dúvidas uma disputa de concepções de Estado, vale lembrar que estávamos saindo de um período de ampliação da intervenção estatal diante de problemas seculares, na busca por reparação de dívidas com classes e grupos que nunca foram vistos ou atendidos pelo Estado. E nessa disputa, ganhou a concepção que pregava a redução brusca do papel do Estado, já que esse era dado como o foco principal do problema fiscal

brasileiro, pois segundo seus defensores, ocasionava o aumento da dívida pública federal, como podemos apreender da Nota Técnica - NT nº. 27 do IPEA:

A premissa que sustenta a Exposição de Motivos nº 00083 da PEC 241/16 é a de que a raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento da despesa pública primária, que tem implicado no crescimento da dívida pública federal, sendo necessário, portanto, estabilizá-la para conter o avanço desta dívida. É necessário ressaltar, entretanto, que a manutenção do valor real dos gastos da União representa, na verdade, um majorado esforço de ajuste fiscal de longo prazo, que demandará das diversas áreas sociais e de todos os poderes da União uma acomodação de suas ações ao teto dos gastos primários (Paiva, et al, 2016, p. 5).

Esse esforço a longo prazo, demandado pela PEC impõe ao Brasil o congelamento de gastos primários nos patamares de 2016, considerando apenas a inflação como mecanismo para contrabalancear as necessidades crescentes dos setores públicos. Dessa forma, a PEC impõe à política de Assistência Social que a manutenção das despesas obrigatórias e constitucionais como o Benefício de Prestação Continuada – PBC, despesas com pessoal, entre outras, com força de crescimento maior que a inflação, forcem a redução de despesas com a realização dos serviços, ou pior, leve a mudanças significativas na forma de acesso e no valor recebido no BPC³.

Essa é uma realidade que estamos vivenciando concretamente, temos o aumento das despesas primárias e a redução efetiva dos valores repassados a título de cofinanciamento federal para a execução dos serviços socioassistenciais. As estimativas apresentadas na Nota Técnica n. 27 do IPEA ainda em 2016, tomando os devidos cuidados e adotando uma postura cautelosa em suas projeções, já nos mostrava as dificuldades que se avizinhavam, com uma perspectiva de um orçamento para 2026, 32% menor que o necessário para manter os equipamentos, serviços e benefícios socioassistenciais que tínhamos em 2016. Já em 2036 a projeção é que o orçamento seja 54% menor que o necessário.

³ A proposta mais concreta neste sentido foi a PEC da Reforma da Previdência de 2019, proposta pelo governo Bolsonaro que previa a desvinculação do Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC) do valor do salário mínimo, que era R\$ 998 mensais. A medida proposta não atingiria pessoas com deficiência, que continuariam a receber o salário mínimo. O texto previa o pagamento de benefício conforme a idade da pessoa em condição de miserabilidade. Aos 60 anos, o valor proposto era de R\$ 400; aos 70, um salário mínimo. Atualmente, o idoso em condição de miserabilidade recebe um salário mínimo a partir dos 65 anos.

Neste contexto, não apresentamos a perspectiva de ampliação da nossa capacidade de atendimento, apenas de manutenção, o que por si só já seria insuficiente para atender às demandas cada vez mais crescentes. O que se vislumbra é que a Política de Assistência será incapaz de manter a capacidade de atendimento de 2016, mesmo que exista o aumento da demanda.

Outro ponto preocupante é que, independentemente do processo de crescimento que o Brasil venha a ter, o orçamento sempre estará preso aos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, considerando sempre como teto do orçamento o limite da Despesa Primária do ano anterior, corrigido pelo IPCA deste ano.

Se consideramos que o processo de envelhecimento, aliado ao processo de empobrecimento da população tendem a representar um maior volume, e demandar ações mais efetivas da política de Assistência Social, podemos prever um processo de retomada da política do favor (caridade e benevolência), afastando assim a característica estabelecida pela Constituição Federal de direito do cidadão e obrigação do Estado, com financiamento público que garanta a efetiva execução dos serviços e benefícios socioassistenciais.

A ratificação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, marcando um significativo congelamento dos investimentos públicos destinados às políticas sociais, se destaca como uma das intervenções mais rigorosas promovidas pela vertente ultraneoliberal no Brasil. Ao estabelecer um teto para os gastos públicos, corrigidos apenas pela inflação do ano anterior, sem considerar as demandas crescentes por serviços públicos essenciais como saúde, educação e assistência social, a emenda impõe limitações profundas à capacidade do Estado de responder às necessidades da população. Este cenário evidencia um comprometimento sério com a austeridade fiscal em detrimento do investimento em áreas vitais para o desenvolvimento social e a redução das desigualdades, refletindo uma clara priorização do controle orçamentário sobre o bem-estar coletivo e a justiça social.

Além disso, a política de assistência social sofreu um processo acelerado de fragilização com a promulgação da Portaria do Ministério da Cidadania nº 2.362, de 2019, que modificou as normativas referentes ao cofinanciamento federal da Política de Assistência Social. Essa alteração tornou opcional para o Governo Federal a obrigação de efetuar os

repasse das parcelas em atraso de exercícios financeiros anteriores em anos subsequentes. Tal medida se insere em um contexto mais amplo de desfinanciamento proposital da Assistência Social, uma estratégia recorrente adotada pelos últimos governos que se alinharam a diretrizes ultraneoliberais. Esse enfoque na redução dos investimentos e no enfraquecimento dos mecanismos de transferência de recursos para a assistência social revela uma tendência preocupante de priorização da austeridade fiscal em detrimento das necessidades sociais básicas da população. A consequência direta dessas ações é a deterioração da rede de proteção social, afetando negativamente as camadas mais vulneráveis da sociedade, que dependem fundamentalmente desses serviços para garantir seus direitos básicos e para a promoção de uma vida digna. Este cenário evidencia um distanciamento dos princípios de solidariedade e justiça social, fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade equitativa e para a efetivação dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social, minando propositalmente o processo de consolidação da Assistência Social como direito.

A dificuldade em assimilar a nova orientação da política de Assistência Social pode ser atribuída, em parte, aos vestígios do seu processo histórico de formação, caracterizado pela culpabilização do usuário/a, pela estratégia de focalização dos serviços e pela segmentação do atendimento conforme os diferentes ciclos de vida. Essa perspectiva antiquada contrasta profundamente com os princípios contemporâneos de universalidade e integralidade. Adicionalmente, a situação é agravada pela aparente falta de engajamento e comprometimento dos gestores nos níveis federal, estadual e municipal, que não se mostram plenamente dedicados à implementação efetiva e ao fortalecimento desta política.

A este cenário somam-se desafios operacionais significativos, como o número insuficiente de unidades de atendimento e a escassez de profissionais do SUAS em relação ao volume de demandas recebidas anualmente. Essa limitação na infraestrutura e no quadro de trabalhadores/as compromete severamente a capacidade de fornecer atendimentos adequados e de qualidade. Consequentemente, a eficácia da resposta às necessidades dos/as usuários/as fica prejudicada, refletindo-se em uma prestação de serviços que muitas vezes não atende às expectativas e aos direitos dos/as cidadãos/cidadãs. Este panorama evidencia a necessidade urgente de revisão das estratégias de gestão e alocação de recursos na Assistência Social,

visando uma melhor adequação às demandas reais da população e aos objetivos e princípios do SUAS.

A partir dos dados conjunturais contextualizados e problematizados, ao observar o seu caminho contraditório, uma vez que, como apresentamos introdutoriamente aqui, caminhamos para o crescimento da demanda pela Política de Assistência Social no período de 2017 a 2022, e percebemos um movimento no sentido de esvaziar a capacidade desta política de atender a essas demandas, por meio do processo de desfinanciamento desta política, emerge o nosso objeto de pesquisa, que é o financiamento da Assistência Social em Sergipe e as questões a serem investigadas, tendo em vista a produção dessa dissertação, ora em versão preliminar. Logo, as **questões norteadoras** desse estudo são: *Qual(ais) o/os impacto do desfinanciamento para a execução da Política de Assistência Social nos municípios de Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju? O tamanho destes municípios interferiu nesse impacto? Quais os caminhos seguidos, nestes municípios, para garantir a execução da política de Assistência Social no cenário de desfinanciamento federal? Qual foi a participação Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS de Sergipe no cofinanciamento aos municípios para execução da política de Assistência Social?*

Outrossim, buscou evidenciar como a ausência de compromisso com a política pública de Assistência Social pode levá-la a um passado não muito distante, onde a caridade e benevolência era a marca registrada da intervenção articulada da iniciativa privada e do Estado. Dessa forma, assumimos a **hipótese diretriz** de que o recrudescimento do neoliberalismo do último período concorreu para o esvaziamento da função do Estado na manutenção do modelo brasileiro Proteção Social.

Diante desse contexto, temos como **objetivo geral** desta dissertação, analisar os impactos do desfinanciamento na política pública de Assistência Social em Sergipe. Para tanto, desdobramos nos seguintes **objetivos específicos**: analisar a evolução histórica do orçamento da Assistência Social no âmbito federal, estadual e municipal; investigar a relação entre o perfil dos municípios de Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju, e os impactos do desfinanciamento no tocante à oferta de serviços e benefícios socioassistenciais; e por fim, identificar a participação dos governos estaduais e municipais no cofinanciamento da Assistência Social. Assim, tendo por base a proposta contextualizada e problematizada,

passamos a discorrer sobre os procedimentos, criteriosamente, adotados para o desenvolvimento da pesquisa.

1.2 Aspectos Teórico-Metodológicos

A realização de uma pesquisa pressupõe a escolha de um método que dê conta de apreender a dinâmica do objeto de pesquisa, e que também se vincule com a perspectiva de mundo do/a seu/sua pesquisador/a. Assim, podemos considerar que a concepção teórico-metodológica aqui apresentada buscará demonstrar o caminho escolhido para a busca do conhecimento e a prática que adotaremos para a compreensão da realidade.

Quanto a isso discorrem Lima e Miotto:

O primeiro passo se caracteriza pela escolha de determinada narrativa teórica que veiculará a concepção de mundo e de homem responsável pela forma como o pesquisador irá apreender as condições de interação possíveis entre o homem e a realidade. Significa que existem diferentes modos de entender a realidade, como também há diferentes posições metodológicas que explicitam a construção do objeto de estudo, a postura e a dinâmica que envolvem a pesquisa, dando visibilidade aos movimentos empreendidos pelo pesquisador nessa direção (Lima; Miotto, 2007, p. 39).

Por compreender a necessidade de apreender o movimento real do objeto desta pesquisa, iremos nos basear no método em Marx, já que este tem como objetivo metodológico promover um conhecimento concreto das determinações sociais inerentes à sociedade burguesa e conseqüentemente a superação de todas as formas de exploração (Silva, 2019, p. 50). Outrossim, a escolha pelo método em Marx perpassa pela compreensão de que o ponto de partida para a reconstrução do movimento do objeto no pensamento, corresponde ao processo histórico do seu desenvolvimento e neste sentido Ivo Tonet acrescenta:

Não será o método, elaborado prévia e autonomamente pelo sujeito, que irá prescrever como se deve proceder. Pelo contrário, será a realidade objetiva (o objeto), no seu modo próprio de ser, que indicará quais devem ser os procedimentos metodológicos. Esta afirmação é uma consequência da prioridade do objeto sobre o sujeito. Também é uma decorrência da função social do conhecimento científico. A prioridade do objeto (o real) sobre o sujeito (o ideal) impõe que, para conhecê-lo, este último transforme o concreto real em concreto pensado (ideal). Não se trata, portanto, como no método científico moderno, de construir – teoricamente – um objeto com os materiais oferecidos pelos dados empíricos, mas de traduzir, sob forma teórica, o objeto na sua integralidade. A função social desse tipo de conhecimento, como já vimos, é a reprodução da realidade como ela é em si mesma, ainda que sempre de modo aproximado. É, pois, esta mesma realidade que deve indicar os procedimentos a serem seguidos para conhecê-la (Tonet, 2013, p. 112).

Como bem apontado por Netto (2011, p. 7), “o conhecimento teórico é *o conhecimento do objeto – de suas estrutura e dinâmica – tal como ele é em si mesmo*, na sua existência real e efetiva, independente dos desejos, das aspirações e das representações do pesquisador” e prossegue “a teoria é, para Marx, a reprodução do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa”.

Neste sentido, ao adotar a perspectiva marxiana de busca pelo objeto, reforçamos a necessidade de “apreender a relação entre aparência e essência, (...) sem distinção em termos ontológicos, eles mantêm entre si uma articulação íntima e uma determinação recíproca. Deste modo, o conhecimento da realidade implica a captura do complexo processo de articulação entre essência e aparência e o modo específico como isto se dá em cada objeto” (Tonet, 2013, p. 117).

É justamente neste contexto que se apresenta o método materialista, histórico e dialético como bem apresentado por E Silva:

(...) o conhecimento produzido pelo método materialista histórico dialético, pressupõe o estudo ontológico do ser social, uma análise histórica do objeto concreto, para determinar suas categorias mais simples e mais complexas, numa relação dialética entre particularidade e universalidade, na determinação de suas mediações, visando compreender aparência e essência do objeto, revelando suas contradições, com o objetivo de superá-las. O método em Marx é, sobretudo, uma posição ético-política de superação das contradições capitalistas (E Silva, 2019, p. 49).

Neste sentido, é importante destacar que a busca pelo objeto tem por objetivo torná-lo conhecido em sua integralidade, para tanto, Tonet (2013) afirma que é necessário estabelecer a identidade deste, o que significa capturar as suas determinações essenciais e estabelecer claramente as diferenças entre ele e outros objetos. E o caminho para chegar a integralidade do objeto é por meio do processo de concreção, o que segundo Tonet é:

O processo de concreção, por sua vez, é o movimento pelo qual o pensamento vai capturando um número cada vez maior de determinações do objeto fazendo emergir, assim, um concreto pensado cada vez mais rico. Vale, porém, enfatizar que não se trata de somar determinações, mas de capturá-las seguindo a importância, as mediações e a articulação entre elas postas pela lógica do próprio objeto (Tonet, 2013, p. 122).

Ante o exposto, a opção pelo método materialista histórico dialético deu-se, porque procuramos refletir de forma crítica, as relações e conexões existentes entre o aprofundamento do ultraneoliberalismo no último período, a financeirização dos fundos públicos, o

desfinanciamento da política de Assistência Social e os limites que impedem a política de atender às demandas crescentes por seus serviços e benefícios, e das contradições geradas neste processo, a fim de alcançar a identidade do nosso objeto.

Para tanto, foi indispensável a realização de uma pesquisa bibliográfica, utilizando técnicas de leitura para a investigação e conseqüentemente, para elucidação do problema central desta pesquisa, sendo assim, utilizamos a técnica de leituras sucessivas, encadeadas de forma orientada, iniciando com a leitura de reconhecimento que corresponde pela leitura com objetivo de identificar conteúdos úteis a este estudo, passando para a leitura exploratória, filtrando conteúdos que iriam ou não fazer parte do estudo, prosseguindo pela leitura seletiva, relacionando diretamente os conteúdos com os objetivos dessa pesquisa. Chega-se ao alcance da leitura reflexiva, tendo em vista buscar atender aos objetivos levantados e concluindo com a leitura interpretativa, onde aprendemos as ideias dos textos selecionados e sua articulação direta para dar respostas ao questionamento central deste trabalho.

Comumente usada em pesquisa exploratórias ou descritivas, a pesquisa bibliográfica é recomendada nestes casos, por permitir uma aproximação com o objeto a partir de fontes bibliográficas, principalmente em casos em que o objeto de estudo é pouco estudado, dificultando a formulação de hipóteses mais precisas e operacionalizáveis (Lima; Miotto, 2007).

Também inserido no contexto de indispensável, a análise documental nos serviu como base para a realização da análise qualitativa sobre a dinâmica de financiamento da política de assistência social nos três níveis (federal, estadual e municipal), tomando como base para essa análise documentos oficiais do Governo Federal e dos municípios sergipanos que compõem nosso campo amostral, tais como: Lei Orçamentária Anual (2017 a 2022), Quadro de Detalhamento de Despesas (2017 a 2022), Relatório Anual de Gestão, Relação de Parcelas Pagas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (2017 a 2022), bem como Relatório de Saldos em Contas (2017 a 2022), para facilitar a apreensão da realidade do período pesquisado.

Quanto à análise documental, Cellard aponta:

No plano metodológico, a análise documental apresenta também algumas vantagens significativas. Como o enfatizou Kelly (apud Gauthier, 1984, 296-297), trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de

qualquer influência a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador - do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida (Cellard, 2008, p. 295).

Neste sentido, tendo como universo de pesquisa os 75 municípios sergipanos, estando eles distribuídos por portes populacionais, conforme organização da Política Nacional de Assistência Social, sendo 51 municípios pequeno porte 1 com até 20.000 habitantes, o que representa aproximadamente 68%, 18 municípios pequeno porte 2 entre 20.001 e 50.000 habitantes, representando aproximadamente 24%, 4 municípios médio porte entre 50.001 e 100.000 habitantes e representa 5% e 2 municípios grande porte entre de 100.001 e 900.000 habitantes, representando 3% aproximadamente, adotaremos o uso de amostra do tipo estratificada para a realização desta pesquisa.

A nossa amostra foi do tipo estratificada que segundo Gil (2008, p. 92) “caracteriza-se pela seleção de uma amostra de cada subgrupo da população considerada. O fundamento para delimitar os subgrupos ou estratos pode ser encontrado em propriedades como sexo, idade ou classe social. Muitas vezes essas propriedades são combinadas, o que exige uma matriz de classificação”. Neste sentido, buscamos mostrar a realidade de todos os portes e por isso, selecionamos 1 (um) município por porte populacional, sendo os municípios de Areia Branca – Pequeno Porte I, Poço Redondo – Pequeno Porte II, São Cristóvão – Médio Porte e Aracaju – Grande Porte. A escolha destes municípios se deu pela disponibilidade de forma facilitada de documentos essenciais a execução da pesquisa em seus sítios oficiais, como a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD).

E para fins de sistematização este trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, intitulado Capítulo 1 - Economia Política Contemporânea, com dois subitens as Bases para Acumulação Capitalista e Da Crise de Acumulação do Capital ao Subprime: impactos das crises no mundo e no Brasil. Este capítulo mergulha nas fundações e dinâmicas da economia política sob uma perspectiva crítica, com especial atenção ao impacto das crises econômicas e políticas que têm moldado a realidade global e nacional. A discussão se inicia com a crise do subprime de 2008, detalhando como esta crise reconfigurou as políticas econômicas globais e, mais especificamente, como essas mudanças se refletiram no Brasil. O texto explora como a adoção de políticas ultraneoliberais influenciou drasticamente as políticas públicas, com foco na assistência social,

e prepara o terreno para uma análise mais detalhada das reformas internas que afetaram diretamente os programas sociais brasileiros.

O capítulo 2 - Serviço Social e Assistência Social No Brasil, com dois subitens: Da Caridade ao Direito; e a Luta pela Direção Política de Assistência Social. Este capítulo é dedicado à evolução histórica da assistência social no Brasil, desde suas raízes caritativas até sua consolidação como um direito social durante a redemocratização do país. Este capítulo é crucial para compreender os avanços sociais alcançados através da Constituição Federal de 1988 e da implementação subsequente das políticas públicas que estruturaram a assistência social como uma política não contributiva inserida na Seguridade Social. Ao abordar as contrarreformas recentes e os desafios atuais enfrentados pela assistência social, o autor examina como a Emenda Constitucional nº 95 restringiu os recursos financeiros disponíveis e quais têm sido as consequências práticas dessa restrição.

O capítulo 3 – Financiamento da Política de Assistência Social em Municípios Sergipanos, com dois subitens: A conjuntura de crises estrutural e as alternativas de acumulação ampliada do capital: a ofensiva contrarreformista na Política de Assistência Social em Sergipe; e O desfinanciamento para a execução da Política de Assistência Social nos municípios de Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju. O terceiro capítulo concentra-se nos impactos diretos e tangíveis da Emenda Constitucional nº 95 sobre a política de assistência social nos municípios de Sergipe. Através da análise detalhada de quatro municípios — Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju —, o autor ilustra as diferentes formas como cada localidade enfrentou o desfinanciamento. A partir da observação das estratégias adotadas para mitigar os efeitos do congelamento de gastos, o capítulo proporciona uma visão realista dos desafios e das respostas locais, revelando a capacidade (ou falta dela) de adaptar-se às novas condições fiscais impostas pelo governo federal.

Essa dissertação não apenas documenta os efeitos de políticas de austeridade no tecido social e econômico do Brasil, mas também provoca uma reflexão sobre as futuras direções que a política de assistência social pode tomar diante dos desafios contemporâneos. A abordagem detalhada e fundamentada oferece aos leitores uma compreensão profunda das conexões entre política fiscal, direitos sociais e a vida das pessoas afetadas por essas políticas.

2 ECONOMIA POLÍTICA CONTEMPORÂNEA

A prioridade do objeto (o real) sobre o sujeito (o ideal) impõe que, para conhecê-lo, este último transforme o concreto real em concreto pensado (ideal). Não se trata, portanto, como no método científico moderno, de construir – teoricamente – um objeto com os materiais oferecidos pelos dados empíricos, mas de traduzir, sob forma teórica, o objeto na sua integralidade (Tonet, 2013, p. 112)

À medida que adentramos no Capítulo 1 desta dissertação, intitulado "Economia Política Contemporânea", o leitor é convidado a explorar os fundamentos e as dinâmicas da economia política sob uma perspectiva crítica marxista. Este capítulo visa desvendar a complexidade das relações de acumulação capitalista e as crises que moldam a realidade econômica e social, tanto no âmbito global quanto no contexto brasileiro.

Neste estudo, são abordadas as transformações do capitalismo desde sua fase concorrencial até o capitalismo monopolista, ressaltando a centralidade das crises de acumulação e o fenômeno da financeirização no auge do imperialismo. A transição do capitalismo para o ultraneoliberalismo no Brasil, marcada por governos do século recente, será examinada com detalhes, destacando as implicações destas mudanças na sociedade e na economia.

A discussão neste capítulo é enriquecida pelo resgate de categorias analíticas que permitem compreender as forças subjacentes que dirigem a acumulação e a centralização de capital, fundamentais para a compreensão das crises cíclicas do capitalismo e da realidade das políticas públicas brasileiras. O foco se estende para a análise dos impactos das crises econômicas globais, como a crise do *subprime*, e suas reverberações no cenário nacional.

Ao avançar neste capítulo, espera-se que o leitor ganhe uma compreensão aprofundada do modelo de sociedade excludente e das contradições inerentes ao capitalismo contemporâneo, assim como as bases teóricas que sustentam as críticas e as análises apresentadas.

2.1 Bases para Acumulação Capitalista

De início, consideramos de suma importância uma breve contextualização sobre o processo em que se desenvolveu o modo de produção capitalista, isso porque sem a sua compreensão poderemos cometer equívocos na análise sobre o capitalismo em suas distintas fases. Neste sentido, tomaremos como ponto de partida o processo de metamorfose que a

produção de mercadorias sofreu, inevitavelmente, com a expansão das forças produtivas do capitalismo mundializado, no estágio monopolístico imperialista.

Na análise marxista da economia política, uma das distinções fundamentais é entre os ciclos de circulação de mercadorias (M-D-M) e de capital (D-M-D'). Esta distinção não apenas ilumina a natureza e a função do capital dentro do sistema capitalista, mas também revela a lógica intrínseca que impulsiona a acumulação capitalista. Karl Marx, em sua obra seminal "O Capital", desenvolve uma exploração rigorosa desses dois ciclos, destacando como eles refletem diferentes objetivos e dinâmicas dentro da economia capitalista.

O ciclo M-D-M, que representa a circulação simples de mercadorias, começa com uma mercadoria que é vendida por dinheiro, que é então usado para comprar outra mercadoria. Este ciclo é impulsionado pelo desejo de satisfazer necessidades, ou seja, pelo valor de uso das mercadorias. O dinheiro, neste caso, atua apenas como mediador na troca de mercadorias, e o ciclo se completa quando a mercadoria adquirida é retirada da circulação e consumida.

Em contraste, o ciclo D-M-D' reflete a circulação do dinheiro como capital. Este ciclo inicia-se com o dinheiro, que é utilizado para comprar uma mercadoria, que é então vendida por uma quantia de dinheiro superior a original. O objetivo deste ciclo não é a satisfação de necessidades através do consumo de mercadorias, mas a geração de mais-valor, ou seja, a valorização do valor inicialmente investido. O dinheiro, portanto, não é gasto, mas adiantado com o objetivo de ser recuperado com um acréscimo. Este acréscimo, o mais-valor, é o que transforma o dinheiro em capital.

Marx argumenta que é essa busca pelo mais-valor que está no coração do sistema capitalista, impulsionando a constante expansão e reinvestimento de capital. A distinção entre os dois ciclos não se baseia em diferenças qualitativas entre as mercadorias ou o dinheiro, mas na transformação quantitativa do dinheiro ao longo do processo. O capitalismo, portanto, é caracterizado por essa incessante busca por valorização do capital, uma dinâmica que permeia todas as facetas da produção e da circulação econômica.

Nesse contexto, Marx oferece uma análise detalhada dos mecanismos através dos quais o capitalismo busca incessantemente expandir o valor investido, marcando uma crítica profunda ao modo de produção capitalista. Ele observa que:

Mas o que realmente diferencia entre si os dois ciclos M-D-M e D-M-D é a ordem invertida de sucessão das mesmas fases antitéticas de circulação. A circulação simples de mercadorias começa com a venda e termina com a compra, ao passo que a circulação do dinheiro como capital começa com a compra e termina com a venda. Na primeira, o ponto de partida e de chegada do movimento é a mercadoria; na segunda, é o dinheiro. Na primeira forma, o que medeia o curso inteiro da circulação é o dinheiro; na segunda, é a mercadoria. Na circulação M-D-M, o dinheiro é, enfim, transformado em mercadoria, que serve como valor de uso e é, portanto, gasto de modo definitivo. Já na forma contrária, D-M-D, o comprador desembolsa o dinheiro com a finalidade de receber dinheiro como vendedor. Na compra da mercadoria, ele lança dinheiro na circulação, para dela retirá-lo novamente por meio da venda da mesma mercadoria. Ele liberta o dinheiro apenas com a ardilosa intenção de recapturá-lo. O dinheiro é, portanto, apenas adiantado. [...] O ciclo M-D-M está inteiramente concluído tão logo o dinheiro obtido com a venda de uma mercadoria é novamente empregado na compra de outra mercadoria. [...] Na circulação M-D-M, portanto, o gasto do dinheiro não tem nenhuma relação com seu refluxo. Já em D-M-D, ao contrário, o refluxo do dinheiro é condicionado pelo modo como ele é gasto. Sem esse refluxo, a operação está fracassada ou o processo está interrompido, ou, ainda, não concluído, faltando ainda sua segunda fase, a da venda que completa e conclui a compra. [...] O ciclo M-D-M parte do extremo de uma mercadoria e conclui-se com o extremo de uma outra mercadoria, que abandona a circulação e ingressa no consumo. O consumo, a satisfação de necessidades—em suma, o valor de uso—, é, assim, seu fim último. O ciclo D-M-D, ao contrário, parte do extremo do dinheiro e retorna, por fim, ao mesmo extremo. Sua força motriz e fim último é, desse modo, o próprio valor de troca. [...] Assim, o processo D-M-D não deve seu conteúdo a nenhuma diferença qualitativa de seus extremos, pois ambos são dinheiro, mas apenas à sua distinção quantitativa. Ao final do processo, mais dinheiro é tirado da circulação do que nela fora lançado inicialmente. O algodão comprado por £ 100 é revendido por £ 100 + £ 10, ou por £ 110. A forma completa desse processo é, portanto, D-M-D', onde $D' = D + \Delta D$, isto é, à quantia de dinheiro inicialmente adiantada mais um incremento. Esse incremento, ou excedente sobre o valor original, chamo de mais-valor (*surplus value*). O valor originalmente adiantado não se limita, assim, a conservar-se na circulação, mas nela modifica sua grandeza de valor, acrescenta a essa grandeza um mais-valor ou se valoriza. E esse movimento o transforma em capital (Marx, 2013, p. 267-270).

É importante explicar que nem toda produção mercantil é capitalista, mas toda produção capitalista é mercantil, já que esta, só existe sobre a exploração do trabalho assalariado. Essa compreensão é imprescindível, já que é nesta metamorfose que se possibilita o desenvolvimento do modo de produção capitalista – que buscaremos melhor apreensão em seguida –, mas também porque é neste cenário que veremos o início da reificação, ou seja, a coisificação das relações sociais, ao passo em que o modo de produção capitalista tem como característica primeira, a apropriação dos meios de produção pelo capitalista e a venda da força de trabalho pela classe operária. Do exposto, Marx ressalta que:

A relação capitalista pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo produção capitalista esteja de pé, ela não apenas conserva essa separação, mas a reproduz em escala cada vez maior. O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores

assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como "primitiva" porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (Marx, 2013, p. 897).

E continua:

O produtor direto, o trabalhador, só pôde dispor de sua pessoa depois que deixou de estar acorrentado à gleba e de ser servo ou vassalo de outra pessoa. Para converter-se em livre vendedor de força de trabalho, que leva sua mercadoria a qualquer lugar onde haja mercado para ela, ele tinha, além disso, de emancipar-se do jugo das corporações, de seus regulamentos relativos a aprendizes e oficiais e das prescrições restritivas do trabalho. Com isso, o movimento histórico que transforma os produtores em trabalhadores assalariados aparece, por um lado, como a libertação desses trabalhadores da servidão e da coação corporativa, e esse é único aspecto que existe para nossos historiadores burgueses. Por outro lado, no entanto, esses recém-libertados só se convertem em vendedores de si mesmos depois de lhes terem sido roubados todos os seus meios de produção, assim como todas as garantias de sua existência que as velhas instituições feudais lhes ofereciam. E a história dessa expropriação está gravada nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo (Marx, 2013, p. 897).

Ora, sendo assim, a chamada acumulação primitiva constitui a base material para a origem e desenvolvimento do modo de produção capitalista, por meio da transformação que possibilitou a propriedade dos meios de produção nas mãos dos capitalistas, e a expropriação que amplia a massa de trabalhadores livres – e aqui entendemos livres por expropriados/as de propriedades e meios de produção, restando-lhes apenas a venda da sua força de trabalho – por isso nos importa compreender lei do valor, que sustentará as relações econômicas do capitalismo, como assinalado por Netto:

(...) quando se consolida a produção mercantil, as mercadorias são trocadas conforme a quantidade de trabalho socialmente necessário nelas investido. Essa é a chamada lei do valor que, como todas as leis econômico-sociais, não é a-histórica ou supra-histórica, mas tem um âmbito de validade determinado: ela impera no marco da produção mercantil (e não se esqueça o leitor de que o modo de produção capitalista, dominante na sociedade em que vivemos, é aquele em que a produção mercantil mais floresceu e se generalizou). Em poucas palavras: a lei do valor passou a regular as relações econômicas quando a produção mercantil, sob o capitalismo, se universalizou (Netto, 2006, p. 90).

Temos, então, a lei do valor como o único regulador efetivo da produção e da repartição do trabalho, no âmbito da produção de mercadorias, funcionando completamente fora do controle dos homens. Notemos que diante do modo de produção capitalista, tudo se transforma em mercadoria, até a força de trabalho, e sobre esse fetichismo nos alerta Netto:

A essa forma fantasmagórica, a esse poder autônomo que as mercadorias parecem ter e efetivamente exercem em face dos seus produtores, Marx chamou de *fetichismo da mercadoria*. É no modo de produção que universaliza a lógica mercantil – isto é, no modo de produção capitalista – que o fetichismo alcança a sua máxima gradação: nas sociedades em que esse modo de produção impera, *as relações sociais tomam a aparência de relações entre coisas*. Por isso mesmo, o fenômeno da *reificação* (em latim, res = coisa; reificação, pois, é sinônimo de *coisificação*) é peculiar às sociedades capitalistas; é mesmo possível afirmar que a reificação é a forma típica da alienação (mas não a única) engendrada no modo de produção capitalista. O fetichismo daquela mercadoria especial que é o *dinheiro*, nessas sociedades, é talvez a expressão mais flagrante de como as relações sociais são deslocadas pelo seu poder ilimitado (Netto, 2006, p. 92 -93).

A compreensão das dinâmicas fundamentais do capitalismo requer uma análise profunda das formas como o capital é representado e percebido na sociedade. Dentro da tradição marxista, a noção de reificação desempenha um papel crucial ao examinar como as relações sociais e econômicas são mediadas e distorcidas pela lógica do capital. Esta teoria aponta para uma tendência dentro das sociedades capitalistas de tratar o capital não como uma relação social dinâmica entre classes, mas como algo concreto e imanente às coisas materiais, como os meios de produção e o dinheiro. Tal perspectiva não apenas ofusca a realidade das relações de poder e exploração subjacentes ao capitalismo, mas também reforça a alienação dos indivíduos em relação ao produto de seu trabalho e às estruturas econômicas que moldam suas vidas.

A reificação, portanto, é mais do que uma simples confusão conceitual, é uma manifestação da alienação inerente ao capitalismo, onde as relações humanas são transformadas em relações entre coisas, e o valor social é expresso em termos de valor de mercado. Essa transformação tem implicações profundas para a maneira como entendemos e nos relacionamos com o mundo ao nosso redor, mascarando as relações sociais e de poder que constituem a base do sistema econômico.

Nesse contexto, a análise oferecida na citação a seguir destaca como a manifestação exterior do capital, através de mercadorias e dinheiro, constitui uma expressão necessária e, ao mesmo tempo, enganosa das dinâmicas capitalistas. Essas formas exteriores são não apenas reflexos, mas também componentes ativos no processo de produção capitalista, revelando e ocultando simultaneamente a realidade das relações sociais antagonicas que definem o sistema. A crítica aqui apresentada aponta para a necessidade de transcender a aparência superficial das coisas para alcançar uma compreensão mais profunda das relações sociais e econômicas que estruturam nossa realidade.

Este entendimento é essencial para desvelar a verdadeira natureza do capitalismo e para reconhecer as formas pelas quais o capital molda e é moldado pelas relações de poder dentro da sociedade. Iamamoto ilumina esta questão ao explicar que:

A reificação do capital, isto é, sua identificação com coisas materiais (os meios de produção) é típica daqueles que não conseguem distinguir as formas em que as relações se expressam destas mesmas relações. O capital se expressa através de mercadorias (meios de produção e de vida) e do dinheiro. Estas formas que o representam são necessárias porque criadas e recriadas no movimento mesmo da produção. Tais formas exteriores são aparências necessárias que fazem parte dos próprios fenômenos, através das quais se manifesta a substância real dos mesmos. Ao mesmo tempo que as expressam, as encobrem, pois as relações aparecem invertidas naquilo que realmente são: aparecem como relações entre mercadorias, embora não sejam mais que expressões de relações entre classes sociais antagônicas. A reificação do capital, isto é, sua identificação com coisas materiais (os meios de produção) é típica daqueles que não conseguem distinguir as formas em que as relações se expressam destas mesmas relações. O capital se expressa através de mercadorias (meios de produção e de vida) e do dinheiro. Estas formas que o representam são necessárias porque criadas e recriadas no movimento mesmo da produção. Tais formas exteriores são aparências necessárias que fazem parte dos próprios fenômenos, através das quais se manifesta a substância real dos mesmos. Ao mesmo tempo que as expressam, as encobrem, pois as relações aparecem invertidas naquilo que realmente são: aparecem como relações entre mercadorias, embora não sejam mais que expressões de relações entre classes sociais antagônicas (Iamamoto, 2020, p. 36).

Isso posto, o modo de produção capitalista que sucedeu o modo de produção feudal no Ocidente, é atualmente preponderante em escala global. Desde sua consolidação no período de transição do século XVIII para o século XIX – e aqui não nos aprofundaremos nesta transição – o modo de produção capitalista passou por uma evolução complexa e, embora tenha enfrentado durante cerca de setenta anos no século XX a concorrência de experiências de cunho socialista, atualmente não enfrenta nenhum desafio externo à sua própria dinâmica. Ele prevalece na economia das sociedades mais desenvolvidas (centrais) e nas economias societárias de caráter periférico, onde ocasionalmente subordina modos de produção anteriores. Em síntese, ao adentrar o século XXI, o modo de produção capitalista se estabelece como um sistema planetário, abarcando todos os cantos do mundo (Netto, 2011).

O desenvolvimento do capitalismo como um sistema econômico global não ocorreu de maneira uniforme ou isolada, mas foi profundamente influenciado pelas condições socioeconômicas pré-existentes em diferentes partes do mundo. A expansão do capitalismo a partir da Europa Ocidental para outras regiões, como a Europa Oriental, a Ásia continental, a América do Norte, a América Latina e o Japão, levou à formação de "sociedades burguesas" e economias capitalistas com características distintas, moldadas pelas particularidades históricas,

culturais e econômicas de cada área. Essas diferenças refletem não apenas a diversidade de estágios de desenvolvimento pelos quais diferentes sociedades passaram, mas também a maneira complexa como elementos de modos de produção anteriores foram integrados e transformados sob o capitalismo.

Este processo de desenvolvimento desigual e combinado⁴ sublinha a interconexão entre as diversas economias capitalistas, formando um sistema mundial que, embora unificado por certos traços fundamentais do capitalismo, permanece marcado por intensas disparidades e dinâmicas específicas. O conceito de desenvolvimento desigual e combinado oferece uma chave analítica para entender como o capitalismo se adapta e se modifica em resposta às condições locais, ao mesmo tempo em que impõe certas estruturas e relações econômicas globalmente.

Ernest Mandel, em sua obra, procura elucidar essa dinâmica complexa, enfatizando como a unidade do sistema capitalista mundial coexiste com uma profunda heterogeneidade, resultante da interação entre as diferentes formações socioeconômicas e os estágios variados de desenvolvimento econômico. Esta abordagem não apenas desafia visões simplistas da globalização capitalista, mas também aponta para a necessidade de uma análise detalhada das formas específicas que o capitalismo assume em diferentes contextos. Mandel antecipa uma discussão mais aprofundada sobre o imperialismo, que servirá para reforçar sua análise sobre a importância crítica do desenvolvimento desigual e combinado dentro do capitalismo global. Ele afirma:

O modo de produção capitalista não se desenvolveu em meio a um vácuo, mas no âmbito de uma estrutura socioeconômica específica, caracterizada por diferenças de grande importância, por exemplo, na Europa ocidental, Europa oriental, Ásia continental, América do Norte, América Latina e Japão. As formações socioeconômicas específicas – as "sociedades burguesas" e economias capitalistas – que surgiram nessas diferentes áreas no decorrer dos séculos XVIII, XIX e XX, e que em sua unidade complexa (juntamente com as sociedades da África e da Oceania) abrangem o capitalismo "concreto", reproduzem em formas e proporções variáveis uma combinação de modos de produção passados e presentes, ou, mais precisamente, de estágios variáveis, passados e sucessivos, do atual modo de produção. A unidade orgânica do sistema mundial capitalista não reduz absolutamente essa combinação,

⁴ Embora Lenin já tivesse abordado o tema do desenvolvimento desigual em sua obra *Imperialismo, fase superior do capitalismo*, é Trotsky quem desenvolve a lei do desenvolvimento desigual e combinado, que posteriormente é usado por diversos autores, como Mandel.

que é específica em cada caso, a um fator de importância apenas secundária em face da primazia dos traços capitalistas comuns ao conjunto do sistema. Ao contrário o sistema mundial capitalista é, em grau considerável, precisamente uma função da validade universal da lei de desenvolvimento desigual e combinado. Uma análise mais sistemática do fenômeno do imperialismo, apresentada mais adiante, confirmará esse fato: aqui, estamos apenas antecipando seus resultados (Mandel, 1982, p. 14-15).

Como já mencionado, o modo de produção se consolida no processo de transformação da produção mercantil simples, para a produção capitalista, e ela se configura enquanto tal, pela exploração do trabalho, sendo que para tanto, foi necessário, antes, a existência da chamada acumulação primitiva, por meio da qual foi possível o processo de concentração da propriedade, proveniente do processo de expropriação acentuado de pequenas propriedades do campo, possibilitando também a expansão do exército industrial de reserva, fruto dos processos migratórios do campo para os grandes centros urbanos. Com chegada dessa enorme massa de homens desprovidos de absolutamente tudo, mantendo consigo apenas a potencial força de trabalho, dando origem a chamada classe operária.

Dentro do arcabouço teórico da crítica da economia política, Karl Marx desenvolve um dos conceitos mais centrais para entender a dinâmica e a lógica intrínseca do capitalismo: a produção de mais-valor. Esta noção é fundamental para compreender não apenas a forma como o capitalismo se organiza e se reproduz, mas também as relações de poder e exploração que definem esse sistema econômico. Ao contrário dos modos de produção anteriores, em que a compra de força de trabalho poderia estar vinculada diretamente às necessidades pessoais ou à produção de bens para uso próprio, o capitalismo se caracteriza pela compra de força de trabalho com o objetivo expresso de valorizar o capital.

Essa diferença específica da produção capitalista repousa na transformação do trabalho em uma mercadoria que, como qualquer outra, pode ser comprada e vendida no mercado. Contudo, a força de trabalho possui uma propriedade única: sua capacidade de criar valor que excede o seu próprio custo. É essa propriedade que permite ao capitalista, mediante o processo de produção, extrair mais-valor – a fonte do lucro e, por extensão, a essência da acumulação capitalista. Esta dinâmica não apenas define o capitalismo, mas também estabelece a exploração da classe trabalhadora como condição *sine qua non* para a continuidade e expansão do sistema.

Ao abordar as controvérsias e os mal-entendidos que frequentemente surgem na análise da economia capitalista, Marx enfatiza a importância de reconhecer a peculiaridade da

produção de mais-valor como diferencial específico deste sistema. Longe de ser uma característica marginal ou secundária, a produção de mais-valor é apontada por Marx como a "lei absoluta" do modo de produção capitalista, moldando todas as suas relações e estruturas. Através desta lente, Marx nos oferece uma compreensão profunda da natureza do capitalismo, destacando os fundamentos sobre os quais repousa a busca incessante por lucro e acumulação.

Nesse contexto, Marx articula sua visão sobre a essência da produção capitalista e a centralidade do mais-valor na seguinte passagem:

Nas controvérsias sobre essa questão, deixou-se geralmente de ver o principal, a saber, a *differentia specifica* [diferença específica] da produção capitalista. A força de trabalho é comprada, aqui, não para satisfazer, mediante seu serviço ou produto, às necessidades pessoais do comprador. O objetivo perseguido por este último é a valorização de seu capital, a produção de mercadorias que contenham mais trabalho do que o que ele paga, ou seja, que contenham uma parcela de valor que nada custa ao comprador e que, ainda assim, realiza-se mediante a venda de mercadorias. A produção de mais-valor, ou criação de excedente, é a lei absoluta desse modo de produção (Marx, 2013, p. 785).

Explicitar que o modo de produção capitalista funda-se na relação capital/trabalho, ou seja, na exploração da força de trabalho pelo capitalista, é fundamental, uma vez que parte da sociedade busca a todo custo escamotear essa realidade dada. Tendo o lucro como objetivo primeiro do modo de produção capitalista, invariavelmente, temos que para o alcance deste objetivo o capitalista busque incessantemente a ampliação da taxa de lucro, e para tanto, se faz necessária a reprodução ampliada do capital, desta forma o capitalista usa parte significativa da mais-valia para ampliar a escala de produção de suas mercadorias (Netto, 2006).

Aqui cabe uma breve explicação sobre o processo de construção da mais-valia, porque é disso que se trata o capitalismo. Ao comprar a força de trabalho, o capitalista paga por ela o seu valor de troca, não o valor criado por essa força de trabalho, e no uso do que excede da jornada de trabalho necessária ao pagamento dessa força de trabalho que se gera a mais-valia. “Numa palavra, do valor criado pela força de trabalho, a parte que excede o valor de sua produção / reprodução é apropriada pelo capitalista - a relação capital/trabalho, personalizada na relação capitalista / proletário, consiste, pois, na expropriação (ou extração, ou extorsão) do excedente devido ao produtor direto (o trabalhador): é nessa relação de exploração que se funda o MPC” (Netto, 2006, p. 101).

É mister sinalizar que a composição orgânica do capital se dá na relação capital constante e capital variável, que Marx apresenta da seguinte forma:

Portanto, a parte do capital que se converte em meios de produção, isto é, em matérias-primas, matérias auxiliares e meios de trabalho, não altera sua grandeza de valor no processo de produção. Por essa razão, denomino-a parte constante do capital, ou, mais sucintamente: **capital constante**. Por outro lado, a parte do capital constituída de força de trabalho modifica seu valor no processo de produção. Ela não só reproduz o equivalente de seu próprio valor, como produz um excedente, um mais-valor, que pode variar, sendo maior ou menor de acordo com as circunstâncias. Essa parte do capital transforma-se continuamente de uma grandeza constante numa grandeza variável. Denomina-o, por isso, parte variável do capital ou, mais sucintamente: **capital variável** (Marx, 2013, p. 336, grifo nosso).

Assim sendo, o capital constante (trabalho morto) é necessário para a produção da mais-valia, mas é o capital variável (trabalho vivo) que cria a mais-valia, neste sentido, a taxa de mais-valia se vincula a taxa de exploração do trabalho pelo capital, ao extrair do/a trabalhador/a o trabalho que excede o necessário para a sua manutenção, por força de um contrato de trabalho, implica diretamente que o resultado desse trabalho pertence ao capitalista. Dadas as condições e tendo o capitalista como objetivo de acumulação de capital, este buscará ampliar a sua capacidade de produção, sendo uma das suas formas a ampliação do trabalho excedente. Diante disso, Marx (2013) afirma:

O crescimento do capital implica o crescimento de seu componente variável, ou seja, daquele componente que se converte em força de trabalho. Uma parte do mais-valor transformado em capital adicional tem de se reverter sempre em capital variável ou fundo adicional de trabalho. Supondo-se que, permanecendo iguais as demais circunstâncias, a composição do capital se mantenha inalterada, ou seja, que para pôr em movimento determinada massa de meios de produção ou de capital constante seja necessária sempre a mesma massa de força de trabalho, é evidente que a demanda de trabalho e o fundo de subsistência dos trabalhadores crescerão proporcionalmente ao capital, e tanto mais rapidamente quanto mais rapidamente cresça este último (Marx, 2013, p. 781).

Chegamos assim a duas possibilidades de ampliação, a primeira se refere a mais-valia absoluta, que se dá pelo aumento da jornada de trabalho sem aumento do salário, logo, os capitalistas teriam mais trabalho excedente sendo expropriado do/a trabalhador/a. Contudo, o capitalista encontra dois limitadores, a condição humana do/a trabalhador/a, que expostos a longas jornadas de trabalho sucumbe e ameaça sua reprodução, o outro é a resistência e luta dos/as trabalhadores/as contra essas longas jornadas, que forçam a regulamentação pelo Estado. A segunda, diz respeito a mais-valia relativa, neste caso o capitalista busca formas que possibilitem a ampliação do trabalho excedente por meio da redução no tempo necessário para

a produção da mercadoria a ser comercializada, reduzindo também a percepção do valor de uso do/a trabalhador/a e com isso reduzindo-se o valor da força de trabalho. Neste sentido, o desenvolvimento das forças produtivas por meio de inovações tecnológicas são mais uma condição para o aumento do trabalho excedente (Netto, 2006).

Sobre isso Netto (2006) reforça:

Essa conversão de mais-valia em capital caracteriza a reprodução ampliada, que realiza a acumulação de capital; diz Marx que a “aplicação de mais-valia como capital ou retransformação de mais-valia em capital chama-se acumulação de capital” (Marx, 1984, I, 2: 163). A acumulação é vital para o MPC: não existe capitalismo sem acumulação de capital. A análise da reprodução da produção capitalista está hipotecada à análise da acumulação (Netto, 2006, p. 126, grifos do autor).

E estando o modo de produção capitalista atrelado a lei da acumulação capitalista, “mistificada numa lei da natureza”, explicita principalmente que a natureza dessa acumulação impede qualquer redução na exploração do trabalho ou aumento significativo nos salários que possa ameaçar a constante reprodução da relação capitalista em uma escala sempre crescente. Tal cenário é inerente a um modo de produção em que o trabalhador está subordinado à valorização dos valores já existentes, em detrimento de uma orientação em que a riqueza objetiva atenderia às necessidades de desenvolvimento do trabalhador (Marx, 2013).

A dinâmica da acumulação de capitalista implica em uma relação de competição entre os agentes capitalistas, e se configuram como inerentes ao modo de produção capitalista, como demonstrado por Netto (2006) a seguir:

A acumulação de capital incrementa a produção de mais-valia que, já sabemos, é o objetivo perseguido no MPC. Todavia, esse objetivo é tanto da classe capitalista tomada em seu conjunto quanto de cada capitalista toma do singularmente; por isso, no processo de acumulação de capital, os capitalistas não têm apenas que explorar a força de trabalho; devem, ainda, competir entre si. De fato, a concorrência intercapitalista, que pode assumir formas mais ou menos agudas – mas que é constitutiva do MPC –, põe cada capitalista diante da alternativa: ou acumula capital ou desaparece. Por isso mesmo, também a acumulação é uma tendência e um processo permanentes no MPC; quando sua continuidade é perturbada ou interrompida, já o aludimos, sobrevêm as crises (Netto, 2006, p. 130).

Sendo a acumulação uma tendência inerente ao modo de produção capitalista, vemos com o desenvolvimento tecnológico dos meios de produção a possibilidade de ampliação da acumulação, mas também, outras características como a centralização e a concentração, e quanto a primeira Marx (2013) aponta:

Na mesma medida em que se desenvolvem a produção e a acumulação capitalistas, desenvolvem-se também a concorrência e o crédito, as duas alavancas mais poderosas da centralização. Paralelamente, o progresso da acumulação aumenta o material centralizável, isto é, os capitais individuais, ao mesmo tempo que a ampliação da produção capitalista cria aqui a necessidade social, acolá os meios técnicos daqueles poderosos empreendimentos industriais cuja realização está vinculada a uma centralização prévia do capital. (...) A centralização é possível por meio da mera alteração na distribuição de capitais já existentes, da simples modificação do agrupamento quantitativo dos componentes do capital social. (...) A centralização complementa a obra da acumulação, colocando os capitalistas industriais em condições de ampliar a escala de suas operações (Marx, 2013, p. 796-797).

Já quanto à concentração, Netto (2006) aponta:

Empreendimentos que envolvem uma elevada composição orgânica do capital tornam-se cada vez mais excludentes para o conjunto dos capitalistas: apenas aqueles que possuem grandes massas de capital podem implementá-los. Eis por que a tendência do capital, em seu movimento, é de concentrar-se: cada vez mais capital é necessário para produzir mais mais-valia. Essa tendência de concentração do capital faz com que os grandes capitalistas acumulem uma massa de capital cada vez maior. Ao lado da concentração de capital, a dinâmica da acumulação capitalista revela outra tendência do movimento do capital, o processo de centralização. Este, à diferença do anterior, não implica um aumento de capital em função de uma nova acumulação, mas tão-somente o aumento de capital pela fusão de vários outros. A centralização do capital realiza-se pela união (mediante cartéis, trustes e a formação de holdings) de capitais já existentes. Operando conjuntamente, concentração e centralização promovem o surgimento dos monopólios. Os dois processos ocorrem tanto no âmbito da produção industrial quanto nos setores bancário e comercial. No setor bancário, de forma mais intensa que no comércio, respondem pela constituição de um número reduzido de poderosíssimos banqueiros – mas semelhante constituição se registra também nas atividades comerciais (Netto, 2006, p. 130-131).

Até aqui buscamos deixar explícito que o modo de produção capitalista se concretiza com a exploração da classe trabalhadora, e que a acumulação primitiva foi a base de sustentação para o desenvolvimento do capitalismo por meio das expropriações que patrocinaram, também demonstramos que ao longo do processo de desenvolvimento desse modelo, o capitalista impulsionado pelo desenvolvimento dos meios de produção e pela ampliação do trabalho excedente buscou e alcançou a acumulação capitalista, e que essa acumulação tem por característica a concentração e a centralização, ampliando significativamente a condição de exclusão do contingente populacional, que sem ter a posse dos meios de produção, buscam vender a sua força de trabalho, e isso porque:

A acumulação de capital também impacta fortemente a classe operária. No seu desenvolvimento, acompanhado pela concentração e pela centralização, a principal consequência para os trabalhadores é a constituição do que Engels, inspirado pelos cartistas ingleses, designou como **exército industrial de reserva** – ou seja, um grande contingente de trabalhadores desempregados, que não encontra compradores para a sua força de trabalho (Netto, 2006, p. 132 grifos do autor).

Então temos que, com a ampliação da capacidade de acumulação do capital, cada vez mais, o capitalista consegue extrair o trabalho excedente, fundante da mais-valia, demandando menos força trabalho, para compreender melhor essa relação da composição orgânica do capital, voltaremos a Netto:

Como vimos, com a acumulação de capital eleva-se a sua composição orgânica: a proporção de c torna-se muito maior que a de v . Isso significa que o avanço da acumulação faz com que, no desenvolvimento da produção capitalista, a demanda por máquinas, instrumentos, instalações, matérias e insumos seja maior que a demanda de força de trabalho. Assim, uma parte (sempre variável, maior ou menor) do proletariado aparece como sobrança em face das necessidades da acumulação; essa parcela de supérfluos (*excedentes*) constitui o exército industrial de reserva; trata-se, mesmo, de uma população que, diante das exigências da acumulação, pode ser designada como *população excedentária* ou *superpopulação relativa* (Netto, 2006, p. 133, grifos do autor).

Dadas as bases de compreensão do processo que possibilitou o desenvolvimento modo de produção capitalista e suas posteriores transformações, partiremos agora para a análise do ciclo do capitalismo monopolista/imperialista e as crises inerentes ao MPC. Logo, trataremos de visualizar dispositivos da dinâmica do capitalismo no processo de ciclos de crises alimentado pela incessante necessidade metabólica de superacumular, não bastando explorar a força de trabalho, mas também mercantilizar as políticas sociais, apropriar fundos públicos, realizar ajustes, reformas devastadoras dos direitos, provocando desmontes e políticas contrarreformistas.

2.2 Da Crise de Acumulação do Capital ao *Subprime*: impactos das crises no mundo e no Brasil

Diante da dificuldade que é caracterizar adequadamente os ciclos do capitalismo, precisamos fazer alguns recortes que nos permita apresentar conceitualmente o movimento atual que aponta para o imperialismo, fase superior do capitalismo concentrado e mundializado (Mandel, 1982). Outrossim, sem perder de vista alguns pontos fundamentais neste processo, retomaremos o chamado capitalismo monopolista, ou como cunhado por Lênin (2011), capitalismo imperialista, no qual afirma que:

o capitalismo só se transformou em imperialismo capitalista quando chegou a um determinado grau, muito mais elevado, do seu desenvolvimento, quando algumas das características fundamentais do capitalismo começaram a transformar-se na sua antítese (Lênin, 2011, p. 216).

Uma dessas características é a livre concorrência, que é uma das características fundamentais do capitalismo, e que diante do desenvolvimento e transição do estágio concorrencial para o capitalismo monopolista, é substituída pelo monopólio:

(...) o monopólio é precisamente o contrário da livre concorrência, mas esta começou a transformar-se diante dos nossos olhos em monopólio, criando a grande produção, eliminando a pequena, substituindo a grande produção por outra ainda maior, e concentrando a produção e o capital a tal ponto que do seu seio surgiu e surge o monopólio: os cartéis, os sindicatos, os trustes e, fundindo-se com eles, o capital de uma escassa dezena de bancos que manipulam milhares de milhões (Lênin, 2011, p. 216-217).

Neste ponto, o que vemos, não é a eliminação da livre concorrência, mas a existência dos monopólios independente dela, tendo em vista que pela sua própria forma de organização teremos a conformação de seus interesses, sem que existam concorrentes. Aqui falamos de um nível de concentração tão grande, que é capaz de definir os rumos da sociedade. Ainda sobre a consolidação do capitalismo monopolista, Netto (2006) aponta a importância do capital bancário, para o processo de centralização do capital, como veremos a seguir:

O surgimento dos monopólios industriais ocorreu mais ou menos simultaneamente à mudança do papel dos bancos. Produtos da evolução das "casas bancárias" que operavam ao tempo do capitalismo comercial, os bancos, inicialmente, funcionavam como intermediários de pagamentos; com o desenvolvimento do capitalismo, tornaram-se as peças básicas do sistema de crédito. Reunindo capitais inativos de capitalistas e a soma das economias de um grande contingente de pessoas, os bancos passaram a controlar massas monetárias gigantescas, disponibilizadas para empréstimos – e a concorrência entre os capitalistas industriais levou-os a recorrer ao crédito bancário para seus novos investimentos. Nesse contexto, os bancos contribuíram ativamente para implementar o processo de centralização do capital (Netto, 2006, p. 178).

A participação do capital bancário é sem sombra de dúvidas de suma importância para o que se consolidou como capitalismo imperialista, e Lênin (2011), ao nos apresentar ao imperialismo, lista cinco características fundamentais:

1) a concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2) a fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nesse "capital financeiro" da oligarquia financeira; 3) a exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4) a formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e 5) o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes (Lênin, 2011, p. 218).

Vale lembrar que, como citado anteriormente, Marx (2013) já apontava que o crédito era uma das alavancas para a centralidade, e também pudemos perceber que, com a centralização e a concentração, o modo de produção capitalista caminhou na direção dos grandes monopólios, então, essa fusão entre o capital bancário e o capital industrial, exponencializam o contexto da acumulação capitalista. Neste sentido, Netto (2006) pontua:

Essa fusão dos capitais monopolistas industriais com os bancários constitui o capital financeiro, que ganhará centralidade no terceiro estágio evolutivo do capitalismo - o estágio imperialista, que se gestou nas últimas três décadas do século XIX e, experimentando transformações significativas, percorreu todo o século XX e se prolonga na entrada do século XXI (Netto, 2006, p. 179).

Uma das características mais importantes do capitalismo contemporâneo é a existência de grandes grupos econômicos que controlam amplas parcelas da produção e do consumo, tendo uma grande vantagem competitiva sobre os demais agentes econômicos. Os monopólios resultaram do desenvolvimento do modo de produção capitalista como uma forma de enfrentar as crises de superprodução e concorrência que reduziam os lucros dos capitalistas. Por meio de fusões, compras, alianças e acordos, as empresas foram se unindo e eliminando seus oponentes, formando enormes corporações que passaram a dominar os mercados nacionais e internacionais.

Na idade do monopólio, a intervenção estatal na economia é contínua e sistemática, visando preservar as condições externas da produção capitalista. No capitalismo monopolista, o Estado desempenha funções políticas e econômicas intimamente interligadas. Essa nova modalidade de intervenção estatal é necessária para atender à demanda do capitalismo monopolista por um vetor extraeconômico que assegure seus objetivos econômicos. O principal objetivo da intervenção estatal nesse contexto é garantir os superlucros dos monopólios, e o Estado utiliza seu poder político e econômico para desempenhar uma multiplicidade de funções nesse sentido (Netto, 2001).

Com efeito, o Estado, na fase do capitalismo monopolista, não é um mero regulador ou árbitro das relações econômicas e sociais, mas um agente ativo e decisivo na reprodução do capital. Nessa fase, assume funções econômicas que visam favorecer os interesses dos grandes grupos monopolistas, que dominam os setores estratégicos da economia e exercem uma forte influência política e ideológica sobre a sociedade. Assim, intervém na economia de diversas formas, diretas e indiretas, que podem ser sintetizadas por Netto (2001) da seguinte maneira:

O elenco de suas funções econômicas *diretas* é larguíssimo. Possuem especial relevo a sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis (nomeadamente aqueles que fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matérias-primas fundamentais), a assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades (trata-se, aqui, da socialização das perdas, a que frequentemente se segue, quando superadas as dificuldades, a reprivatização), a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado. As *indiretas* não são menos significativas; as mais importantes estão relacionadas às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, assegurando aos capitais excedentes possibilidades de valorização; não se esgotam aí, no entanto – recordem-se os subsídios indiretos, os investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e, com saliência peculiar, os gastos com investigação e pesquisa. A intervenção estatal macroscópica em função dos monopólios é mais expressiva, contudo, no terreno *estratégico*, onde se fundem atribuições diretas e indiretas do Estado: trata-se das linhas da direção do desenvolvimento, através de planos e projetos de médio e longo prazos; aqui, sinalizando investimentos e objetivos, o Estado atua como um instrumento de organização da economia, operando notadamente como um administrador dos ciclos de crise (Netto, 2001, p. 25-26).

O Estado passa a ser o principal indutor do processo de desenvolvimento das condições ideais para a acumulação capitalista, desbravando áreas nas quais, mesmo sendo fundamentais para o seu crescimento, os capitalistas não investem, e, portanto, recaem sobre as costas do Estado, e quanto a isso Netto (2001) é enfático:

Está claro, assim, que o Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista - ele é o seu Estado; tendencialmente, o que se verifica é a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. Donde uma explicável alteração não apenas na modalidade de intervenção do Estado (agora contínua, em comparação com o estágio concorrencial), mas nas estruturas que viabilizam a intervenção mesma: no sistema de poder político, os centros de decisão ganham uma crescente autonomia em relação às instâncias representativas formalmente legitimadas? Vale dizer: o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o "comitê executivo" da burguesia monopolista - opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista (Netto, 2001, p. 26).

E esta é a principal diferença quanto a figura do Estado, enquanto no período concorrencial a sua função ficava apenas com preservação e controle da força de trabalho, na fase monopolista o Estado para além dessa função, é compelido a intervir diante das dificuldades inerentes do processo de reprodução capitalista que dificultam a ampliação do capital no monopólio, e quanto a isso Netto (2001) afirma:

Não se trata aqui, simplesmente, da "socialização dos custos" de que fala Galper (1986: 99) – obviamente que este é o fenômeno geral, através do qual o Estado transfere recursos sociais e públicos aos monopólios. O processo é mais abrangente e preciso: quer pelas contradições de fundo do ordenamento capitalista da economia, quer pelas contradições intermonopolistas e entre os monopólios e o conjunto da sociedade, o Estado – como instância da política econômica do monopólio – é

obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (Netto, 2001, p. 27).

Embora, não seja nosso objetivo adentrar na concepção do Capitalismo Monopolista de Estado, consideramos importante abrir um parêntese para destacar a percepção de Behring (2002), quanto à participação da esfera estatal no enfrentamento às dificuldades de acumulação do capital, enfatizando nessa perspectiva que,

as soluções provisórias para as dificuldades de realização da mais-valia passam pela concentração de capitais, buscando diminuir a massa de capitais que aspiram ao lucro. Entretanto, a intervenção reforçada do Estado sob a forma do financiamento público, semipúblico e parapúblico do capital privado, a juros baixos, é a verdadeira contratendência à lei geral e absoluta da acumulação (Behring, 2002, p. 36)

Neste ponto, nos interessa adentrar na compreensão daquilo que Mandel (1982) chamou de Capitalismo Tardio, que se dá a partir do pós-segunda Guerra Mundial, e oportuniza o processo de desenvolvimento, seguido da estagnação e crises, tão comum ao capitalismo. É importante destacar que Mandel (1982) nos alerta

“o termo ‘capitalismo tardio’ não sugere absolutamente que o capitalismo tenha mudado em essência, tornando ultrapassadas as descobertas analíticas de O Capital, de Marx, e de O Imperialismo, de Lênin. [...] A era do capitalismo tardio não é uma nova época do desenvolvimento capitalista; constitui unicamente um desenvolvimento ulterior da época imperialista, de capitalismo monopolista” (Mandel, 1982, p.4-5).

O modo de produção capitalista é marcado pela concorrência entre os capitalistas, que buscam ampliar seus lucros e sua participação no mercado. Essa concorrência, porém, gera contradições e desequilíbrios na produção e na circulação das mercadorias, que afetam a extração, a realização e a acumulação da mais-valia. A mais-valia, como já assinalado, é o valor excedente que o/a trabalhador/a produz além do necessário para sua reprodução, e que é apropriado pelo capitalista como lucro. A realização da mais-valia é o ato de vender as mercadorias produzidas no mercado, transformando o valor em dinheiro. A acumulação de capital é o processo de reinvestir parte do lucro na ampliação da produção, aumentando o capital constante (máquinas, matérias-primas, etc.) e o capital variável (força de trabalho). Esses processos não são lineares nem harmônicos, mas cíclicos e contraditórios, gerando crises periódicas de superprodução. Mandel (1982) explica esses ciclos da seguinte forma:

O andamento cíclico do modo de produção capitalista ocasionado pela concorrência manifesta-se pela expansão e contração sucessivas da produção de mercadorias, e consequentemente da produção de mais-valia. Corresponde a isso um movimento cíclico adicional de expansão e contração na realização de mais-valia e na acumulação de capital. Em termos de ritmo, volume e proporções, a realização de mais-valia e a acumulação de capital não são inteiramente idênticas entre si, e tampouco são iguais à produção de mais-valia: as discrepâncias entre esta última e a realização, e entre a realização da mais-valia e a acumulação de capital, proporcionam a explicação das crises capitalistas de superprodução. O fato de que tais discrepâncias não possam de maneira alguma ser atribuídas ao acaso, mas derivem das leis internas do modo de produção capitalista, é a razão para a inevitabilidade das oscilações conjunturais do capitalismo. Os movimentos ascendente e descendente da acumulação de capital no decorrer do ciclo econômico podem ser caracterizados da maneira apresentada a seguir. Num período de oscilação ascendente, há um acréscimo tanto na massa quanto na taxa de lucros, e um aumento tanto no volume quanto no ritmo de acumulação. Ao contrário, numa crise e no período subsequente de depressão, a massa e a taxa de lucros declinarão, e o mesmo acontecerá ao volume e ao ritmo da acumulação de capital. O ciclo econômico consiste, assim, na aceleração e desaceleração sucessivas da acumulação (Mandel, 1982, p. 75).

O capitalismo monopolista é a forma de organização econômica que se consolidou após a Segunda Guerra Mundial, caracterizada pela concentração e centralização do capital em grandes corporações que dominam os mercados e influenciam as políticas públicas. Esse período foi marcado por uma expansão econômica sem precedentes na história do capitalismo, que durou até o final dos anos 1960 e início dos anos 1970. Netto (2006) descreve esse momento como uma fase única e excepcional do sistema capitalista:

Entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a passagem dos anos sessenta aos setenta, o capitalismo monopolista viveu uma fase única em sua história, fase que alguns economistas designam como os "anos dourados" ou, ainda, as "três décadas gloriosas". Foram quase trinta anos em que o sistema apresentou resultados econômicos nunca vistos, e que não se repetiriam mais: as crises cíclicas não foram suprimidas, mas seus impactos foram diminuídos pela regulação posta pela intervenção do Estado (em geral, sob a inspiração das ideias de Keynes) e, sobretudo, as taxas de crescimento mostraram-se muito significativas (Netto, 2006, p. 195-196).

O imperialismo dos "anos dourados" foi marcado por uma série de transformações econômicas e sociais que afetaram a dinâmica do capitalismo monopolista. Além da expansão da produção e do consumo, da intervenção do Estado na economia e da formação de blocos regionais, o sistema capitalista apresentou outras características que o diferenciaram das fases anteriores. Netto (2006) destaca três dessas características, que se referem ao crédito ao consumidor, à inflação e ao setor terciário:

Três outros traços próprios do imperialismo dos "anos dourados" vão se consolidar e estender nesse período. O primeiro refere-se ao crescimento de uma prática que, até às vésperas da Segunda Guerra Mundial, não tinha grande importância na vida econômica: o crédito ao consumidor. (...) O segundo relaciona-se à inflação. Para que

a circulação mercantil possa realizar-se sem problemas, há que se dispor de uma determinada quantidade (massa) indispensável de dinheiro. Essa quantidade depende de duas variáveis: 1) da soma dos preços das mercadorias em circulação e 2) da velocidade de circulação do dinheiro - quanto maior essa velocidade, menor será a quantidade necessária e vice-versa. (...) Enfim, outro traço dessa fase do imperialismo foi o enorme crescimento do chamado setor terciário - ou setor de serviços, onde heterogeneamente se incluem atividades financeiras e securitárias, comerciais, publicitárias, médicas, educacionais, hoteleiras, turísticas, de lazer, de vigilância privada etc (Netto, 2006, p. 199-201).

O capitalismo monopolista viveu uma fase de expansão econômica entre as décadas de 1940 e 1960, que foi impulsionada pela Segunda Guerra Mundial e pela reconstrução dos países devastados pelo conflito. Essa fase foi caracterizada por um aumento da produção, do consumo, do comércio internacional e do investimento público e privado. No entanto, essa expansão não foi homogênea nem pacífica, mas sim marcada por contradições e conflitos entre as potências imperialistas e entre estas e os países dependentes. Além disso, a expansão econômica teve como contrapartida uma intensificação da exploração da classe trabalhadora, que sofreu com a repressão política, a precarização das condições de trabalho e a redução dos salários reais. Mandel (1982) sintetiza o mecanismo geral dessa fase do capitalismo monopolista e as diferenças específicas em sua operação nos vários países imperialistas:

Podemos agora resumir o mecanismo geral da longa onda de expansão compreendida entre 1940/48 e 1966, juntamente com as diferenças específicas em sua operação nos vários países imperialistas. O rearmamento e a Segunda Guerra Mundial tornaram possível novo impulso na acumulação de capital, após a Grande Depressão. Ao reintroduzirem grandes volumes de capital excedente na produção de mais-valia. Essa reinjeção de capital foi acompanhada por um acréscimo significativo na taxa de mais-valia, primeiro na Alemanha, Japão, Itália, França e Espanha – isto é, naqueles países nos quais a classe operária havia sofrido graves derrotas decorrentes do fascismo e da guerra; e a seguir nos Estados Unidos, onde o compromisso antigrevista da burocracia sindical durante a Segunda Guerra Mundial, a imposição da *Lei Taft-Harley* depois de dois anos de militância industrial no pós guerra e a capitulação do aparato da AFL-CIO frente à "Guerra Fria" e ao Macartismo conduziram a uma erosão mais gradual na combatividade operária (Mandel, 1982, p. 125).

Ao analisarmos os chamados "anos dourados" em conexão com os traços mencionados, o Estado desempenhou um papel importante na regulação, esse período também revelou as contradições e os limites do capitalismo monopolista, como Netto (2006) demonstra inicialmente no livro "Capitalismo Monopolista e Serviço Social", e posteriormente, de forma ampliada ao lado de Braz, no livro da série Biblioteca Básica, como segue:

Quando se analisam os "anos dourados", em sintonia com aqueles traços, vemos que neles o capitalismo monopolista explicita mais diretamente as suas características: a) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos setores monopolizados torna-se progressivamente mais difícil; b) as

taxas de lucro tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência decrescente da taxa média de lucro; d) cresce a tendência a economizar trabalho vivo, com a introdução de inovações tecnológicas; e) mantém-se, ainda que reduzida, a tendência ao subconsumo; f) os preços das mercadorias (e serviços) produzidos pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; g) os custos de venda sobem, uma vez que o sistema de distribuição tende à hipertrofia; h) a inflação se cronifica (Netto, 2006, p. 203).

Sendo o capitalismo um modo de produção baseado na propriedade privada dos meios de produção e na exploração do trabalho assalariado, movido pela busca incessante do lucro e pela acumulação de capital, esse movimento do capital não é linear nem harmonioso, mas sim, contraditório e conflituoso. O capitalismo enfrenta periodicamente crises econômicas que expressam os limites e as contradições do seu próprio desenvolvimento. Essas crises são momentos de ruptura e reestruturação do sistema, que afetam profundamente a vida dos trabalhadores e das classes dominantes. Netto (2006) afirma que a crise é uma característica intrínseca e inevitável do capitalismo:

A análise teórica e histórica do MPC comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo. Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC, a crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise (Netto, 2006, p. 153).

Uma das características do capitalismo é a busca incessante de valorização do capital, que se realiza por meio da exploração da força de trabalho. Essa busca, no entanto, não é isenta de contradições e limites, que se manifestam em diferentes formas. Uma dessas formas é a tendência de queda da taxa de lucro, que resulta do aumento da composição orgânica do capital, ou seja, da proporção entre o capital investido em meios de produção e o capital investido em força de trabalho. Essa tendência, que nem sempre é perceptível e que pode ser contrabalançada por outros fatores, foi analisada por Marx (2013) e por outros autores marxistas. Segundo Behring (2002), essa é

(...) uma tendência que se impõe com a busca desenfreada de valorização, e que não é visível e muitas vezes se mostra a partir de suas contratendências, é a queda tendencial da taxa de lucros, resultante de um modo de produção que se move pela concorrência, fortemente fundada na introdução de tecnologias em busca do diferencial de produtividade do trabalho num mesmo ramo ou entre países (Mandel [1972], 1982). É intrínseca à dinâmica desse modo de produção, segundo Marx ([1895] 1982c, livro III, tomo 1), uma progressiva tendência de queda das taxas de lucro em função do decréscimo relativo do capital variável em relação ao capital constante, gerando uma composição orgânica crescentemente superior ao capital global. Trata-se da "proporção decrescente da própria mais-valia em relação ao capital

global adiantado e, por isso, é independente de qualquer divisão que se faça dessa mais-valia em diferentes categorias" (ibidem, p. 164/165) (Behring, 2002, p. 36-37).

A análise de Behring (2002) fornece um ponto de partida valioso para compreender a transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista no Brasil. Essa mudança não é apenas uma alteração na estrutura de mercado, mas uma transformação fundamental nas próprias dinâmicas de acumulação de capital, conforme ilustrado pela tendência de queda na taxa de lucros que Mandel e Marx discutem, e como veremos a seguir.

2.2.1 A Transição Brasileira

No início do século XX, o mundo assistiu a um período de intensas transformações políticas e econômicas, marcado pela emergência de novos paradigmas de desenvolvimento industrial e pela reconfiguração das relações de poder globais. A Revolução Russa de 1917, liderada por Vladimir Lênin, destacou-se como um evento crítico, introduzindo o socialismo como um modelo alternativo ao capitalismo. Neste contexto, a implementação da Nova Política Econômica (NEP) por Lênin procurou equilibrar os ideais socialistas com a necessidade de reconstrução econômica. Contudo, essa tentativa de moderação dentro de um quadro revolucionário não passou despercebida pelos poderes estabelecidos no cenário mundial.

As potências capitalistas, particularmente aquelas no núcleo do sistema mundial, observaram a evolução da situação na Rússia com crescente preocupação, percebendo na NEP não apenas um esforço para estabilizar a economia russa, mas também como uma ameaça potencial à ordem capitalista global. Em resposta, esses países buscaram maneiras de utilizar a situação a seu favor, manipulando as tensões emergentes para reforçar e expandir suas próprias esferas de influência. Esta estratégia era evidente na forma como a Nova Política Econômica e os desafios subsequentes enfrentados pela União Soviética foram instrumentalizados pelas potências aliadas para consolidar ainda mais o capitalismo monopolista, utilizando a dinâmica da Guerra Fria para impor sua visão de ordem mundial.

No âmbito das nações periféricas, que lutavam para se desvencilhar das amarras do colonialismo e do neocolonialismo, a introdução e adoção do capitalismo monopolista representavam desafios ainda mais profundos. Essas sociedades enfrentavam a árdua tarefa de integrar-se a um sistema econômico mundial que não apenas favorecia as nações industrializadas do núcleo, mas que também impunha condições de desenvolvimento e

integração marcadas por desigualdades estruturais profundas. Essa transição para um modelo de desenvolvimento monopolista implicava em mudanças substantivas nas bases econômicas, sociais e políticas dessas nações, desafiando-as a navegar por um caminho repleto de complexidades inéditas.

Nesse panorama global de lutas ideológicas e econômicas, a seguinte análise de Florestan observa que:

Essa tensão manifestou-se na forma de conflito e, apesar dos efeitos suasórios da Nova Política Econômica, instituída por Lênin na Rússia, ela foi amplamente manipulada como fator de compressão e de concentração de poder pelas potências aliadas, concorrendo para “acelerar a história” em favor do capitalismo monopolista. No que concerne à periferia, a transferência do padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista constituía um processo de muito maior complexidade e de muito maior dificuldade que as anteriores eclosões do mercado capitalista especificamente moderno e da economia capitalista competitiva em sociedades recém-egressas de situações coloniais ou neocoloniais (Fernandez, 2020, p. 261).

Com advento das revoluções socialistas, o controle da periferia passa a ser vital para o mundo capitalista. A consolidação de padrões de desenvolvimento capitalista passa a ter um caráter também político. A busca pela elevação do poder de decisão e controle das burguesias e dos governos pró-capitalistas, dessa forma se organizam para reprimir protestos contra as condições econômicas, sociais e políticas próprias da transição e contra o "perigo comunista".

A evolução do capitalismo, desde suas formas iniciais até o advento do capitalismo monopolista, ilustra uma transformação significativa nas dinâmicas de desenvolvimento econômico e na estruturação das relações de poder globais. Esse processo não ocorreu de maneira homogênea ou isenta de desafios. Pelo contrário, a transição do capitalismo competitivo, caracterizado por uma ampla dispersão de agentes econômicos e uma intensa rivalidade mercantil, para o capitalismo monopolista, marcado pela concentração de poder econômico em poucas mãos, revelou uma série de complexidades intrínsecas tanto para as economias centrais quanto para as periféricas.

Nas economias centrais, onde o capitalismo havia se enraizado e expandido com mais vigor, a transição foi particularmente tumultuada. Estas nações enfrentaram não apenas as disputas inerentes à competição internacional exacerbada por avanços tecnológicos e expansões financeiras, mas também tiveram de navegar pelas tensões internas provocadas por essa

reorganização econômica. A progressiva centralização do poder econômico sob o capitalismo monopolista introduziu novas dinâmicas de competição e cooperação, tanto no plano doméstico quanto no internacional.

Esta transformação não se limitou às fronteiras das economias avançadas. O impacto do capitalismo monopolista estendeu-se por todo o globo, reconfigurando as relações econômicas internacionais e alterando fundamentalmente o panorama econômico da América Latina e outras regiões periféricas. A irradiação do capitalismo competitivo havia integrado essas áreas ao mercado mundial de uma forma que lhes conferia um papel subserviente, principalmente como fornecedoras de matérias-primas e importadoras de produtos manufaturados. Com a chegada do capitalismo monopolista, a inserção dessas economias na ordem econômica mundial tornou-se ainda mais complexa e desafiadora caracterizando a dependência⁵.

Neste contexto de mudança e reestruturação, as palavras de Florestan capturam com precisão a essência dessa transição e as dificuldades enfrentadas em diferentes esferas do sistema capitalista global:

O quadro histórico do capitalismo monopolista é profundamente diverso daquele que se apresentara, em escala mundial e latino-americana, na época de irradiação do capitalismo competitivo para a periferia. A própria transição para o capitalismo monopolista não foi tão fácil nas economias centrais. De um lado, porque ela foi afetada pelas fortes tensões, nos níveis econômico, tecnológico e financeiro, que resultaram da competição internacional de economias capitalistas avançadas. De outro, porque as nações hegemônicas, que alcançaram desenvolvimento prévio mais intenso sob o capitalismo competitivo, enfrentaram maiores dificuldades na transição (Fernandez, 2020, p. 261).

A transição para o capitalismo monopolista no Brasil e em outras nações periféricas apresenta características distintas daquelas observadas nas economias capitalistas centrais, como apontado por Florestan Fernandes. Ele argumenta que o processo de modernização capitalista no Brasil foi marcado por uma "revolução burguesa" incompleta, onde a burguesia nacional adotou um papel ambíguo, simultaneamente dependente das economias centrais e

⁵ Sobre a Teoria Marxista da Dependência, destacam-se alguns autores, dentre os quais Ruy Mauro Marini e seu livro *Dialética da Dependência*.

opressora das classes trabalhadoras locais. Essa ambiguidade reflete-se na transição para o capitalismo monopolista, que exigiu não apenas a concentração demográfica e a modernização tecnológica, mas também um controle estatal mais firme nas mãos da burguesia para facilitar essa transformação.

Neste sentido, a mudança para o novo padrão de desenvolvimento capitalista representava uma dificuldade maior que a etapa anterior, por demandar mais concentração demográfica, não só em cidades, mas no conjunto urbano-comercial e urbano-industrial, também demandando maior renda per capita, maior padrão de vida, maior diferenciação e integração em escala nacional e densidade econômica, capital incorporado ou incorporável ao mercado, maior modernização tecnológica, maior estabilidade política e controle do estado pela burguesia (Fernandes, 2020).

As nações periféricas (fontes de matéria prima) foram incorporadas à estrutura, ao funcionamento e ao crescimento das economias centrais. Resulta desta uma forma mais devastadora de exploração das matérias primas, que não encontra paralelos com outros períodos históricos. A periferia se torna, por conta do crescimento demográfico e econômico, em um mercado atrativo e uma área de investimentos promissores.

Fernandes (2020) aponta como a burguesia brasileira, ao orquestrar a modernização capitalista, não promoveu uma revolução social que realinhasse as estruturas de poder de maneira a favorecer uma democratização econômica e política autêntica. A transição para o capitalismo monopolista, portanto, foi marcada por um processo de modernização "de cima para baixo", onde a concentração de capital e a modernização tecnológica serviram mais para consolidar o poder econômico nas mãos de uma elite do que para reestruturar a sociedade de forma mais igualitária.

Esta análise pode ser aprofundada ao se considerar a visão de Caio Prado Jr. (2020), onde ele sustenta que a colonização do Brasil foi orientada principalmente pela exploração econômica, criando uma estrutura socioeconômica que se perpetuou mesmo após a independência. A transição para o capitalismo monopolista, então, reforçou essa dependência estrutural, limitando as possibilidades de desenvolvimento autônomo e intensificando as desigualdades sociais e regionais.

Essa dependência econômica manifestou-se claramente na forma como o Brasil foi integrado ao capitalismo global: como uma economia periférica, especializada na exportação de matérias-primas e na importação de bens manufaturados. Essa especialização econômica, longe de ser uma escolha autônoma, foi largamente determinada pelas necessidades e estratégias das economias centrais. A transição para o capitalismo monopolista no Brasil, portanto, não apenas aprofundou essa dependência, mas também modificou o padrão de inserção do país na economia mundial, agravando o caráter exploratório das relações econômicas internacionais.

Nesse contexto, a entrada do Brasil na era do capitalismo monopolista na década de 1950, impulsionada tanto por fatores externos quanto por decisões internas, deve ser vista como parte de um processo histórico mais amplo de modernização dependente. Essa fase foi caracterizada por um esforço de industrialização e modernização econômica que, embora tenha promovido certo desenvolvimento, manteve a estrutura de dependência econômica. As grandes corporações internacionais e o capital estrangeiro desempenharam papéis centrais nesse processo, muitas vezes com o apoio de políticas estatais que favoreciam os interesses do capital em detrimento das necessidades da população.

Além disso, a tentativa de desenvolvimento capitalista monopolista no Brasil gerou novas formas de dependência e subordinação, limitando a autonomia econômica e perpetuando as estruturas de desigualdade. O setor estatal, que poderia servir como contraponto às pressões privatizantes, acabou por se integrar à lógica do capitalismo monopolista, reforçando a dominação burguesa e facilitando a penetração das grandes corporações internacionais na economia brasileira.

O estilo de dominação burguesa no Brasil, refletido na estrutura política e econômica, revelou a limitada capacidade de transformação social e econômica dentro do quadro do capitalismo monopolista. Essa situação evidencia a complexidade do desenvolvimento capitalista em países periféricos como o Brasil, onde as tentativas de modernização e democratização esbarram nas limitações impostas pela dependência econômica e pelas estruturas de poder estabelecidas.

A transição para o capitalismo monopolista, especialmente em contextos periféricos e em desenvolvimento, não é um fenômeno que ocorre de forma automática ou sem a necessidade de condições específicas que favoreçam tal mudança estrutural na economia. Esta transformação abrange uma série de requisitos complexos e multifacetados, que vão além das simples alterações nas políticas econômicas ou na estrutura de mercado. Em essência, o capitalismo monopolista exige uma reconfiguração profunda das bases sociais, econômicas e políticas das nações, englobando desde a concentração demográfica em centros urbanos até a modernização tecnológica e a estabilidade política.

As mudanças necessárias para a adoção desse padrão de desenvolvimento econômico impactam diretamente a estrutura social e a distribuição de renda, exigindo não apenas a ampliação do mercado interno através de uma maior concentração demográfica em áreas urbanas, mas também o aumento da renda per capita, particularmente entre aqueles integrados ao mercado de trabalho e, mais criticamente, entre os estratos médios e altos das classes dominantes. Estas condições são fundamentais para fomentar um padrão de vida elevado em determinados setores da sociedade, promovendo, ao mesmo tempo, a diferenciação social e a integração nacional.

Além disso, a densidade econômica e a capacidade de incorporação de capital ao mercado financeiro são aspectos cruciais para garantir a flexibilidade e a expansão do crédito, tanto para o consumo quanto para a produção. Este cenário é complementado pela necessidade de modernização tecnológica contínua, que não só permite a manutenção da competitividade econômica, mas também assegura a possibilidade de futuras inovações.

A dimensão política também desempenha um papel significativo nesta transição. A estabilidade política e o controle efetivo do poder do Estado pela burguesia nativa são condições indispensáveis para a consolidação do capitalismo monopolista. Isso envolve uma governança que favoreça os interesses das classes dominantes, ao mesmo tempo que cria um ambiente propício para o desenvolvimento econômico e a integração social.

Nesse contexto complexo e exigente, Florestan articula de maneira incisiva as nuances e os desafios associados à implementação do capitalismo monopolista, especialmente em

nações que ainda estão se ajustando às demandas desse padrão de desenvolvimento. Ele observa que:

A esse respeito, é preciso atentar para os requisitos desse padrão de desenvolvimento econômico, que exige índices relativamente altos: de concentração demográfica, não só em cidades-chave mas em um vasto mundo urbano-comercial e urbano-industrial; de renda per capita, pelo menos da população incorporada ao mercado de trabalho e, em especial, dos estratos médios e altos das classes dominantes; de padrão de vida, pelo menos nesses setores da população; de diferenciação, integração em escala nacional e de densidade econômica do mercado interno; de capital incorporado ou incorporável ao mercado financeiro, para dar maior flexibilidade e intensidade ao crescimento do crédito ao consumo e à produção; modernização tecnológica realizada e em potencial; de estabilidade política e de controle efetivo do poder do Estado pela burguesia nativa, etc (Fernandez, 2020, p. 261).

A adoção do capitalismo monopolista como modelo de desenvolvimento econômico não se resume a uma simples transição de políticas ou práticas comerciais, trata-se de uma metamorfose abrangente que toca todos os aspectos da organização econômica, social e política de uma sociedade. Este processo implica uma reestruturação significativa não apenas na maneira como os mercados operam, mas também na própria estrutura do poder econômico e político dentro de uma nação. À medida que os países se esforçam para integrar-se ao sistema capitalista global, enfrentam o desafio de remodelar seus mercados financeiros e de capitais, expandir suas capacidades industriais e adaptar-se a um ambiente econômico que favorece a eficiência em grande escala e a competitividade externa.

Essa transição não é isenta de conflitos e resistências, visto que implica mudanças que podem ser prejudiciais a diversos grupos e classes sociais, incluindo setores empresariais que se encontram desfavorecidos pelo novo arranjo econômico. A realocação de recursos, a promoção de setores industriais em detrimento de outros e a abertura de economias nacionais à competição internacional são medidas que podem resultar em desequilíbrios sociais e econômicos significativos. Portanto, a transição para o capitalismo monopolista requer mais do que apenas ajustes técnicos nas políticas econômicas, exige uma base de apoio interno forte e decisivo, que só pode ser fornecida pelas classes possuidoras, pelos estratos empresariais influentes e pelo Estado.

Neste contexto de transformação profunda e abrangente, é essencial reconhecer que as forças motrizes por trás dessa transição são multifacetadas e que o sucesso da mesma depende da capacidade desses atores de coordenar suas ações e direcionar a sociedade para um novo

paradigma econômico. A complexidade dessa mudança estrutural e sua dependência de um consenso entre as elites econômicas e políticas ilustram a magnitude dos desafios enfrentados pelas sociedades que buscam adaptar-se ao capitalismo monopolista. Essa realidade é capturada por Florestan com precisão na observação de que:

A transição estrutural e histórica para o padrão de desenvolvimento econômico inerente ao capitalismo monopolista, nas condições assinaladas, requer alterações tão profundas dos mecanismos de mercado, na organização do mercado financeiro e de capitais, nas dimensões da produção industrial, e medidas correlatas tão complexas (e, ao mesmo tempo, tão nocivas para vários grupos e classes sociais, inclusive empresariais), referentes à política econômica e à aplicação de incentivos que privilegiam as economias industriais de escala e a exportação, que ela se torna impraticável sem um apoio interno decidido e decisivo, fundado na base de poder real das classes possuidoras, dos estratos empresariais mais influentes e do Estado (Fernandez, 2020, p. 268).

No cenário econômico a interação entre o Estado e o mercado assume formas complexas e variadas, refletindo as particularidades históricas, políticas e sociais de cada contexto nacional. No Brasil, essa dinâmica evoluiu de maneira a criar um arranjo singular, onde o Estado desempenha um papel central no desenvolvimento e na promoção da atividade econômica privada, em especial no que diz respeito ao estímulo das grandes corporações e ao avanço do capitalismo monopolista. Esta abordagem, frequentemente referida como “capitalismo de Estado”, destaca-se por sua estratégia de utilizar recursos públicos e políticas governamentais para favorecer o crescimento e a consolidação de empresas privadas, tanto nacionais quanto internacionais, atuando em solo brasileiro.

Nesse contexto, a observação de Fernandez sobre a natureza e as implicações desse "capitalismo de Estado" no Brasil oferece uma análise crítica de como essa estratégia foi implementada e os objetivos que busca alcançar. Ele sugere que o modelo procura estabelecer um terreno fértil para o crescimento das grandes corporações privadas, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento do capitalismo monopolista dentro de suas fronteiras. Florestan articula essa complexa interação ao observar que:

Nesse sentido, se se pode falar nisso, ele é representativo de um “capitalismo de Estado” medularmente identificado com o fortalecimento da iniciativa privada e que pretende servir de elo ao florescimento das grandes corporações privadas (independentemente das origens de seus capitais e do seu impacto sobre a recomposição da dominação burguesa) e do capitalismo monopolista no Brasil (independentemente das eventuais “crises de soberania” decorrentes) (Fernandez, 2020, p. 271).

A relação entre o Estado e as forças de mercado, bem como seu papel na definição e na implementação de políticas econômicas nacionais, tem sido um tema central no estudo das dinâmicas socioeconômicas. A teoria política moderna frequentemente debate o grau em que o Estado pode atuar como um agente autônomo em promover objetivos econômicos nacionais, frente às pressões exercidas pelas classes sociais dominantes e pelos interesses corporativos. Esta discussão é particularmente relevante em contextos nos quais o equilíbrio entre o nacionalismo econômico e a integração no sistema econômico globalizado aparece como um dilema persistente.

Historicamente, o papel do Estado na economia tem variado significativamente, refletindo as condições políticas, sociais e econômicas de cada época e lugar. Em algumas conjunturas, o Estado tem agido de forma a proteger e a promover a economia nacional através de políticas de nacionalismo econômico, buscando fortalecer as indústrias domésticas e controlar recursos estratégicos. Em outras, tem facilitado a inserção da economia nacional no mercado global, adotando políticas que favorecem o investimento estrangeiro e a competição internacional.

A experiência histórica tem demonstrado, contudo, que a capacidade do Estado de agir como um promotor do nacionalismo econômico é limitada não apenas por fatores externos, mas também pela sua própria constituição interna. O Estado, em sua essência, não é uma entidade monolítica com interesses unificados, mas sim uma arena em que diversas classes sociais e interesses econômicos disputam influência e poder. Assim, as políticas e orientações adotadas pelo Estado tendem a refletir os interesses das classes que detêm o controle efetivo sobre suas instituições, tanto no plano econômico quanto nos planos militar e político.

O caso brasileiro é emblemático desse dilema, evidenciando como o Estado pode ser cooptado por interesses de classe específicos, os quais direcionam a política econômica e social em seu benefício, muitas vezes em detrimento de uma visão mais ampla de desenvolvimento nacional e de justiça social. Nesse contexto, o "capitalismo de Estado" adotado pelo Brasil é revelador não apenas das intenções de promover o desenvolvimento econômico, mas também das limitações impostas pela estrutura de poder existente dentro do próprio Estado.

Neste contexto, Fernandez (2020) oferece uma análise penetrante sobre a natureza e os limites do poder estatal no que tange ao nacionalismo econômico, sublinhando a influência determinante das classes dominantes nas decisões e políticas estatais. Ao examinar a experiência histórica, ele conclui que:

Essa experiência histórica comprova que o Estado não tem nem pode ter, em si e por si mesmo, um poder real e uma vocação inflexível para o nacionalismo econômico puro. Ele reflete, historicamente, tanto no plano econômico quanto no plano militar e político, os interesses sociais e as orientações econômicas ou políticas das classes que o constituem e o controlam. O Estado nacional brasileiro sucumbiu aos interesses de classe que ele representa. O “capitalismo de Estado”, que ele fomentou, cingiu-se às funções que a intervenção econômica e política estatal deveria preencher para que a irrupção do capitalismo monopolista se tornasse viável e irreversível (Fernandez, 2020, p. 271).

Na análise das estruturas de poder e das dinâmicas sociais dentro de uma nação, a relação entre a burguesia e o Estado desempenha um papel central, especialmente em contextos de transição econômica e política. A burguesia, enquanto classe, não opera isoladamente, seu poder e influência são exercidos e amplificados através de instituições estatais, que atuam como ferramentas para a consecução de seus objetivos. No Brasil, essa interação ganha contornos particulares, marcados por episódios históricos específicos que evidenciam a capacidade da burguesia de mobilizar o aparato estatal em benefício de seus interesses.

O golpe de 1964 no Brasil é um exemplo emblemático dessa dinâmica, revelando como as classes possuidoras e privilegiadas podem transitar rapidamente de uma mobilização social para uma ação militar e política direta, colocando o Estado a serviço de seus interesses particularistas. Esse processo não se limita ao âmbito administrativo ou político, mas se estende a diversos aspectos da vida social e econômica, demonstrando o alto grau de fusão entre o poder econômico e o poder político específico. A instrumentalização do Estado pela burguesia, neste contexto, reflete não apenas uma estratégia de manutenção do poder, mas também uma tentativa de reestruturar a sociedade de maneira a facilitar a transição para o capitalismo monopolista.

No contexto do capitalismo monopolista, a relação entre o Estado e o mercado assume características distintas daquelas observadas em fases anteriores do desenvolvimento capitalista. A complexidade e a escala das operações econômicas nesse estágio do capitalismo exigem um papel mais ativo e intervencionista do Estado, não apenas como regulador do mercado, mas como facilitador e garantidor dos interesses dos monopólios. Essa transformação

reflete uma adaptação às necessidades intrínsecas do capitalismo monopolista, onde a busca por superlucros e a manutenção de posições dominantes no mercado global implicam uma crescente fusão entre poder econômico e poder político.

Diante deste panorama, Florestan nos oferece uma análise crítica e detalhada dessa realidade, descrevendo como:

A dominação da burguesia irradia-se de modo muito fraco da minoria dominante para o resto da sociedade (...) Ela se concentra no tope, nos 10, 15, 20 ou 25% que têm rendas altas, monopolizam a cultura e o poder político, o que faz com que o poder político indireto, nascido do poder econômico puro e simples, e o poder especificamente político se confundam, atingindo o máximo de aglutinação, e o Estado se constitua no veículo por excelência do poder burguês, que se instrumentaliza através da maquinaria estatal até em matérias que não são nem administrativas nem políticas. Isso explica a facilidade com que, no Brasil, as classes possuidoras e privilegiadas passaram tão rapidamente, em 1964, da automobilização social para a ação militar e política; como o Estado nacional foi posto a serviço de fins particularistas da iniciativa privada; e por que as várias elites das classes dominantes (econômicas, militares, políticas, judiciárias, policiais, profissionais, culturais, religiosas etc.) encontraram tão depressa um foco de unificação institucional de suas atividades. O Estado aparece, portanto, como o segundo elemento, na ordem dos fatores de importância estratégica para a solução da crise do poder burguês, no amplo movimento da burguesia para se assegurar o êxito da transição para o capitalismo monopolista (Fernandez, 2020, p. 277 - 278).

Dentro dessa dinâmica, o Estado transcende o papel de mero árbitro das relações econômicas para se tornar um agente ativo na promoção e proteção dos interesses dos conglomerados monopolistas. Esta nova modalidade de intervenção estatal não é uma opção discricionária, mas uma exigência do próprio sistema capitalista em sua fase monopolista. O papel do Estado, portanto, é reconfigurado para operar em múltiplas frentes, desde a implementação de políticas que facilitam a acumulação de capital até a criação de condições favoráveis para a expansão e consolidação dos monopólios tanto no mercado interno quanto no cenário internacional.

A interseção entre o poder econômico dos monopólios e o poder político do Estado gera uma série de implicações para a organização social e econômica, bem como para a governança e a política pública. Esta relação simbiótica entre Estado e capitalismo monopolista é crucial para compreender as transformações socioeconômicas contemporâneas e os desafios enfrentados pelas democracias modernas.

Quanto a isso Netto (2011) elucida as razões e as formas através das quais o Estado intervém na economia para favorecer os interesses dos monopólios.

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 na 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 (Netto, 2001, p. 25).

Na era do capitalismo monopolista, o Estado assume um papel central e multifacetado, intervindo na economia de maneiras que transcendem o simples ajuste de políticas macroeconômicas ou a regulamentação de mercados. Esta intervenção se manifesta através de uma gama diversificada de funções econômicas, tanto diretas quanto indiretas, que visam apoiar e sustentar o desenvolvimento e a expansão dos monopólios. Essa relação simbiótica entre o Estado e os setores monopolistas não é apenas um reflexo das necessidades do capitalismo contemporâneo, mas também uma estratégia deliberada para garantir a acumulação de capital em um ambiente cada vez mais globalizado e competitivo.

As funções econômicas diretas do Estado abrangem desde sua atuação como empresário em setores estratégicos — muitas vezes não rentáveis para o investimento privado, mas cruciais para a infraestrutura econômica do país — até a socialização das perdas de empresas capitalistas em crise, que paradoxalmente podem ser seguidas por processos de reprivatização uma vez resolvidas as dificuldades. Além disso, o Estado desempenha um papel vital ao fornecer subsídios diretos e garantias de lucro para os monopólios, facilitando assim a realização de superlucros e a manutenção de suas posições dominantes no mercado.

As intervenções indiretas, por outro lado, incluem uma ampla variedade de medidas que vão desde encomendas estatais que garantem a valorização de capitais excedentes até investimentos em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, todos concebidos para beneficiar os interesses dos grupos monopolistas. Essas ações não apenas estimulam a acumulação de capital, mas também preparam o terreno institucional e material necessário para a prosperidade contínua desses grupos.

A articulação dessas funções diretas e indiretas revela uma estratégia estatal abrangente para gerir o desenvolvimento econômico e os ciclos de crise, direcionando o curso

do desenvolvimento nacional de acordo com os interesses dos monopólios. Esta abordagem, embora voltada para a estabilização e crescimento da economia, muitas vezes levanta questões críticas sobre a distribuição de recursos, a equidade social e a autonomia nacional frente às dinâmicas globais do capital (Netto, 2001).

A inserção e consolidação do capitalismo monopolista nas economias da periferia global representam um capítulo significativo na evolução do sistema capitalista internacional. Este processo, contudo, não é homogêneo ou isento de contradições. A dinâmica particular do capitalismo monopolista em contextos periféricos evidencia um aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e uma intensificação da dependência dessas economias em relação aos centros do capitalismo global. Esse fenômeno não apenas perpetua padrões de subdesenvolvimento relativo, mas também instaura novas formas de disparidades econômicas e sociais.

Nesse contexto, a manutenção da "dupla articulação" – a interação entre as economias periféricas e os centros capitalistas, caracterizada por uma dependência estrutural – se torna um mecanismo pelo qual a periferia é ainda mais imersa em um ciclo de subordinação e exploração. Esse sistema não só perpetua a dependência econômica como também contribui para o agravamento do subdesenvolvimento, desafiando narrativas que sugerem uma melhoria nas condições econômicas dessas regiões.

Adicionalmente, o capitalismo monopolista impulsiona a busca por um crescimento econômico acelerado, frequentemente baseado na exploração intensiva de "recursos internos". Essa estratégia, embora possa parecer promissora em termos de desenvolvimento econômico, acarreta distorções estruturais significativas e práticas que exacerbam as desigualdades sociais. Duas consequências particularmente graves dessa dinâmica são a compressão salarial dos trabalhadores e o emprego de desinfladores e outras técnicas financeiras que favorecem a transferência de renda para os setores mais abastados da sociedade, em detrimento da maioria da população.

Neste cenário de complexidade e desafio, Fernandez (2020) oferece uma análise crítica do impacto do capitalismo monopolista nas economias periféricas, destacando as consequências perversas desse modelo de desenvolvimento. Ele pontua:

O que se pode dizer, de um ponto de vista geral, é que sob o capitalismo monopolista o desenvolvimento desigual da periferia se torna mais perverso e 'envenenado'. Não se voltando contra a dupla articulação, ele mantém, alarga e aprofunda a dependência, ao mesmo tempo em que agrava o subdesenvolvimento relativo (malgrado os efeitos de demonstração em contrário). Além disso, como também desencadeia pressões fortes no sentido de crescer aceleradamente com 'recursos internos', infunde novas distorções estruturais e dinâmicas no processo de acumulação capitalista. Isso se revela particularmente grave em duas esferas: 1) as fortes compressões conjunturais dos salários dos trabalhadores; 2) desinflatores e outras técnicas de transferência de renda que amparam, sistematicamente, os que podem 'fazer poupança', isto é, todos aqueles que estão fora e acima da economia popular (Fernandez, 2020, p. 282).

Na era da globalização, o capitalismo monopolista expandiu-se muito além de suas fronteiras originais, manifestando-se através de um imperialismo que não reconhece limites territoriais ou barreiras nacionais. Este fenômeno, caracterizado por uma intensa integração e influência econômica, cultural e social das nações capitalistas centrais sobre as economias periféricas, reflete uma dinâmica de poder e dependência profundamente enraizada no sistema mundial. O imperialismo na era do capitalismo monopolista transforma-se em um imperialismo total, permeando todos os aspectos das sociedades hospedeiras, desde suas estruturas econômicas até seus valores culturais e instituições sociais.

Essa penetração abrangente e multifacetada não apenas altera as trajetórias de desenvolvimento econômico das nações hospedeiras, mas também redefine suas relações com o mundo, estabelecendo uma forma de dependência que é difícil, senão impossível, de ser desmantelada dentro do quadro do capitalismo como atualmente conhecido. A normativa implícita de que "o que é bom para a economia norte-americana é bom para o Brasil" simboliza a unilateralidade dessa relação, onde os interesses e as necessidades das economias periféricas são subordinados às prioridades das nações capitalistas hegemônicas.

Essa forma de articulação econômica, que favorece as nações capitalistas centrais em detrimento das economias periféricas, traz consigo desafios significativos e questões críticas sobre a viabilidade de um desenvolvimento autônomo e equitativo sob o sistema capitalista. Ela questiona a possibilidade de uma verdadeira prosperidade e industrialismo que beneficiem amplamente as sociedades periféricas, sem perpetuar ciclos de dependência e desigualdade.

Neste contexto, Fernandez (2020) oferece uma reflexão perspicaz sobre a natureza e as implicações do imperialismo na era do capitalismo monopolista, destacando o impacto profundo e duradouro dessa dinâmica nas economias hospedeiras, como o Brasil. Ele afirma:

Chegou-se, pois, a um ponto em que a articulação no plano internacional tende a esgotar todos os limites. Sob o capitalismo monopolista, o imperialismo torna-se um imperialismo total. Ele não conhece fronteiras e não tem freios. Opera a partir de dentro e em todas as direções, enquistando-se nas economias, nas culturas e nas sociedades hospedeiras. A norma será: 'o que é bom para a economia norteamericana é bom para o Brasil' (e assim por diante). Só que nunca se estabelecerão as diferenças entre a economia norte-americana (ou as outras economias capitalistas centrais) e a economia brasileira. Nessa situação, o industrialismo e a prosperidade capitalista virão finalmente, mas trazendo consigo uma forma de articulação econômica às nações capitalistas hegemônicas e ao mercado capitalista mundial que jamais poderá ser destruída, mantidas as atuais condições, dentro e através do capitalismo (Fernandez, 2020, p. 284).

A reflexão de Fernandez (2020) sobre a penetração do imperialismo no capitalismo monopolista direciona o foco para uma questão crítica: a iminência de crises de acumulação no sistema capitalista. A medida que o capitalismo se expande, alcançando uma natureza verdadeiramente global sob o domínio do imperialismo, emergem novas dinâmicas e vulnerabilidades que podem precipitar tais crises.

No capitalismo monopolista, como Fernandez (2020) destaca, o imperialismo não apenas se infiltra em todas as esferas — econômicas, culturais e sociais — mas também redefine continuamente os limites de sua própria expansão. Esse processo de penetração e redefinição implica que a integração das economias periféricas ao mercado mundial não se dá em termos de paridade ou mutualidade, mas como uma forma de subordinação onde a dependência é estrutural e profundamente enraizada.

A crise de acumulação capitalista, neste contexto, é multifacetada. Primeiramente, ela surge da sobreacumulação de capital nos centros imperialistas, onde o excesso de capital não encontra campos lucrativos para investimento. Esse fenômeno leva a uma exportação massiva de capital para as economias periféricas, que, embora inicialmente possa parecer uma solução, frequentemente resulta em distorções econômicas, inflação de ativos e bolhas especulativas. Além disso, a constante busca por redução de custos e maximização de lucros sob o capitalismo monopolista frequentemente resulta em depressão dos salários e deterioração das condições de trabalho, exacerbando as desigualdades sociais e econômicas tanto nos centros quanto nas periferias.

A crítica de "o que é bom para a economia norteamericana é bom para o Brasil" sublinha uma assimetria na qual os benefícios da globalização são desigualmente distribuídos. As políticas econômicas e as decisões corporativas que favorecem as economias centrais

frequentemente se traduzem em consequências adversas para as economias periféricas, como a desindustrialização e a vulnerabilidade a choques externos. Este é um terreno fértil para crises de acumulação, pois a estrutura de dependência impede um desenvolvimento econômico autônomo e sustentável.

Ao conduzir a análise para a crise de acumulação capitalista, é crucial entender como as condições impostas pelo capitalismo monopolista e imperialista não apenas limitam o crescimento econômico nos países periféricos, mas também instauram um ciclo de crises recorrentes, marcadas por desequilíbrios econômicos e instabilidade social. A reflexão sobre essas crises e suas raízes nos permite questionar a sustentabilidade de um sistema que perpetua desigualdades e exploração sob a égide da acumulação capitalista.

2.2.2 Da Crise de Acumulação

O período conhecido como “anos dourados” do capitalismo, que se estendeu do final da Segunda Guerra Mundial até o final dos anos 1960, foi marcado por um modelo de desenvolvimento baseado na intervenção estatal e na regulação dos mercados. Esse modelo, que foi chamado de “liberalismo embutido” por Karl Polanyi, buscava garantir a estabilidade e o crescimento econômico. No entanto, esse modelo entrou em crise no final dos anos 1960, diante de vários desafios e contradições que abalaram as bases do capitalismo. Segundo Harvey (2011), essa crise se manifestou da seguinte forma:

Perto do final dos anos 1960, o liberalismo embutido começou a ruir, internacionalmente e no nível das economias domésticas. Os sinais de uma grave crise de acumulação eram em toda parte aparentes. O desemprego e a inflação se ampliavam em toda parte, desencadeando uma fase global de "estagflação" que duraria por boa parte dos anos 1970. Surgiram crises fiscais de vários Estados (a Grã-Bretanha, por exemplo, teve de ser salva com recursos do FMI em 1975-76), enquanto as receitas de impostos caíam acentuadamente e os gastos sociais disparavam. As políticas *keynesianas* já não funcionavam. Mesmo antes da guerra árabe-israelense e do embargo do petróleo da OPEP de 1973, o sistema de taxas de câmbio fixas DCE *Bretton Woods* baseado em reservas de ouro tinha se mostrado ineficaz. A porosidade das fronteiras dos Estados com relação aos fluxos de capital pressionava o sistema de taxas de câmbio fixas. Os dólares dos Estados Unidos tinham inundado o mundo e escapado ao controle daquele país, sendo depositados em bancos europeus. As taxas de câmbio fixas foram abandonadas por causa disso em 1971. O ouro não mais poderia funcionar como a base metálica da moeda internacional; as taxas de juro passaram a ser flutuantes e as tentativas de controlar a flutuação logo foram abandonadas. O liberalismo embutido que gerara altas taxas de crescimento pelo menos nos países capitalistas avançados depois de 1945 estava claramente esgotado e deixara de funcionar. A superação da crise requeria alguma alternativa (Harvey, 2011, p. 22).

A crise do capitalismo que se iniciou no final dos anos 1960 e se aprofundou nos anos 1970 teve como uma de suas principais causas a tendência de queda da taxa de lucro, que afetou todos os países capitalistas centrais. Essa tendência, que resultava do aumento da composição orgânica do capital e da concorrência internacional, reduziu a capacidade de acumulação e de crescimento econômico desses países. Além disso, a crise também foi marcada por dois eventos que abalaram o sistema financeiro e energético mundial, alterando as relações entre os países e as classes sociais. Netto (2006) detalha:

A taxa de lucro, rapidamente, começou a declinar: entre 1968 e 1973, ela caiu, na Alemanha Ocidental, de 16,3 para 14,2%, na Grã-Bretanha, de 11,9 para 11,2%, na Itália, de 14,2 para 12,1%, nos Estados Unidos, de 18,2 para 17,1% e, no Japão, de 26,2 para 20,3%. Também o crescimento econômico se reduziu: nenhum país capitalista central conseguiu manter as taxas do período anterior. Entre 1971 e 1973, dois detonadores (cf. a nota 3 do Capítulo 7) anunciaram que a ilusão do "capitalismo democrático" chegava ao fim: o colapso do ordenamento financeiro mundial, com a decisão norte-americana de desvincular o dólar do ouro (rompendo, pois, com os acordos de *Bretton Woods* que, após a Segunda Guerra Mundial, convencionaram o padrão-ouro como lastro para o comércio internacional e a conversibilidade do dólar em ouro) e o choque do petróleo, com a alta dos preços determinada pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo/OPEP (Netto, 2006, p. 213).

Diante da crise instalada com a queda da taxa de lucros do final dos “anos dourados”, levou à busca de uma alternativa ao modelo de desenvolvimento baseado na intervenção estatal, na regulação dos mercados e no bem-estar social. Essa alternativa foi o neoliberalismo, que defendia a primazia do mercado, a redução do papel do Estado, a liberalização do comércio e das finanças e a flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas. No entanto, o neoliberalismo não foi um projeto homogêneo e coerente, mas sim um processo histórico e geográfico, marcado por contradições, conflitos e resistências. Segundo Harvey (2011):

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como a resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos que na verdade só convergiram como uma nova ortodoxia com a articulação, nos anos 1990, do que veio a ser conhecido como o "Consenso de *Washington*". [...] O desenvolvimento geográfico desigual do neoliberalismo, sua aplicação frequentemente parcial e assimétrica de Estado para Estado e de formação social para formação social atestam o caráter não-elaborado das soluções neoliberais e as complexas maneiras pelas quais forças políticas, tradições históricas e arranjos institucionais existentes moldaram em conjunto por que e como o processo de neoliberalização de fato ocorreu (Harvey, 2011, p. 23).

A crise não afetou apenas o modelo de desenvolvimento vigente, mas também a distribuição da renda e da riqueza entre as classes sociais. O acordo do pós-guerra, que havia garantido uma maior participação dos trabalhadores na renda nacional e uma maior regulação do capital, foi questionado pelas classes altas, que viram seus lucros e seus ativos diminuir.

Essas classes passaram a reivindicar uma mudança nas políticas econômicas e sociais, que favorecesse seus interesses e restaurasse seu poder. Harvey (2011) ilustra essa situação:

Uma condição do acordo do pós-guerra em quase todos os países era que o poder econômico das classes altas fosse restrito e que o trabalho recebesse uma parcela bem mais ampla do bolo econômico. Nos Estados Unidos, por exemplo, a parcela da renda nacional nas mãos do 1% mais rico caiu de uma taxa de 16% antes da Segunda Guerra Mundial para menos de 8% depois dela, tendo ficado perto desse nível durante quase três décadas. Enquanto o crescimento se mantinha em altos níveis, essa restrição não parecia importante. Uma coisa é ter uma parcela estável de um bolo em crescimento. Mas quando o crescimento entrou em colapso nos anos 1970, quando as taxas de juro reais ficaram negativas e a norma eram poucos dividendos e lucros, as classes altas em toda parte se sentiram ameaçadas. Nos Estados Unidos, o controle da riqueza (em oposição à renda) pelo 1% mais rico da população permaneceu mais ou menos estável por todo o século XX. Mas na década de 1970 sofreu uma acentuada queda (com o colapso do valor dos ativos (ações, imóveis, poupanças). As classes altas tinham de agir com mais vigor para se proteger da aniquilação política e econômica (Harvey, 2011, p. 25).

Um dos efeitos mais evidentes do neoliberalismo foi o aumento da desigualdade social, tanto entre países como dentro deles. A política do Estado neoliberal, ao invés de promover a prosperidade para todos/as, como afirmava sua teoria, favoreceu a concentração de renda e riqueza nas mãos de uma elite econômica, que se beneficiou das políticas de desregulação, privatização, liberalização e flexibilização. Essa elite, formada principalmente por grandes empresários, banqueiros e investidores, passou a ter uma influência cada vez maior sobre as decisões políticas e econômicas, em detrimento da maioria da população, como demonstra Harvey (2011):

Efeitos redistributivos e uma desigualdade social crescente têm sido de fato uma característica tão persistente do neoliberalismo que podem ser considerados estruturais em relação ao projeto como um todo. *Gérard Duménil e Dominique Lévy*, depois de uma cuidadosa redistribuição dos dados, concluíram que a neoliberalização foi desde o começo um projeto voltado para restaurar o poder de classe. Depois da implementação de políticas neoliberais no final dos anos 1970, a parcela da renda nacional do 1% mais rico dos Estados Unidos disparou, chegando a 15% (bem perto de seu valor pré-Segunda Guerra Mundial) perto do final do século. O 0,1% mais rico dos Estados Unidos aumentou sua parcela da renda nacional de 2% em 1978 para mais de 6% por volta de 1999, enquanto a proporção entre a compensação mediana dos trabalhadores e o salário dos CEOs (*Chief Executive Officer*) passou de apenas 30 para 1 em 1970 a quase 500 para 1 por volta de 2000 (Harvey, 2011, p. 26).

A neoliberalização, entendida como o processo de implementação das políticas neoliberais, pode ser vista sob duas perspectivas: uma teórica e uma prática. A perspectiva teórica se baseia na ideia de que o neoliberalismo é um modelo ideal de organização do capitalismo, que visa promover a eficiência, a liberdade e o bem-estar geral. A perspectiva

prática baseia-se na análise dos resultados concretos do neoliberalismo, que mostram que ele não conseguiu resolver os problemas do capitalismo, mas sim agravá-los, beneficiando apenas uma minoria de elites econômicas. Harvey (2011) defende essa segunda perspectiva, argumentando que:

Podemos, portanto, interpretar a neoliberalização seja como um projeto utópico de realizar um plano teórico de reorganização do capitalismo internacional ou como um projeto político de restabelecimento das condições da acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas. Defenderei a seguir a ideia de que o segundo desses objetivos na prática predominou. A neoliberalização não foi muito eficaz na revitalização da acumulação do capital global, mas teve notável sucesso na restauração ou, em alguns casos (a Rússia e a China, por exemplo) na criação do poder de uma elite econômica (Harvey, 2011, p. 27).

Além de alterar a distribuição da renda e da riqueza dentro dos países, o neoliberalismo, também modificou a dinâmica da produção e do comércio internacional. O neoliberalismo incentivou a globalização, entendida como o processo de integração dos mercados e das cadeias produtivas em escala mundial, facilitado pela liberalização do comércio, dos fluxos financeiros e dos investimentos. Essa globalização, porém, não foi benéfica para todos os países e setores, mas sim para aqueles/as que tinham condições de competir e se adaptar às novas regras do jogo. A política neoliberal também provocou mudanças geopolíticas, ao alterar o equilíbrio de forças entre as nações e os blocos regionais. Harvey (2011) analisa alguns desses aspectos:

A desindustrialização doméstica e a tendência a levar a produção para o exterior tornaram-se muito mais comuns. O mercado, descrito ideologicamente como forma de promover a competição e a inovação, tornou-se veículo da consolidação do poder monopolista. Os impostos corporativos sofreram uma dramática redução e a faixa mais alta passou de 70% a 28%, naquilo que foi denominado "a maior redução de impostos da história". E teve início assim a abissal mudança para uma desigualdade social cada vez maior e a restauração do poder econômico da classe alta. Houve, contudo, outra mudança concomitante que também alimentou o movimento de neoliberalização nos anos 1970. A elevação de preços pela OPEP, que veio com o embargo do petróleo de 1973, colocou vastas parcelas de poder financeiro à disposição de países produtores de petróleo como a Arábia Saudita, o *Kuwait* e Abu Dhabi (Harvey, 2011, p. 35).

Neste sentido, o neoliberalismo não se impôs apenas pela via ideológica ou pela persuasão dos agentes econômicos, mas também pela via da coerção e da imposição das instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Essas instituições, que haviam sido criadas no pós-guerra, supostamente, para promover a estabilidade e o desenvolvimento econômico, passaram a defender e a exigir dos

países em desenvolvimento a adoção das políticas neoliberais, como condição para receberem empréstimos, renegociarem suas dívidas ou participarem de programas de ajuste. Essas políticas, porém, tiveram efeitos negativos sobre o crescimento, o emprego, a distribuição de renda e os direitos sociais desses países. Harvey (2011) relata um exemplo emblemático dessa situação:

O primeiro grande teste disso veio na esteira do choque *Volcker*, que levou o México à moratória em 1982-84. O governo Reagan, que pensara seriamente em retirar o apoio ao FMI no primeiro ano de mandato, descobriu uma maneira de unir os poderes do Tesouro norte-americano e do FMI para resolver a dificuldade rolando a dívida, mas exigiu em troca reformas neoliberais. Esse tratamento se tornou o padrão depois daquilo que Stiglitz chamou de "expurgo" de todas as influências *keynesianas* do FMI em 1982. O FMI e o Banco Mundial se tornaram a partir de então centros de propagação e implantação do "fundamentalismo do livre mercado" e da ortodoxia neoliberal. Em troca do reescalonamento da dívida, os países endividados tiveram de implementar reformas institucionais como cortes nos gastos sociais, leis do mercado de trabalho mais flexíveis e privatização. Foi inventado assim o "ajuste estrutural". O México foi um dos primeiros Estados recrutados para aquilo que iria se tornar uma crescente coluna de aparelhos neoliberais de Estado em todo o mundo (Harvey, 2011, p. 38).

Outra característica acentuada do neoliberalismo foi o fortalecimento e a expansão do setor financeiro, que passou a ter um papel central na economia e na política. A agenda neoliberal, ao reduzir o papel do Estado na regulação e na intervenção econômica, abriu espaço para que o mercado financeiro assumisse funções que antes eram da esfera estatal, como o financiamento do *déficit* público, dos investimentos produtivos e do consumo. O neoliberalismo também estimulou a criação de novos instrumentos e mercados financeiros, que permitiram a circulação e a especulação de capitais em escala global, sem controle ou supervisão. Criou, portanto, uma dependência cada vez maior da economia real em relação à economia financeira, que passou a ditar as regras e as prioridades da acumulação capitalista, como demonstrado por Harvey (2011):

Cada vez mais liberta das restrições e barreiras regulatórias que até então limitavam seu campo de ação, a atividade financeira pôde florescer como nunca antes, chegando a ocupar todos os espaços. Uma onda de inovações ocorreu nos serviços financeiros para produzir não apenas interligações globais bem mais sofisticadas como também novos tipos de mercados financeiros baseados na securitização, nos derivativos e em todo tipo de negociação de futuros. Em suma, a neoliberalização significou a "financiarização" de tudo. Isso aprofundou o domínio das finanças sobre todas as outras áreas da economia, assim como sobre o aparato de Estado e como assinala Randy Martin, a vida cotidiana. Criou ainda uma volatilidade sempre crescente nas relações globais de trocas; houve sem sombra de dúvida uma mudança de poder da produção para o mundo das finanças. Ganhos na capacidade manufatureira não mais significavam aumento da renda per capita, mas certamente significavam concentração em serviços financeiros. Por isso, o apoio às instituições financeiras e à integridade

do sistema financeiro se tornou a preocupação central da coletividade de Estados neoliberais (como o grupo formado pelos países mais ricos do mundo, conhecido o como G7) (Harvey, 2011, p. 41-42).

Ao se apresentar como uma doutrina que defende a liberdade individual, o livre mercado e a democracia, o neoliberalismo esconde uma contradição fundamental: a liberdade que ele propõe é apenas a liberdade dos interesses privados, dos/as proprietários/as e dos/as rentistas, que se sobrepõem aos interesses coletivos, dos/as trabalhadores/as e dos/as cidadãos/cidadãs. A agenda da política de mercado, ao invés de ampliar a liberdade, restringe-a aos limites impostos pela lógica do capital, que busca maximizar o lucro e a acumulação. O neoliberalismo, portanto, não é compatível com uma democracia verdadeira, que pressupõe a participação popular, a igualdade de direitos e a justiça social. Os ajustes da agenda neoliberal requerem um Estado forte e autoritário, que imponha as políticas neoliberais à força e que reprima qualquer forma de resistência ou contestação. Essa é a tese de Polanyi (1944), um crítico do liberalismo clássico e do neoliberalismo, que Harvey (2011) resume assim:

A ideia de liberdade "degenera assim em mera defesa do livre empreendimento", que significa "a plenitude da liberdade para aqueles que não precisam de melhoria em sua renda, seu tempo livre e sua segurança, e um mero verniz de liberdade para o povo, que pode tentar em vão usar seus direitos democráticos para proteger-se do poder dos que detêm a propriedade". Mas se, como é sempre o caso, "não é possível uma sociedade sem poder e compulsão, nem um mundo em que a força não tenha função", a única maneira de manter essa visão utópica liberal está na força, na violência e no autoritarismo. Para Polanyi, o utopismo liberal ou neoliberal está fadado à frustração pelo autoritarismo ou mesmo pelo fascismo declarado". Perdem-se as boas liberdades e as más liberdades assumem o controle (Harvey, 2011, p.46).

Além de ser um projeto econômico, o neoliberalismo é também um projeto político e cultural, que visa transformar as formas de pensar e de agir das pessoas, de acordo com os valores e os interesses neoliberais. Porém, não se impõe apenas pela força ou pela coerção, mas também pelo convencimento e pela persuasão. O neoliberalismo busca criar um consenso em torno de suas ideias e de suas políticas, que se apresentam como naturais, inevitáveis e desejáveis. Para isso, ele se utiliza de diversos mecanismos e estratégias, como os meios de comunicação, a educação, a religião, a propaganda, a manipulação emocional e a exploração dos medos e dos preconceitos.

Dessa forma, ele procura moldar o senso comum das pessoas, isto é, o conjunto de crenças, valores e opiniões que orientam o comportamento cotidiano e a visão de mundo da maioria da população. O senso comum, porém, não é neutro nem imutável, mas sim uma

construção histórica e social, que pode ser alterada ou contestada. O senso comum, portanto, é um campo de disputa política e ideológica, que envolve também questões culturais. Harvey (2011), inspirado na obra do pensador marxista italiano Antonio Gramsci (1891-1937), analisa esse aspecto:

A ocorrência de uma mudança de tamanha magnitude exigia que se construísse antes o consentimento político num espectro suficientemente amplo da população para que se ganhassem eleições. Aquilo que Gramsci denomina "senso comum" (definido como "o sentido sustentado em comum") tipicamente fundamenta o consentimento. O senso comum é construído com base em práticas de longa data de socialização cultural que costumam fincar profundas raízes em tradições nacionais ou regionais. [...] Assim sendo, o senso comum pode ser profundamente enganoso, escamoteando ou obscurecendo problemas reais sob preconceitos culturais. Valores culturais e tradicionais (como a crença em Deus e no país ou concepções da posição das mulheres na sociedade) e temores (de comunistas, imigrantes, estrangeiros ou "outros" em geral) podem ser mobilizados para mascarar outras realidades. Podem-se invocar slogans políticos que mascarem estratégias específicas por trás de vagos artifícios retóricos. A palavra "liberdade" ressoa tão amplamente na compreensão de senso comum que têm os norte-americanos que se tornou "um botão que as elites podem pressionar para abrir a porta às massas" a fim de justificar quase qualquer coisa. [...] Gramsci concluiu, portanto, que as questões políticas, quando "disfarçadas como culturais", se tornam "insolúveis". Buscando compreender a construção do consentimento político, temos de aprender a extrair significados políticos de seu impenetrável revestimento cultural (Harvey, 2011, p. 49).

Ao promover a liberalização e a globalização financeira, o neoliberalismo facilitou a circulação e a concentração de capitais nos centros hegemônicos do sistema capitalista, como os Estados Unidos e a Europa. A política neoliberal reforçou as relações de dependência e de dominação entre os países centrais e os países periféricos, que se tornaram mais vulneráveis às crises e às pressões financeiras. O neoliberalismo, nesse sentido, pode ser visto como uma forma de imperialismo financeiro, que extrai riqueza e recursos dos países subordinados por meio de mecanismos como a dívida externa, as taxas de juros, as reservas cambiais e as políticas de ajuste estrutural. Os ajustes da agenda neoliberal, não apenas reproduz, mas também aprofunda as desigualdades e as injustiças no cenário internacional. Harvey (2011) ilustra esse processo com um exemplo:

A extração de tributos via mecanismos financeiros é uma velha prática imperial. Ela tem se mostrado muito útil para restaurar o poder de classe, especialmente nos principais centros financeiros internacionais, e nem sempre precisa de uma crise de ajuste estrutural para funcionar. Quando empreendedores de países em desenvolvimento tomam empréstimos externos, por exemplo, a condição de que o Estado onde estão disponha de reservas suficientes para cobrir esses empréstimos se traduz na obrigação de esse Estado investir em, digamos, títulos do Tesouro norte-americano. A diferença entre a taxa de juro cobrada pelo empréstimo (por exemplo, 12%) e a paga pelo dinheiro depositado como contrapartida no Tesouro em

Washington (por exemplo, 4%) produz um forte influxo financeiro líquido para o centro imperial em detrimento do país em desenvolvimento (Harvey, 2011, p. 84).

Desta forma, o neoliberalismo ao gerar crises financeiras recorrentes nos países em desenvolvimento, também criou oportunidades para que os credores internacionais, como os bancos, as corporações e os organismos multilaterais, impusessem condições e exigências aos países endividados, que se viram obrigados a aceitar acordos desfavoráveis e prejudiciais. Assim, utilizou a dívida externa como um instrumento de chantagem e de coerção, que serviu para impor as políticas neoliberais de privatização, desregulamentação, abertura comercial e redução do Estado. E não apenas explorou os países em desenvolvimento por meio da extração de mais-valia financeira, mas também os submeteu a um processo de reestruturação econômica e social que comprometeu seu desenvolvimento e sua soberania. Portanto, não ofereceu nenhuma solução real para o problema da dívida externa, mas apenas o agravou e o prolongou. Harvey (2011) descreve esse cenário com base no caso latino-americano:

Há limites à capacidade de extrair excessiva mais-valia das economias de países em desenvolvimento. Esmagados por medidas de austeridade que os lançam numa estagnação econômica crônica, esses países com frequência remetem a algum distante momento futuro a perspectiva de virem a pagar suas dívidas. Nessas condições, algumas perdas calculadas podem se afigurar como alternativa atraente. Isso ocorreu sob o Plano Brady de 1989. As instituições financeiras concordaram em contabilizar como perdas 35% do principal de dívidas de que eram credoras em troca do desconto de títulos (com o apoio do FMI e do Tesouro dos Estados Unidos), tendo garantido o pagamento do restante (ou seja, garantiu-se aos credores o pagamento de dívidas à taxa de 65 centavos por dólar). Por volta de 1994, cerca de dezoito países (como México, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai) aceitaram acordos que previam o perdão de 60 bilhões de dólares de suas dívidas. Naturalmente, tinham a esperança de que esse alívio da dívida iria provocar uma recuperação econômica que lhes permitiria pagar num momento oportuno o resto da dívida. O problema estava no fato de o FMI ter imposto aos países que aceitaram esse pequeno perdão da dívida (quer dizer, pequeno em relação ao que os bancos poderiam ter concedido) que engolissem a pílula envenenada das reformas institucionais neoliberais. A crise do peso de 1995, a crise brasileira de 1998 e o total colapso da economia argentina eram resultados previsíveis (Harvey, 2011, p. 84-85).

Ao promover a desregulamentação e a flexibilização do mercado de trabalho o neoliberalismo, precarizou as condições e as relações de trabalho, reduzindo os salários, os direitos e a proteção dos/as trabalhadores/as. Assim, aumentou a exploração e a desigualdade social, beneficiando os interesses e os lucros dos empresários e dos rentistas. Porém, ele não se limitou a atacar os/as trabalhadores/as no âmbito econômico, mas também no âmbito político e ideológico. Nesse sentido, enfraqueceu os sindicatos e os movimentos sociais, que representavam as formas de organização e de resistência dos/as trabalhadores/as. Além disso,

difundiu uma cultura individualista e meritocrática, que culpabilizou os trabalhadores por sua situação de pobreza e de exclusão. Dessa forma, retirou do Estado e do mercado a responsabilidade pelo bem-estar social e a transferiu para os indivíduos. O neoliberalismo, portanto, não apenas empobreceu os/as trabalhadores/as materialmente, mas também os despolitizou e os desmobilizou. Harvey (2011) explica esse processo com as seguintes palavras:

A formação ou a restauração do poder de classe ocorrem, como sempre, à custa dos trabalhadores. É justo nesse contexto de redução de recursos pessoais advinda do mercado de trabalho que a determinação neoliberal de devolver toda responsabilidade por seu bem-estar ao indivíduo tem efeitos duplamente deletérios. À medida que reduz os recursos dedicados ao bem-estar social e reduz o seu papel em áreas como a assistência à saúde, o ensino público e a assistência social, que um dia foram tão fundamentais para o liberalismo embutido, o Estado vai deixando segmentos sempre crescentes da população expostos ao empobrecimento. A rede de seguridade social é reduzida ao mínimo indispensável em favor de um sistema que acentua a responsabilidade individual. Em geral se atribuem os fracassos pessoais a falhas individuais, e com demasiada frequência a vítima é quem leva a culpa! (Harvey, 2011, p. 86).

Ao defender a redução do papel do Estado na economia e na sociedade, o neoliberalismo não eliminou o Estado, mas o transformou em um instrumento a serviço dos interesses e das demandas do capital. Redefiniu as funções e as prioridades do Estado, que passou a atuar como um facilitador e um garantidor das atividades e dos negócios das corporações privadas. Não se contentando em favorecer o setor privado no âmbito legal e institucional, mas também no âmbito material e financeiro, promoveu a privatização e a mercantilização de bens e serviços públicos, transferindo recursos e patrimônios do Estado para o mercado. Como também, utilizou a esfera estatal como um mecanismo de controle e de repressão social, tendo em vista conter e neutralizar as contestações e as resistências populares ao modelo neoliberal. Nesse contexto, não apenas enfraqueceu o Estado como provedor de direitos e de políticas sociais, mas também o fortaleceu como agente de violência e de coerção. Harvey (2011) analisa esse fenômeno com base nos seguintes exemplos:

O Estado produz tipicamente legislação e estruturas regulatórias que privilegiam as corporações e, em alguns casos, interesses específicos, como energia, produtos farmacêuticos, agronegócios etc. Em muitos casos das parcerias público-privadas, em especial no nível dos municípios, o governo assume boa parte do risco enquanto o setor privado fica com a maior parte dos lucros. Se necessário, o Estado neoliberal além disso recorre a legislações coercivas e táticas de policiamento (por exemplo, regras antipiquete) para dispersar ou reprimir formas coletivas de oposição ao poder corporativo. As maneiras de vigiar e policiar se multiplicam: nos Estados Unidos, a prisão se tornou uma estratégia-chave do Estado para resolver problemas que surgem entre trabalhadores descartados e populações marginalizadas. O braço coercivo do

Estado é fortalecido para proteger interesses corporativos e, se necessário, reprimir a dissensão (Harvey, 2011, p. 87).

O neoliberalismo, ao se apresentar como um modelo econômico capaz de promover o crescimento, a eficiência e a prosperidade, não cumpriu suas promessas, mas gerou crises, instabilidades e desequilíbrios. Revelou-se como uma estratégia política e ideológica que visou restaurar e consolidar o poder e a hegemonia das classes dominantes, em especial do capital financeiro. Não se limitando a reproduzir e a intensificar as formas tradicionais de exploração e de dominação capitalistas, mas também criou e expandiu novas formas de expropriação e de subordinação dos trabalhadores e dos povos. Nesse sentido, recorreu a processos históricos e geográficos de despossessão, desterritorialização e de desregulação, que implicaram na perda ou na transformação de direitos, de bens e de territórios. Bem como, utilizou o sistema financeiro como um instrumento privilegiado de acumulação e de espoliação, que impôs aos países e aos indivíduos uma lógica de endividamento e de dependência. Dessa forma, não apenas redistribuiu a riqueza e a renda em favor das elites econômicas, mas também reconfigurou as relações sociais e espaciais sob o signo da desigualdade e da violência. Harvey (2011) denomina esse processo como “acumulação por espoliação” e o descreve com os seguintes termos:

A principal realização substantiva da neoliberalização foi, no entanto, redistribuir, em vez de criar, riqueza e renda. Fiz em outra obra uma descrição dos mecanismos dessa distribuição sob a rubrica "acumulação por espoliação". Pretendi designar com isso a continuidade e a proliferação de práticas de acumulação que Marx tratara como "primitivas" ou "originais" durante a ascensão do capitalismo. Incluem-se aí: a mercadificação e a privatização da terra, bem como a expulsão pela força de populações camponesas (comparem-se os casos acima descritos do México e da China, em que se avalia que 70 milhões de camponeses foram expulsos em época recente); a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comuns, coletivas, estatais etc.) em direitos de propriedade exclusiva (cujo exemplo mais extraordinário é o da China); a supressão dos direitos aos bens comuns; a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (nativas) de produção e consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação privada de ativos (incluindo recursos naturais); a monetização do câmbio e a taxação, principalmente da terra; o comércio de escravos (que continua de modo especial na indústria do sexo); e a usura, a dívida nacional e o aspecto mais devastador de todos: o uso do sistema de crédito como meio radical de acumulação por espoliação (Harvey, 2011, p. 171-172).

Para realizar o processo de acumulação por espoliação, recorreu não só a mecanismos econômicos e sociais, mas também a mecanismos políticos e institucionais. Modificando as formas e as funções do Estado, que passou a servir como um facilitador e um protetor das atividades e dos negócios das corporações privadas. Além disso, empregou o Estado como um

instrumento de controle e de manipulação das crises, que visou garantir a rentabilidade e a estabilidade do capital financeiro. Harvey (2011) resume essas características com base nos seguintes pontos:

A acumulação por espoliação apresenta quatro características principais: 1. *Privatização e mercadificação*. A corporatização, a mercadificação e a privatização de ativos até então públicos têm sido uma marca registrada do projeto neoliberal. [...] 2. *Financiarização*. A forte onda de financiarização que se instaurou a partir de 1980 tem sido marcada por um estilo especulativo e predatório. [...] 3. *Administração e manipulação de crises*. Para além das bolhas especulativas e muitas vezes fraudulentas que caracterizam boa parte da manipulação financeira neoliberal, há um processo mais profundo que envolve lançar "a rede da dívida" como recurso primordial de acumulação por espoliação. [...] 4. *Redistribuições via Estado*. O Estado, uma vez neoliberalizado, passa a ser o principal agente de políticas redistributivas, revertendo o fluxo que vai das classes altas para as baixas, presente na era do liberalismo embutido. Ele o faz antes de tudo promovendo esquemas de privatização e cortes de gastos públicos que sustentam o salário social (Harvey, 2011, p. 172-176, grifos do autor),

Defendendo a supremacia do mercado e da livre concorrência, o neoliberalismo não reconheceu os limites e os problemas da lógica mercantil. Assim, propôs a mercadificação como uma solução universal e racional para todas as questões econômicas e sociais. Não considerando, porém, as implicações e as consequências da mercadificação para os direitos, os valores e as relações humanas. Nesse sentido, promoveu a transformação de tudo em mercadoria, que pode ser produzida, vendida e consumida no mercado. Impondo o mercado como um guia e uma ética para todas as ações humanas, que passaram a ser orientadas pelo cálculo do custo-benefício e pela busca do superlucro. Dessa forma, não apenas submeteu a economia e a sociedade à lógica mercantil, mas também desconsiderou as dimensões culturais, morais e políticas da vida humana. Harvey (2011) critica essa visão:

Supor que os mercados e a sinalização do mercado podem melhor determinar as decisões de alocação é supor que tudo pode em princípio ser tratado como mercadoria. A mercadificação presume a existência de direitos de propriedade sobre processos, coisas e relações sociais, supõe que se pode atribuir um preço a eles e negociá-los nos termos de um contrato legal. Há aí o pressuposto de que o mercado funciona como um guia apropriado — uma ética — para todas as ações humanas (Harvey, 2011, p. 178).

Construímos até aqui o caminho de consolidação e crises do modo de produção capitalista que vai se agudizando a cada novo ciclo, na busca incessante pela ampliação de sua capacidade de acumulação. Vimos também a transição em caminho da financeirização, com participação ativa do Estado como “comitê executivo” da burguesia monopolista – termo cunhado por Netto (2001), que dentro da lógica neoliberal torna-se cada vez mais propulsor do

capital, no próximo tópico ampliaremos nosso debate ao tratar da crise econômica gerada pelo capital especulativo que eclodiu no ano de 2008, gerando consequências catastróficas na economia global.

Estamos defendendo ao longo deste capítulo que às crises decorrentes da acumulação capitalista, típicas deste modo de produção, condicionou o Estado a contrarreformas políticas favoráveis ao capital, regidos sob a égide da financeirização, e que por conseguinte, gestou-se as condições para uma nova crise, comparável a crise de 1929 – como veremos a seguir. Neste ponto, nos importa apresentar as características da crise de 2008, que foi a chave para uma contraofensiva que recrudescer ainda mais o neoliberal, dando origem ao que conhecemos por ultraneoliberalismo.

Uma das características do neoliberalismo foi a expansão desmedida do setor financeiro, que passou a dominar e subordinar as demais esferas da economia. Essa expansão foi uma forma de o capitalismo lidar com as crises de superacumulação, que se manifestou na década de 1970 e que resultou de um excesso de capitais que não encontravam rentabilidade suficiente na produção. Para superar essa crise, o capitalismo recorreu a diversas estratégias, como a abertura de novos mercados, a reestruturação produtiva, a inovação tecnológica e a especulação financeira. No entanto, essas estratégias não resolveram as contradições do sistema, mas apenas as transferiram ou adiaram. Nesse sentido, Tonello (2021) afirma:

[...] existe uma espécie de ciclo vicioso entre as finanças e as mais profundas esferas da produção no seguinte sentido: no neoliberalismo, a explosão hiperfinanceira permitiu absorver grande parte dos capitais ociosos, os quais eram fatores da crise de sobreacumulação anterior; se formos ainda mais longe, antes de aqueles serem alocados no setor financeiro-imobiliário, a crise de sobreacumulação havia sido postergada parcialmente, empregando capitais, primeiro, nos novos Tigres Asiáticos e, em seguida, nas finanças das empresas ponto.com, o que desencadeou, no fim da década de 1990 e início dos anos 2000, uma bolha na tecnologia da informação, a qual, além da especulação, também levou ao crescimento muito dinâmico de companhias e impactou na produtividade. A partir do momento em que a bolha estourou, as consequências foram a desarticulação do sistema financeiro, a diminuição do ritmo dos avanços tecnológicos e os impactos mais estruturais na esfera da produção (Tonello, 2021, p. 61).

Essas crises foram desencadeadas por diferentes fatores, como a dívida externa dos países periféricos, a desregulamentação dos mercados financeiros, a especulação com derivativos, as bolhas de ativos e as fraudes contábeis. Essas crises afetaram não apenas os países emergentes, mas também os centros hegemônicos do capitalismo, como os Estados

Unidos e a União Europeia. Na tentativa de se contrapor as crises, diversas são as fórmulas, como nos mostra Nakatani e Marques (2020):

A cada crise, os governos, muitas vezes auxiliados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), contiveram seus efeitos. Mas esses se tornaram cada vez mais difíceis de controlar. Nos EUA, lugar onde o desenvolvimento do capital fictício foi mais avançado, a crise provocada pela queda da *Nasdaq* foi respondida com a expansão imobiliária, toda ela fundada em hipotecas oferecidas a qualquer pessoa, como visto. Nesse momento, o FED respondeu baixando a taxa nominal de juros de 6,5% ao ano, em dezembro de 2000, para 1,75%, em dezembro de 2001. Ela se manteve em 1% de junho de 2003 até maio de 2004. Se considerarmos a inflação, a taxa real de juros tornou-se negativa. Foi durante esse período – de taxas de juros reais negativas–, que as hipotecas *subprime* se acumularam (Nakatani; Marques, 2020, p. 909).

O setor imobiliário se tornou um dos principais focos de valorização e especulação do capitalismo na década de 2000, os imóveis nos Estados Unidos tiveram uma valorização de 126%; o crescimento econômico do país foi modesto, variando entre 1% e 3% ao ano entre 2000 e 2008, mas o volume anual de novas operações imobiliárias foi enorme, chegando a 3 ou 4 trilhões de dólares, o que representava 35% do PIB dos Estados Unidos em 2003 (Tonelo, 2021).

Quanto a isso Tonelo (2021) explica:

O que ocorreu no período foi a expansão do mercado imobiliário por meio da incorporação de novos segmentos na concessão desses créditos, combinada com a flexibilização tanto dos critérios de avaliação como da forma de financiamento por parte dos bancos. Sendo assim, foi verificado no período um aumento sem precedentes das chamadas hipotecas *subprime*, ou seja, de créditos imobiliários concedidos a pessoas que não possuíam histórico de crédito ou que estavam inadimplentes, muitas das quais eram chamadas, na linguagem do setor financeiro, de *ninjas* (*no income, no job, no asset* – sem renda, sem trabalho e sem ativos). Os números mostram que entre 2001 e 2006, as hipotecas *subprime* foram de 8,6% das novas hipotecas geradas anualmente para corresponder a 20% destas (Tonelo, 2021, p. 32).

O *boom* imobiliário nos Estados Unidos foi sustentado por uma política monetária expansionista do Banco Central (FED), que manteve as taxas de juros em níveis muito baixos entre 2001 e 2004. Essa política estimulou a demanda por crédito imobiliário, especialmente por parte dos devedores de baixa renda e alto risco, os chamados *subprime*. Esses empréstimos eram repassados pelos bancos a outras instituições financeiras, que os transformavam em títulos negociáveis no mercado secundário. Esses títulos eram avaliados por agências de classificação de risco, que lhes atribuíam notas elevadas, ignorando o risco de inadimplência dos mutuários. Diante do cenário de elevação do preço dos imóveis em decorrência da crescente demanda, o

FED retoma o aumento das taxas básica de juros, que chegou a 5,25% em junho de 2007. Esse aumento na taxa de juros efetivamente se torna a fagulha que faltava para o aumento da inadimplência, e deixando evidente os sinais da crise vindoura (Nakatani; Marques, 2020).

Esse mercado havia se expandido de forma acelerada nos anos anteriores, graças à concessão de crédito fácil e barato a milhões de mutuários, muitos deles sem condições de honrar seus compromissos. Esses empréstimos eram transformados em títulos negociáveis no mercado secundário, que eram comprados por investidores ávidos por altos retornos. No entanto, esse modelo se mostrou insustentável quando alguns fatores começaram a mudar a conjuntura econômica. Como nos mostra Tonelo (2021):

Vale destacar que o processo de inadimplência que estourou em 2008 se iniciou a partir de 2006 e, em parte, foi alimentado pelo aumento das taxas básicas de juros nos Estados Unidos, que subiu de patamares de 1% para 5% entre 2004 e 2006 e pela queda dos preços dos imóveis a partir de 2006. Esses dois elementos impunham limites ao processo de refinanciamento da dívida pela via da troca de hipotecas. Além disso, também em 2006, começa a ser verificada uma queda vertiginosa nos gastos com materiais de construção residencial, que, em fevereiro de 2006, estava em 683 bilhões de dólares e, em agosto de 2008, havia caído pela metade (Tonelo, 2021, p. 38).

Ao mesmo tempo em que os bancos concediam empréstimos imobiliários a uma parcela cada vez maior da população, eles também desenvolviam um mecanismo para se livrarem do risco de calote desses empréstimos. Esse mecanismo consistia em agrupar os empréstimos imobiliários, especialmente aqueles de baixa qualidade e alto risco de inadimplência, conhecidos como *subprimes*, em títulos que podiam ser negociados no mercado financeiro. Esses títulos, chamados de *securities*, eram vendidos a outros investidores, que passavam a receber os pagamentos das hipotecas dos mutuários originais. Dessa forma, os bancos transferiam o risco de inadimplência para os compradores das *securities*, e ainda lucravam com as taxas e comissões cobradas pela emissão e venda desses títulos. Neste sentido, Tonelo (2021) afirma:

A securitização era uma forma de agrupar uma série de tipos de passivos financeiros (de diferentes rentabilidades e riscos) e convertê-los em títulos padronizados e negociáveis no mercado. O mais famoso desses pacotes financeiros na crise de 2008 foram os chamados *Collateralized Debt Obligations (CDO)* [*obrigações de dívida colateralizada*]. Para a conformação desses pacotes, os bancos de investimentos classificavam as hipotecas existentes no mercado segundo o risco de inadimplência e a rentabilidade (quanto maior o risco, maior a rentabilidade). O processo de securitização permitia agrupar num mesmo produto financeiro (por exemplo, o CDO) hipotecas de diferentes riscos ou, então, hipotecas com outros ativos de dívidas, tais

como financiamento de automóveis, empréstimos estudantis, cartão de crédito, entre outros. O objetivo desse processo de securitização era diluir as hipotecas consideradas de alto risco de inadimplência em outros ativos mais seguros, para que o novo ativo criado – no caso, o CDO – pudesse ser bem avaliado pelas agências de avaliação de risco – como *Standard & Poors*, *Moody's* e *Fitch* – e dessa forma encontrasse mercado. Pela via desse processo, os bancos conseguiam que cerca de 75% das dívidas negociadas se transformassem em novos títulos, mais bem classificados, com ratings [avaliações] superiores. Assim, o banco de investimento, ao vender o pacote financeiro para investidores, transferia-lhes o grosso dos rendimentos e dos riscos (Tonelo, 2021, p. 33).

Um dos marcos iniciais da crise financeira de 2008 foi a revelação de que alguns dos maiores bancos do mundo estavam expostos a títulos lastreados em hipotecas de alto risco, conhecidos como *subprime*, que perderam valor diante do aumento da inadimplência dos mutuários nos Estados Unidos. Essa situação gerou uma crise de confiança e de liquidez no mercado financeiro internacional, levando os bancos centrais das principais economias a injetarem recursos para evitar o colapso do sistema. Nakatani e Marques (2020) descrevem esse momento da seguinte forma:

Em agosto de 2007, após uma série de quedas nos índices das principais bolsas de valores, o banco francês BNP Paribas anunciou a suspensão de três de seus fundos de hedge, congelando cerca de 2 bilhões de euros em aplicações financeiras. No mesmo dia, o Banco Central Europeu (BCE) colocou o equivalente a US \$ 130 bilhões em novos créditos no sistema bancário, o FED fez o mesmo em um montante de US \$ 24 bilhões, seguido pelo Banco Central do Japão, num total de US \$ 8,4 bilhões. Esse conjunto de operações coordenadas e quase simultâneas ultrapassou os US \$ 350 bilhões após cinco dias de intervenção (Nakatani; Marques, 2020, p. 923).

A crise não se limitou aos Estados Unidos, mas se espalhou para outras economias, especialmente as europeias, que também tinham instituições financeiras envolvidas no mercado de crédito imobiliário *subprime*. A deterioração das condições de liquidez e solvência dessas instituições levou os governos e os bancos centrais a adotarem medidas de socorro e de intervenção, que nem sempre foram suficientes para evitar a falência ou a nacionalização de alguns bancos. Nakatani e Marques (2020) relatam esse cenário da seguinte maneira:

Durante todo o segundo semestre de 2007, o comportamento dos mercados financeiros ficou extremamente volátil, reagindo a cada anúncio de perdas registradas pelos grandes bancos estadunidenses, como o Citigroup ou Morgan Stanley. Enquanto isso, o Banco da Inglaterra socorria o *Northern Rock* que enfrentava uma corrida bancária – a primeira em um país desenvolvido após quase um século – antes de nacionalizá-lo, em fevereiro de 2008 (Nakatani; Marques, 2020, p. 928).

Neste sentido, a crise de 2008 também foi marcada por episódios de fraudes e manipulações que abalaram a confiança dos/as investidores/as e dos/as reguladores/as no

sistema financeiro. Um dos casos mais emblemáticos foi o do *trader Jérôme Kerviel*, que causou um prejuízo de 4,9 bilhões de euros ao banco *Société Générale*, ao realizar operações especulativas não autorizadas. A revelação desse escândalo, em janeiro de 2008, provocou uma onda de pânico nos mercados acionários, que registraram fortes quedas em todo o mundo. Nakatani e Marques (2020) ilustram esse momento com os seguintes dados:

21 de janeiro de 2008 foi outro dia de pânico para a finança mundial, logo após a descoberta de uma fraude recorde em outro banco francês, o *Société Générale*. As bolsas despencaram -7,2% em Frankfurt, -6,6% em São Paulo, -6,3% em Paris, -5,5% em Londres, -5,4% no México, -5,1% em Xangai, -3,9% em Tóquio etc. Nos dias seguintes, o FED reduziu agressivamente sua taxa básica de juros de 4,25% para 3,5% e a 3%, em apenas dez dias (Nakatani; Marques, 2020, p. 933).

A crise se aprofundou ao longo do ano de 2008, levando à falência ou à intervenção de várias instituições financeiras nos Estados Unidos e em outros países. As autoridades monetárias e fiscais tentaram conter a crise com medidas de socorro, de liquidez e de estímulo, mas não conseguiram evitar o contágio e a recessão global. Nakatani e Marques (2020) resumem esse período com os seguintes fatos:

A implementação dessas medidas, [...] foi insuficiente para resolver as contradições decorrentes da crise, a qual continuava fustigando os mercados financeiros internacionais com a elevada instabilidade e alta volatilidade de seus indicadores. [...] Em julho de 2008, foi a vez de outro banco, do *IndyMac*, sofrer a intervenção do *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC). [...] Esta foi a maior falência de um banco desde 1984, e foi seguida por um programa especial de socorro para salvar as maiores instituições financeiras do mercado imobiliário, *Fannie Mae* e *Freddie Mac*. Esse programa estava destinado a ajudar 400 mil devedores, podendo ser ampliado para mais 1 a 2 milhões de devedores, com um montante total de US \$ 300 bilhões. [...] Em setembro de 2008, os bancos de investimento *Lehman Brothers* e *Merrill Lynch* praticamente foram à falência tendo sido comprados pelos Citigroup e pelo *Bank of America*, respectivamente. Ao mesmo tempo, a seguradora *American International Group* (AIG), a maior seguradora do mundo na época, teve que buscar recursos junto ao FED, tendo sido, posteriormente, estatizada ao custo de US \$ 85 bilhões (*Folha de S. Paulo*, 2 de março de 2009). [...] Em dezembro de 2008, o FED baixou a taxa nominal de juros para 0,25% ao ano, caindo muitas vezes abaixo disso, e foi mantida até janeiro de 2016 (Nakatani; Marques, 2020, p. 943-954).

Uma das consequências da crise financeira de 2008 foi a falência de grandes instituições bancárias que operavam no mercado de crédito imobiliário *subprime* nos Estados Unidos. Essas instituições emitiam e vendiam títulos lastreados em hipotecas de alto risco, que se tornaram inviáveis quando os mutuários começaram a inadimplir. Como explica Tonelo (2021):

O problema, portanto, não se refere apenas aos títulos já vendidos, mas aos que ainda o seriam: no estourar da crise, os bancos e as seguradoras são surpreendidos com um volume imenso de vendas a serem repassadas aos investidores, mas estes, lendo na situação econômica que se tratam de condições extremas de risco (além do que estariam dispostos a aceitar), desistem de novas compras e, com isso, acumula-se nos bancos um imenso volume dos chamados títulos podres, o que pode afetar completamente sua saúde financeira e levá-los ao completo colapso. Tal foi a situação do banco de investimentos Lehman Brothers, avaliado em 600 bilhões de dólares, fundado em 1850, o quarto maior banco de investimentos da maior potência mundial (Tonelo, 2021, p. 39).

Nesse contexto, a crise também afetou profundamente o setor produtivo, especialmente o automobilístico, que sofreu com a queda da demanda e a escassez de crédito. As grandes montadoras dos Estados Unidos, que já enfrentavam dificuldades de competitividade e de endividamento, entraram em colapso e tiveram que recorrer ao governo para evitar a falência. O governo dos EUA, por sua vez, tentou salvar essas empresas, que eram consideradas estratégicas e geradoras de empregos – grande demais para quebrar (expressão em inglês: “*too big to fail*”) –, com um plano de resgate bilionário. Tonelo (2021) descreve esse cenário:

Apenas para dar uma imagem gráfica desse processo: no fatídico mês de setembro de 2008, um dia depois da bancarrota do *Lehman Brothers*, o governo norte-americano decidiu injetar o valor de 85 bilhões de dólares para salvar a seguradora *American Internacional Global* (AIG). É de se notar, que em uma única medida de injeção para salvar uma grande empresa financeira, foi gasto um montante total, para usarmos uma imagem, equivalente à média do produto interno bruto em 2008 da Líbia (71 bilhões de dólares) e de *Bangladesh* (103 bilhões de dólares); ou seja, a média da riqueza produzida por esses países em um ano é equivalente ao que se gastou em um só dia para salvar uma única empresa. Poucos dias depois do salvamento da AIG, outra empresa de peso foi beneficiária de um pacto bilionário: a *General Motors* (GM) recebeu a soma de aproximadamente 50 bilhões de dólares. A sequência de pacotes financeiros foi longa nas distintas potências, incluindo planos de ação mais ou menos coordenados. O maior se deu em 30 de setembro de 2008, quando o Senado americano aprovou um plano de resgate financeiro no valor de 700 bilhões de dólares, o que, seguindo nosso exemplo de comparação com o produto interno bruto de países, seria um valor próximo à soma dos PIBs da Argentina e da Venezuela durante todo o ano de 2008. Esse foi o maior pacote, mas não foi o único nem se deu em apenas um país, fazendo parte de uma política generalizada dos governos das principais potências diante da crise. Sendo assim, se levarmos em conta a atuação incisiva não só do Federal Reserve (FED), mas também do Banco Central Europeu, dos países europeus e do Japão, veremos que o salvamento dos bancos, das seguradoras e das grandes empresas foi um dos componentes decisivos da crise, uma atuação sem a qual suas consequências poderiam ser imprevisíveis (Tonelo, 2021, p. 49).

A crise de 2008 não foi apenas um episódio conjuntural, mas uma manifestação de uma crise estrutural do capitalismo, que revelou os limites do modelo neoliberal de acumulação, tendo efeitos duradouros sobre o desempenho econômico dos países capitalistas, que apresentaram baixas taxas de crescimento, aumento do desemprego e da desigualdade, e

fragilização das instituições multilaterais. Nakatani e Marques (2020) mostram alguns dados que ilustram a gravidade da crise:

Os impactos da crise de 2007-2008 se refletem até os dias de hoje na economia mundial. A taxa média de crescimento do PIB mundial na última década (2009-2018) foi de 2,53%, incluindo aí a China, cuja taxa média foi de 7,95%, e a Índia, que cresceu 7,12% (Banco Mundial, 2019). O resultado em termos per capita foi ainda mais desastroso para a economia capitalista mundial, um crescimento médio anual de apenas 1,34%. Nessa década, o PIB dos EUA cresceu 1,76% ao ano, o dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerados países ricos, cresceu 1,48% e o da União Europeia, 0,99%. Dentre as maiores economias capitalistas do mundo, como a Alemanha, Japão, Reino Unido e Itália, o crescimento médio anual, após 2008, foi de 1,28%, 0,71%, 1,29% e -0,31%, respectivamente. Em termos per capita, o crescimento do PIB desses países também foi medíocre: 1,19%, 0,83%, 0,55% e -0,57%. A China e a Índia, dentre as maiores economias do mundo, destacaram-se com taxas médias de crescimento de 7,41% e 5,85% (Nakatani; Marques, 2020, p. 1034).

Uma das principais medidas adotadas pelos governos dos países capitalistas para enfrentar a crise financeira de 2008 foi o socorro aos bancos e às grandes corporações, que receberam bilhões de dólares em recursos públicos para evitar a falência e a quebra do sistema. Essa medida, que foi apresentada como uma forma de evitar uma depressão econômica e preservar o emprego e a renda, teve como consequência o aumento do endividamento público e a redução do espaço fiscal para políticas sociais e de desenvolvimento. De fato, a iniciativa de diferentes governos no mesmo sentido de resgatar o sistema financeiro e evitar uma crise catastrófica, tomando contornos de uma ação coordenada de vários países, acabou, na realidade, por agravar o problema da dívida pública e retirar as margens de interferência dos governos. Assim, os governos se viram pressionados pelos mercados financeiros e pelas agências de classificação de risco a adotar medidas de austeridade fiscal, que implicaram em cortes de gastos públicos, aumento de impostos, flexibilização das leis trabalhistas e privatização de empresas estatais. Essas medidas, por sua vez, tiveram efeitos negativos sobre o crescimento econômico, o emprego, a distribuição de renda e os direitos sociais (Tonelo, 2021).

A crise financeira de 2008 revelou a contradição entre o capital financeiro e o capital produtivo, que se expressou na superacumulação de capital fictício e na subvalorização do capital real. A resposta do capital financeiro à crise foi tentar recuperar a sua rentabilidade às custas do capital produtivo, exigindo o resgate dos bancos e das empresas endividadas pelo Estado. No entanto, essa medida transferiu o problema da dívida privada para a dívida pública, e colocou em risco a solvência dos Estados nacionais. Quanto a isso Tonelo (2021) afirma:

Assim, depois de olhar para os próprios bancos e empresas, o capital financeiro em 2010 mirou em outro alvo: a classe trabalhadora. O desafio da implementação dos pacotes de austeridade, uma política fiscal agressiva, não era pequeno: não porque a resistência operária se expressasse com força no ano de 2010, mas porque a virulência dos ataques neoliberais ao mundo do trabalho, que levou à retomada das taxas de lucro das empresas em nível internacional, já havia exaurido bastante os direitos e implementado uma dinâmica feroz de exploração. Isso significa que a real solução do capital era reciclar uma “solução” que parecia já ter encontrado alguns limites no pré-crise, haja vista a massa de trabalho precário, desemprego, aumento da desigualdade, endividamento e redução da capacidade de consumo das famílias (Tonelo, 2021, p. 54).

Uma das questões que intrigam os analistas da crise de 2008 é o porquê ela não provocou uma mudança de paradigma na política econômica, como ocorreu em outras conjunturas históricas. Ao contrário de uma esperada reação contra o neoliberalismo, que foi um dos responsáveis pela crise, o que se observou foi uma continuidade e até mesmo um aprofundamento das políticas de austeridade fiscal, desregulamentação financeira e liberalização comercial. Essas políticas, longe de resolverem os problemas estruturais da economia capitalista, apenas agravaram as condições de vida da maioria da população, aumentando a desigualdade, a pobreza e a precarização. Tonelo (2021) discute as razões dessa persistência do neoliberalismo como ideologia dominante e as dificuldades de se construir uma alternativa:

Portanto, é tentador argumentar que a mudança para a austeridade demonstra o quão profundamente arraigado se tornou o neoliberalismo como ideologia, e que as elites políticas, midiáticas e acadêmicas conseqüentemente são incapazes de pensar além dos horizontes intelectuais colocados pela revolução do livre mercado dos anos 1970 e 1980. Em algum nível, isso é, sem dúvida, verdadeiro, mas apenas desloca o ônus da explicação. Dado que a maioria dos relatos da crise econômica e financeira identifica as desregulamentações motivadas ideologicamente, e uma crença mais geral no caráter autodisciplinador dos mercados como fatores importantes na permissão concedida pelos legisladores políticos ao desenvolvimento da bolha de crédito em meados dos anos 2000, por que as elites não começaram a questionar o neoliberalismo? Afinal, ainda que a situação nos anos 1930 tenha sido consideravelmente mais complicada do que gostaria a simples narrativa *keynesiana*, a década viu a ideia do controle político dos mercados—seja sob a forma de controle de demanda, seja sob alguma forma de planejamento muito mais abrangente—ganhar mais ampla vigência [...]. Similarmente, foi o aparente fracasso do controle de demanda em superar a estagflação dos 1970 que provocou a contrarrevolução monetarista. Então, por que a situação não forçou um abandono do neoliberalismo depois de 2008? (Tonelo, 2021, p. 55)

Tonelo (2021) analisa as causas e as conseqüências da crise de 2008, que foi a maior crise do capitalismo desde a Grande Depressão de 1929. Ele argumenta que a crise foi resultado de uma doença estrutural do neoliberalismo, que é a forma de organização econômica e política que prevaleceu desde os anos 1980. O neoliberalismo se caracterizou por uma ofensiva do

capital contra o trabalho, que buscou aumentar a exploração e a extração de mais-valia dos trabalhadores, reduzindo os salários, os direitos e as proteções sociais. Essa política teve como efeito uma recuperação das taxas de lucro das empresas, mas também uma redução do potencial de consumo da sociedade, que é a base da reprodução do capital. Para compensar essa contradição, o neoliberalismo estimulou a financeirização da economia, ou seja, a criação de instrumentos financeiros cada vez mais complexos e especulativos, que geraram bolhas de crédito e de ativos. Essas bolhas permitiram manter os níveis de realização das mercadorias e do consumo, mas também aumentaram a instabilidade e a fragilidade do sistema. Em 2008, a bolha imobiliária dos Estados Unidos estourou, provocando uma crise financeira global, que se transformou em uma crise econômica e social. A resposta dos governos e das instituições internacionais à crise foi recrudescer ainda mais neoliberalismo, ou seja, mais austeridade fiscal, mais desregulamentação financeira e mais liberalização comercial. Essa resposta não resolveu os problemas estruturais da economia capitalista, mas apenas transferiu o ônus da crise para os trabalhadores e para os países periféricos. Tonelo (2021) resume sua tese no seguinte parágrafo:

Trata-se da doença estrutural do neoliberalismo, que reduziu bruscamente o potencial de consumo da sociedade, diminuindo salários, retirando direitos, em suma, disputando cada centavo de mais-valor produzido, o que gerou uma recuperação das taxas de lucro. Esse movimento aumentou a contradição mais geral da dinâmica do capital na sociedade e desenvolveu contradições ainda maiores com a hiperfinanceirização e a formação de bolhas para manter os níveis de realização das mercadorias e do consumo. Depois do estourar da bolha e do escancarar das contradições, o “antídoto” foi aplicar a mesma toxina. Esse recauchutar da “solução neoliberal num neoliberalismo em falência” tem sua maior expressão em 2010, um ano em que os planos se deram de forma concentrada em distintos países, com medidas ofensivas. Sem dúvida, o caso da Grécia foi o mais emblemático no período. Os seguidos planos de austeridade nesse país tiveram um alcance que influenciou decididamente a dinâmica da crise, expuseram o proletariado grego a uma situação de ataques inéditos em décadas, marcaram a ação imperialista da *Troika* (Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), que buscou subordinar os governos gregos; em outras palavras, tornaram a Grécia um laboratório de grandes ataques do capital. E esse laboratório também experimentou uma grande resistência do mundo do trabalho, com algumas das mais marcantes demonstrações de luta operária no interior da década da crise (Tonelo, 2021, p. 56).

A crise de 2008 revelou os limites e as contradições do neoliberalismo como forma de organização do capitalismo. Ao invés de promover o crescimento econômico, a estabilidade financeira e o bem-estar social prometidos, o neoliberalismo gerou uma crise profunda, que afetou milhões de pessoas em todo o mundo. A resposta à crise foi mais do mesmo: mais austeridade, mais desregulamentação e mais liberalização. Essa resposta não apenas foi ineficaz

para superar a crise, mas também foi injusta, pois fez com que os trabalhadores e os países periféricos pagassem pela crise que não criaram, mostrando-se incapaz de oferecer uma solução para os problemas que ele mesmo criou, e se manteve como ideologia dominante apenas por falta de uma alternativa viável e mobilizadora.

Até aqui construímos a base de conhecimento necessário para a compreensão lógica destrutiva do capitalismo em seu estágio mais avançado, o imperialismo, e como a crise é uma condição inerente ao regime capitalista. Dessa forma já somos capazes de compreender a raiz do processo de disputas pelos fundos públicos, o que atinge diretamente a execução das políticas públicas de uma forma geral.

A seguir passaremos para o Capítulo 2, intitulado "Serviço Social e Assistência Social no Brasil", e mergulharemos numa análise histórica e teórica da Assistência Social como um direito conquistado e parte integral da seguridade social. Este capítulo investiga a trajetória da Assistência Social desde suas origens caritativas até sua consolidação como um direito garantido constitucionalmente, ressaltando os impactos das transformações econômicas e políticas nas políticas de assistência social do país. A discussão aqui apresentada permite uma compreensão abrangente das complexas interações entre desenvolvimento econômico, políticas públicas e práticas sociais que influenciaram e continuam a modelar a paisagem da assistência social no Brasil.

3 SERVIÇO SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A assistência social como ação de Estado precisa atingir o pleno estatuto político programático de política social empenhada em obter resultados efetivos e duradouros para uma proteção social ao cidadão e à sua família. Parte do imaginário social entende que o tempo de exercício da função pública “assistência social” deva ser curto, de urgência, isto é, capaz de amenizar o grau de sofrimento, mas não de alcançar a responsabilidade em responder a um direito de cidadania, produzindo com sua ação resultados mais duradouros. A eficiência da ação da assistência social é comumente referida ao emergencial (Spostai, 2017, p. 441-442).

Este capítulo investiga a evolução da assistência social no Brasil, traçando sua trajetória desde as primeiras manifestações caritativas até a consolidação como um direito constitucionalmente garantido. Discutiremos a interação complexa entre desenvolvimento econômico, transformações políticas e práticas sociais que influenciaram a concepção e a implementação das políticas de assistência social no país.

Inicialmente, analisaremos como a crise econômica de 1939 catalisou mudanças estruturais no Brasil, com a expansão da industrialização e o aumento da exploração trabalhista sob um Estado cada vez mais intervencionista. Exploraremos a contribuição significativa de figuras históricas e entidades, como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), na formação da Assistência Social como uma política pública durante e após a Segunda Guerra Mundial.

Em seguida, abordaremos o estabelecimento dos Serviços Sociais através de legislações específicas, destacando o decreto-lei de 1938 e suas implicações para a profissionalização e institucionalização do serviço social no Brasil. Discutiremos também o impacto de políticas subsequentes até a promulgação da Constituição de 1988, que redefiniu a assistência social como parte da seguridade social, enfatizando seu caráter de direito e sua importância para a cidadania.

Por fim, avaliaremos os desafios contemporâneos e os avanços nas políticas de assistência social, refletindo sobre as tensões entre as abordagens assistencialistas tradicionais e as demandas por um sistema de assistência social mais equitativo e justo. Este capítulo visa fornecer ao leitor uma compreensão abrangente das dinâmicas que moldam a assistência social no Brasil, contextualizando as lutas históricas e as perspectivas para futuras reformas.

3.1 Da Caridade ao Direito

A análise das dinâmicas econômicas e sociais que moldaram o desenvolvimento capitalista no Brasil durante o século XX é fundamental para compreender as mudanças estruturais que impactaram a sociedade brasileira em diversos níveis. Nesse contexto, Iamamoto e Carvalho contribuem significativamente com uma abordagem crítica que examina o período subsequente a um dos momentos mais críticos da história econômica mundial. A citação a seguir, extraída de seu trabalho (2020), ilumina as transformações ocorridas no Brasil após auge da crise em 1939, destacando a retomada do crescimento econômico e as implicações sociais e políticas dessas mudanças. A expansão da produção industrial, impulsionada tanto por fatores internos quanto pela demanda externa, e o aumento da exploração da força de trabalho sob a égide de um Estado que intensifica sua intervenção, são aspectos chave destacados pelos autores para entender esse período histórico. Eles apontam para um momento em que a economia brasileira experimenta uma transformação profunda, marcada pelo aprofundamento do capitalismo, que traz consigo consequências significativas para a estrutura social e política do país:

O período da história social que cobre essas conjunturas é marcado por transformações importantes no nível econômico, social e político. Assiste-se, após o período de crise cujo auge se dá em 1939, a uma intensa retomada do aprofundamento capitalista tanto no âmbito da expansão da produção industrial – estimulada pelo crescimento das encomendas externas e pela necessidade de substituição de bens anteriormente importados – quanto no de outras atividades produtivas de realização interna e da agro exportação. (...) Essa expansão da produção industrial se fará acompanhar de uma intensificação da taxa de exploração da Força de Trabalho. Será um período em que os lucros industriais atingem níveis extremamente elevados, garantidos pela ação coercitiva do Estado, que intensifica sua intervenção no mercado de trabalho (Iamamoto; Carvalho, 2020, p. 257).

O Estado desempenha um papel crucial na promoção da acumulação de capital, atuando de maneira a contrariar os processos naturais que poderiam levar a um aumento real dos salários. Isso é alcançado tanto por meio de ações coercitivas quanto pela inflação persistente que caracteriza o período em questão. Sob influência da elite industrial, o Estado intensifica sua presença no mercado de trabalho por duas estratégias principais. A primeira estratégia visa limitar as já escassas possibilidades de reivindicação por parte dos sindicatos dos trabalhadores. A segunda estratégia envolve a imposição de restrições ao cumprimento de certos direitos previstos na legislação trabalhista, juntamente com a promulgação de leis de

exceção que buscam interferir na dinâmica natural de oferta e demanda no mercado de trabalho (Iamamoto; Carvalho, 2020).

Dessa maneira, o Estado subsidia a aceleração da acumulação, contrapondo medidas legais aos mecanismos naturais do mercado de trabalho. Verifica-se o fato aparentemente paradoxal de, num período de grande expansão industrial em que o emprego atinge nível extremamente elevado relativamente aos períodos anteriores, o salário real dos trabalhadores urbanos tenha acentuado declínio, na mesma medida em que pioram suas condições de trabalho, aumentando o ritmo e a intensidade da exploração (Iamamoto; Carvalho, 2020, p. 259).

Neste contexto de dificuldades enfrentadas pelo proletariado e pela pequena burguesia urbana, que ameaçam a base de apoio da ditadura entre os setores populares, observa-se uma tentativa do Estado de mascarar essa situação adversa. Para tal, é desencadeada uma campanha de propaganda que visa angariar o apoio da população ao chamado "esforço de guerra", apresentando-o como um empreendimento coletivo da nação, sem que nenhum grupo específico seja sobrecarregado. Foi sob essa justificativa de envolvimento do país no conflito bélico que se iniciou a primeira ação assistencialista em nível nacional, materializada pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) (Iamamoto; Carvalho, 2020).

A primeira menção aos serviços sociais⁶ na legislação federal brasileira ocorreu na Constituição de 1934, que obrigava o Estado a proteger os necessitados e destinava 19 das receitas tributárias para maternidade e infância. Uma legislação específica foi introduzida em 1938, com o Decreto-lei nº 525, estabelecendo a estrutura do Serviço Social⁷ como serviço público e criando o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) para atuar como órgão consultivo. Contudo, a implementação prática deste decreto-lei foi limitada, e o CNSS caracterizou-se mais por suas atividades de manipulação de fundos para clientelismo político

⁶ Os serviços sociais aqui entendidos enquanto amparo aos desvalidos, a maternidade e a infância, socorro as famílias numerosas dentre outras como consta no artigo 138 da Constituição Federal de 1934.

⁷ Aqui entendido enquanto modalidade específica do serviço público, conforme artigos 1º e 2º do Decreto-Lei 525/1938:

Art. 1º O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam.

Art. 2º Será o serviço social organizado, em todo país, como uma modalidade específica do serviço público, compreendendo, na União, nos Estados e nos Municípios, órgãos de direção, de execução e de cooperação, consoante as necessidades verificadas, e segundo os lineamentos que forem traçados no plano a que se refere a alínea b do art. 4º desta lei.

do que por ações efetivas. Em 1943, o Decreto-lei nº 5.697 reiterou os princípios de organização do Serviço Social, sem introduzir mudanças significativas. Apesar das tentativas de reorganização, o CNSS não se estabeleceu como uma entidade de influência no desenvolvimento do Serviço Social, função que foi, na prática, assumida pela Legião Brasileira de Assistência.

Instituída em um momento histórico de intensas transformações sociais e políticas, marcado pela Segunda Guerra Mundial e seus desdobramentos no território nacional, a LBA emerge da “iniciativa de particulares logo encampada e *financiada* pelo governo, contando também com o patrocínio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso das *senhoras da sociedade*” (Iamamoto; Carvalho, 2020). Este organismo não apenas simboliza um esforço conjunto entre o governo e a sociedade civil, mas também reflete as complexas dinâmicas de poder que permeiam as relações sociais e políticas. Pode-se compreender a LBA como um marco na trajetória da assistência social no país, evidenciando a intersecção entre a ação assistencialista e as estruturas de dominação existentes, bem como a maneira pela qual as práticas de assistência social podem reforçar ou desafiar as hierarquias sociais:

A primeira grande instituição de assistência social será a Legião Brasileira de Assistência, reconhecida como **órgão de colaboração com o Estado** em 1942. Organismo, este, que assegura estatutariamente sua presidência às primeiras damas da República. Representa a simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas (Sposati et al, 2003, p. 45-46, grifo nosso).

Na trajetória da Política de Assistência Social no Brasil, a criação e atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) representam um capítulo fundamental, especialmente sob a ótica das dinâmicas de poder e das estruturas sociais que moldam a prestação de serviços sociais no país. Inserida em um contexto histórico onde o primeiro-damismo exercia influência significativa sobre a cultura política brasileira, a LBA introduziu um modelo de gestão de assistência social que se distinguiu por focar especificamente em um segmento da população: os "pobres". A análise crítica desta abordagem, que combina a distribuição clientelista de bens com uma atuação assistencialista, permite uma reflexão profunda sobre as implicações políticas e sociais de tais práticas. Seguindo este entendimento, me valho da citação de Santos Paula (2022) para ressaltar outros elementos importantes neste debate:

Enraizando o primeiro-damismo na cultura política do país, a LBA inaugura um modelo de gestão para prestação da assistência que a caracteriza não por sua ação política setorial, mas sim pela definição de um público-alvo: os “pobres”. Ou seja, estamos nos referindo ao entendimento corrente de que toda ação pública ou privada voltada ao atendimento dos chamados “vulneráveis” deve ser compreendida como parte do escopo da “política de assistência social”. A distribuição de bens materiais irrestritos (ou seja, de qualquer natureza) de modo clientelístico e assistencialista marca a ação da entidade e confirma sua capilaridade em todo o território nacional. Em que pesem todas as críticas feitas ao modelo de gestão da assistência praticado pela LBA, a definição da assistência social pelo seu público e não por suas ofertas ainda permanece no contexto das disputas que se travam em torno dela, tanto nos espaços de formulação, gestão e controle social quanto nos meios acadêmicos (Santos Paula, 2022, p. 97).

A constatação de organização entre iniciativa privada e o Estado, pautados pelo mesmo interesse, demonstra as correlações de forças existentes na sociedade, e aponta para o equívoco da concepção da prática do Serviço Social, limitada a si mesma, não considerando os interesses conflitantes entre Estado e Classes Subalternizadas. Neste sentido, a Assistência Social é vista com ação emergencial, de cunho caridoso e benevolente, desenvolvido de forma voluntária, sem a presença de uma perspectiva de superação das situações postas pelas contradições do desenvolvimento da industrialização tardia, e passa a ser rechaçada pela categoria. Outrossim,

são chamadas de assistência social as atividades de pronto socorro social, ou sejam, as de ajuda material ou financeira destinadas às populações com problemas agudos de subsistência, em geral procedidas por voluntários ou auxiliares sociais. Tais atividades passam a ser relegadas pelos profissionais de serviço social, tanto pelo seu caráter paliativo e clientelístico, quanto pelas limitações que traziam a afirmação do assistente social como profissional no quadro institucional (Sposati et al, 2003, p. 46-47).

Desta forma, um novo modelo de intervenção passa a ser postulado pela categoria, e a promoção social absorve a prática e teoria de assistentes sociais, “creditando as mesmas expectativas de desenvolvimento social e de concretização do estado de bem-estar social. O cientificismo e a sofisticação técnica permeiam e desenham estas atividades” (Sposati et al 2003, p. 47). Corroborando com esta análise Trindade aponta que:

Para conter a exacerbação das contradições, gerada nesse novo contexto sócio-político, a intervenção nas manifestações da questão social exige práticas mais eficientes do que as dispersivas iniciativas benevolentes. É necessário que a assistência seja o suporte de uma atuação voltada ao enquadramento das populações pobres e dos trabalhadores, aos ditames econômico-ideológicos da burguesia, que ora consolida sua condição de classe dominante, no Brasil (Trindade, 2021, p. 9).

No contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, a reconstrução social e econômica dos países tanto no centro quanto na periferia do capitalismo foi profundamente influenciada por

propostas de reforma social amplas, entre as quais se destaca o Plano *Beveridge*⁸. Este plano não apenas visava estabelecer um sistema de seguridade social abrangente, mas também refletia um entendimento mais amplo sobre o papel do Estado e das instituições sociais na gestão da ordem política e econômica. A seguir, apresenta-se uma análise crítica que explora como as instituições sociais e assistenciais, sob a égide do Plano *Beveridge* e de suas tentativas de implementação universal, passam a ser reconhecidas não apenas como ferramentas de suporte social, mas também como mecanismos de dominação e controle político. Este movimento marca o que se pode chamar de novo "espírito social do capitalismo", onde a assistência social assume um papel cada vez mais central na estratégia de manutenção da ordem estabelecida. A análise aprofunda-se na maneira como essa abordagem orientou as políticas e práticas sociais em diversos países, considerando as especificidades das conjunturas que motivaram o surgimento dessas iniciativas. Iamamoto e Carvalho (2020) iluminam este processo, destacando o aumento das políticas assistencialistas como resposta a uma estratégia internacional do capitalismo no período pós-guerra, influenciada pela conjuntura particular da desintegração do Estado Novo no Brasil e a busca por um novo modelo de dominação política:

Dentro da concepção mais global que norteia o Plano *Beveridge* e a tentativa de sua implantação generalizada em seguida ao fim do conflito mundial nos países capitalistas centrais e periféricos, o papel das instituições sociais e assistenciais como instrumento de dominação e enquadramento político é reafirmado e tem importância crescente, marca do novo "espírito social do capitalismo. Se essa concepção representa a linha diretriz que orienta as ações e práticas sociais desenvolvidas a partir dessas instituições em geral, a especificidade das conjunturas que presidem seu surgimento, dá realce aos aspectos políticos Imediatos. Sob esse ângulo se pode discernir com mais clareza o recrudescimento das políticas assistencialistas que tem sua matriz numa estratégia internacional do capitalismo no pós-guerra, matizada internamente pela conjuntura específica da desagregação do Estado Novo, com a articulação de um novo modelo de dominação política. Modelo também de hegemonia que necessita de um projeto integrador como mecanismo de reprodução da dominação. A construção desse modelo dentro de uma conjuntura nacional e internacional dinâmica aponta constantemente pontos críticos que devem ser enfrentados, e onde uma das opções será o reforço do assistencialismo como instrumento político (Iamamoto; Carvalho, 2020, p. 262).

⁸ O Plano *Beveridge*, formalmente conhecido como "Relatório *Beveridge*", é um documento histórico que desempenhou um papel fundamental na reforma do bem-estar social no Reino Unido e influenciou políticas sociais em todo o mundo. Elaborado por William Beveridge, um economista e reformador social britânico, o plano foi publicado em novembro de 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, num momento em que o Reino Unido, assim como muitos outros países, enfrentava não apenas os desafios Imediatos da guerra, mas também as questões sociais profundas que se agravaram durante o conflito.

A instauração do regime militar no Brasil em 1964 marcou uma era de reestruturações profundas no papel do Estado e nas estratégias de gestão social e econômica. Uma dessas estratégias envolveu a adoção de um modelo de Estado tecnocrático, que se caracterizava pela centralização do poder decisório em mãos de técnicos e burocratas que supostamente possuíam um conhecimento objetivo das necessidades da população. Essa abordagem, fortemente influenciada por ideais de planejamento e eficiência derivados de princípios tecnocráticos, prometia modernização e desenvolvimento, mas também trazia consigo implicações significativas para as relações sociais e a distribuição de poder.

No contexto desse Estado tecnocrático, o planejamento era utilizado não apenas como uma ferramenta de gestão econômica, mas também como um mecanismo de consenso social. Ao posicionar o técnico como um mediador entre o Estado e as classes subalternizadas, o regime militar buscava legitimar sua autoridade e suas políticas, apresentando-as como benefícios neutros e necessários que atendiam às necessidades da população antes mesmo que estas fossem plenamente reconhecidas pela própria sociedade. Este método de administração pretendia neutralizar o descontentamento e a resistência, ao mesmo tempo que reforçava a dependência das classes subalternas em relação ao aparato estatal.

Entretanto, essa premissa de antecipação das necessidades pela tecnocracia não apenas despolitizava as demandas sociais, mas também transformava os beneficiários em objetos passivos dentro do próprio processo de desenvolvimento social. Ao invés de participarem ativamente na definição de suas necessidades e interesses, as classes subalternizadas eram relegadas a um papel de receptores de decisões tomadas de cima para baixo, muitas vezes descoladas das realidades e das necessidades concretas dessas populações.

Nesse contexto, Sposati et al aponta:

O estado tecnocrático do pós-64, usando do planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesse das classes subalternizadas, torna-as objeto passivo dos benefícios ilusoriamente lhe oferece com antecipação a suas necessidades (Sposati et al, 2003, p. 49).

Esse período é marcado pela forte influência do conservadorismo neste campo, especialmente quando interligado com as políticas tecno-burocráticas que gerenciam a economia e as relações sociais. Estas políticas, muitas vezes revestidas de uma racionalidade

técnica e um embasamento científico, proclamam servir ao coletivo e promover o bem-comum, mas na prática acabam servindo a interesses específicos das classes dominantes.

Essa conjuntura é particularmente evidente em contextos autoritários, como foi o deste período, onde as classes dirigentes implementam políticas de modernização que, apesar de aparentemente progressistas e integradoras, objetivam o controle social e político das classes subalternas. Essas políticas não apenas estruturam as interações econômicas e sociais de maneira a reforçar a ordem existente, mas também cooptam o Serviço Social como um instrumento para este fim, sob a pretensão de neutralidade.

Trindade (2021) aponta o alinhamento do Serviço Social dentro do regime autoritário e suas políticas. Ao fazer isso, ele destaca a complexidade e os desafios enfrentados por profissionais da área no exercício de suas funções, pressionados entre as demandas de justiça social e as exigências de conformidade política, como vemos a seguir:

O conservadorismo continua muito presente no universo ideológico no qual transita o Serviço Social, especialmente no tocante às características da política tecnoburocrática de gestão da economia e das relações sociais. Essas políticas baseiam-se numa razão técnica e num saber científico, ambos colocados pretensamente 'a serviço de todos' e voltados ao atendimento do 'bem-comum'. Daí a sintonia entre os propósitos integradores das propostas modernizadoras e a necessidade de controle social e político das classes subalternas, colocada pelas classes dirigentes da ditadura (Trindade, 2021, p. 15).

Esse contexto autoritário criou um ambiente desafiador para os profissionais de diversas áreas, incluindo o Serviço Social, que buscavam promover uma perspectiva mais crítica e alinhada com as necessidades das classes subalternas. As políticas modernizadoras impostas pelo regime ditatorial priorizavam o desenvolvimento econômico em detrimento dos direitos humanos e da justiça social, configurando um cenário de grandes limitações para a atuação profissional crítica e emancipadora.

No entanto, com o processo de abertura política iniciado no final da década de 1970 e intensificado nos anos 1980, começaram a emergir novas oportunidades para que os profissionais de Serviço Social e outras áreas reavaliassem suas práticas e alinhassem seus propósitos profissionais com uma visão mais crítica da realidade brasileira. Este período de transição política foi crucial para a redefinição das bases profissionais, possibilitando a revisão das formulações teóricas e práticas até então dominantes.

Essa mudança não representava a posição de todos os profissionais da área, já que muitos continuavam a trabalhar sob as diretrizes das políticas modernizadoras nas instituições e empresas tradicionais. No entanto, tornou-se evidente um movimento significativo de renovação profissional dentro da categoria, marcado por uma crescente conscientização das contradições sociais e um alinhamento com os interesses das classes subalternizadas. Este movimento ganhou força em paralelo à expansão dos sindicatos e organizações populares, que também buscavam desafiar as estruturas existentes e promover mudanças sociais substanciais.

Neste contexto de transformação e busca por novos paradigmas profissionais, Trindade (2021) destaca a evolução no pensamento e nas práticas dos profissionais de Serviço Social, apontando para a necessidade de uma abordagem que não apenas entenda, mas que também atue ativamente nas tensões e disparidades da sociedade brasileira:

A conjuntura ditatorial dos anos 70 tinha posto inúmeras dificuldades políticas para que essa perspectiva profissional deslanchasse, por isso somente com a abertura política é possível a emersão desses propósitos profissionais. Claro que não se trata de uma tendência majoritária na categoria profissional, pois a maioria dos profissionais continua inserida nas instituições e empresas, sob a égide das orientações modernizadoras. O que é factual é a existência de um movimento mais forte de renovação profissional, cujas premissas põem em questão toda a base profissional até então construída, tanto nas formulações teóricas quanto na prática, no interior das instituições. Aos poucos, parcelas significativas da categoria profissional reconhecem a necessidade de recorrer a um conhecimento desvelador das contradições da realidade social, que possibilite uma postura profissional mais voltada aos interesses dos setores subalternos da sociedade, em sintonia com a expansão do movimento sindical e das organizações populares (Trindade, 2021, p. 17-18).

Com o processo de abertura democrática, a intensificação de demandas e o início do processo de elaboração da chamada “Constituição Cidadã”, abriram-se novos horizontes e possibilidades para a Assistência Social, que passaria a ter uma nova dimensão política, buscando se distanciar da ideia enraizada de ação social, baseada na caridade e benevolência. A Assistência Social ganha status de política pública com a promulgação da Constituição Federal de 1988, sendo incluída no tripé da Seguridade Social, ao lado da Previdência Social e da Saúde.

Contudo, o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil tem sido marcado por momentos de intensa luta e mobilização, especialmente em resposta a decisões governamentais que ameaçam a implementação de marcos regulatórios essenciais. Um desses momentos críticos ocorreu no início dos anos 90, durante a presidência de Fernando Collor de Mello, cujas

políticas neoliberais impactaram diretamente os avanços sociais previstos pela Constituição de 1988. O veto presidencial à Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em 1990, por exemplo, representou um ponto de inflexão significativo para o conjunto dos movimentos sociais e sindicais, além da organização de diversas categorias, dentre as quais a dos/as assistentes sociais, catalisando um movimento de resistência e discussão em torno das normativas constitucionais e da necessidade de uma política de assistência social mais robusta e eticamente orientada.

Este contexto de desafio político e a subsequente mobilização dos diversos movimentos sociais, revelam a complexidade de traduzir os princípios constitucionais em práticas efetivas que promovam a seguridade social como um direito inalienável. Para o Serviço Social, a reação da categoria não foi apenas uma resposta ao veto, mas também uma crítica à insuficiência de preparo e ao acúmulo de conhecimento técnico e teórico necessário para avançar propostas concretas que transcendessem as diretrizes éticas gerais. Esta situação sublinhou a necessidade de uma discussão mais aprofundada sobre os valores que deveriam guiar a Assistência Social, ancorados nos princípios de seguridade social definidos pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, a luta pela definição e implementação de uma Política de Assistência Social alinhada aos valores éticos representativos da sociedade brasileira continua sendo um desafio. Como aponta Sposati (2013), a necessidade de uma reflexão mais profunda sobre esses princípios é crucial para garantir que as direções dessas políticas sejam verdadeiramente benéficas para todos os segmentos da população. Em suas palavras:

De fato, foi só no momento em que Collor vetou a Lei Orgânica da Assistência Social, em 1990, que a categoria de assistentes sociais se mobilizou para o debate e construção de uma proposta de regulação da Constituição de 88 quanto à assistência social. Mas sem dúvida o acúmulo era pouco. Era difícil avançar em propostas para além de diretrizes que apontassem os valores éticos dessa política. Nessa direção é que a definição constitucional da seguridade social é a grande ancora ético-valorativa na assistência social e deveria ser, de fato, mais debatida como um grande guia para aferir a direção política dessa política (Sposati, 2013, p. 35-36).

A promulgação da LOAS em 7 de dezembro de 1993 representa um marco significativo na história das políticas sociais brasileiras, refletindo o resultado de intensas mobilizações sociais e políticas em busca de um modelo de Assistência Social ancorado na garantia de direito. Este período foi marcado por debates acalorados e esforços contínuos

visando a implementação efetiva da LOAS, estendendo-se ao longo da década de 1990 e início do século XXI. Neste contexto, a resistência contra as tendências de migração das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, particularmente através do fomento ao voluntariado e à reestruturação do marco legal do Terceiro Setor. Caminho que apontava para uma renovação conservadora, obstaculizando a transição da Assistência Social para uma esfera de direitos garantidos. Quanto a isto, vejamos o que afirma Santos Paula (2022):

As lutas que levaram à promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 7 de dezembro de 1993 se intensificaram na direção de sua implementação durante toda a década de 1990, alcançando a primeira quadra do século XXI. Foi notória durante esse período a resistência contra as ofensivas contundentes dos governos da época em transferir suas responsabilidades para a sociedade civil por meio do incentivo ao trabalho voluntário e ao remodelamento do marco legal do chamado Terceiro Setor. Esse processo foi denominado por Yazbek (1995) de refilantropização e significou uma reatualização conservadora dos antigos padrões assistencialistas de proteção social e mais uma vez impediram a migração da Assistência Social para o universo dos direitos sociais (Santos Paula, 2022, p. 98).

A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 representou um marco crucial na política social brasileira, introduzindo mudanças significativas na maneira como a assistência social é concebida e implementada no país. Antes da LOAS, a assistência social era vista apenas como um suporte benevolente, não como um direito garantido. Este paradigma começou a mudar com a Constituição de 1988, que reestruturou a seguridade social incluindo a assistência social como um de seus componentes essenciais, juntamente com a saúde e a previdência social.

A LOAS aprofundou essas mudanças ao estabelecer a assistência social não apenas como uma política de Estado, mas também como um direito de cidadania, acessível a todos independentemente de contribuições prévias ao sistema de seguridade social. Este aspecto não contributivo rompe com modelos anteriores que vinculavam benefícios sociais a contribuições diretas, ampliando o escopo da assistência para incluir aqueles que estão à margem do mercado de trabalho formal e, portanto, das proteções tradicionais da previdência social.

Essa legislação veio em um contexto de reconhecimento crescente dos direitos sociais como fundamentais para a promoção da equidade e da justiça social. Ao garantir assistência social como um direito, a LOAS reafirma o compromisso do Estado com os segmentos mais vulneráveis da sociedade, reconhecendo a necessidade de uma rede de segurança que vá além das lógicas mercadológicas e contributivas. Este movimento legislativo é particularmente

relevante em um país como o Brasil, onde as disparidades econômicas e sociais são acentuadas, e onde políticas eficazes de assistência social são cruciais para o combate à pobreza e à exclusão.

Neste contexto, Santos Paula e Yazbek (2013) articulam a importância dessa legislação, sublinhando como a LOAS reconfigura a assistência social em termos de direitos e deveres do Estado para com seus cidadãos. Eles destacam:

A LOAS inova ao afirmar para Assistência Social seu caráter de direito não contributivo, (independentemente de contribuição à Seguridade e para além dos interesses do mercado), e como política de Estado passa a ser um espaço para defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade, configurando-se também, como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política que vive grande parte da população brasileira (Santos Paula; Yazbek, 2013, p. 42).

A LOAS, portanto, reconfigura a assistência social em um instrumento de transformação social, enfatizando seu papel no enfrentamento das desigualdades e na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

É importante salientar que a promulgação da LOAS não resultou em uma mudança substancial na execução da política pública de assistência social de imediato, na verdade passamos por algumas etapas até que as ideias estabelecidas na lei saíssem do papel e passassem para execução. Só a título de resgate histórico a LBA conviveu com a LOAS até ser extinta em 1995 por meio da Medida Provisória nº 183, de 01 de janeiro de 1995, do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com essa primeira medida, FHC muda a estrutura do governo federal e além de extinguir a LBA, extingue também o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA) e o Ministério de Bem-Estar Social ao qual os dois eram vinculados administrativamente, criando em substituição o Ministério da Previdência e Assistência Social.

Neste contexto, FHC edita o Decreto 1.366 de 12 de janeiro de 1995, que cria o Programa Comunidade Solidária, que tinha áreas de intervenções alimentação, nutrição, geração de emprego e renda, defesa de direitos, promoção social dentre outros, como fórmula para responder as expressões da questão social sem o protagonismo do Estado, transferindo a responsabilidade pela execução de ações para o terceiro setor.

O Programa Comunidade Solidária propôs uma abordagem de assistência social baseada na parceria entre governo e sociedade civil, solidariedade, descentralização, e convergência integrada de ações. Contudo, essa iniciativa foi marcada por críticas significativas, principalmente devido ao processo de desresponsabilização do Estado em suas funções essenciais, transferindo, de forma problemática, estas responsabilidades para o terceiro setor. A articulação promovida pelo Programa com organizações não governamentais e outras entidades do terceiro foi uma maneira de o Estado esquivar-se de suas obrigações diretas na assistência social. Este modelo resultou na precarização da gestão e execução dos serviços, onde as entidades envolvidas enfrentavam frequentemente falta de recursos e suporte contínuo, comprometendo a qualidade e a sustentabilidade das intervenções sociais.

Assim como sofremos com a lentidão entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a sanção da LOAS em 1993, 5 anos depois, também levamos tempo para a construção da primeira Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que veio a ser, finalmente, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social apenas em 1998, 5 anos depois da LOAS. Quanto a essa lentidão Couto, Yazbek e Raichellis apontam:

As explicações para essa lentidão são encontradas no fato de que seu processo de implantação vai ocorrer em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade esta legitimada pelo discurso e pela sociabilidade engendrados no âmbito do ideário neoliberal, que reconhecendo o dever moral do socorro aos pobres não reconhece seus direitos. Pois, se por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da desigualdade social, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social (Couto; Yazbek; Raichellis, 2014, p. 57).

Neste contexto, a aprovação da PNAS-1998, embora represente um marco normativo para a Política de Assistência Social, se configura como insuficiente para direcionar a execução da Assistência Social como direito do povo e responsabilidade de Estado, visto que o carro chefe para o enfrentamento das expressões da questão social, era o então Programa Comunidade Solidária como já destacado. Quanto a isso, Couto, Yazbek e Raichellis destacam:

A primeira Política Nacional de Assistência Social só foi aprovada em 1998, cinco anos após a regulamentação da Loas e ainda assim apresentou-se insuficiente e confrontada pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária instituído pela Medida Provisória n. 813, em 1º/1/1995, no dia mesmo em que tomou posse, em seu

primeiro mandato, o presidente Fernando Henrique Cardoso (Couto; Yazbek; Raichellis, 2014, p. 58).

Neste sentido é importante compreender que este não é um fato isolado, se tratando por tanto, de uma disputa pela direção política do Estado, visto que este é período de consolidação da lógica neoliberal no Brasil, quando a isso, seguiremos com mais um trecho:

Nos anos de 1990, a somatória de perdas dos trabalhadores, que vão configurar um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, confronta-se com a erosão do sistema de garantias e proteções sociais e com a emergência de modernas e focalizadas práticas filantrópicas que descaracterizam direitos, despolitizam os conflitos sociais e desmontam a universalidade das políticas sociais públicas. É importante assinalar que essas ações emergem no país em um contexto de profundas transformações societárias, que interferem tanto na questão social, que assume novas configurações, como nas Políticas Sociais voltadas a seu enfrentamento. Na raiz dessas modificações está a indagação sobre a compatibilidade (ou não) entre direitos, políticas sociais e as relações que se estabelecem entre Estado, sociedade e mercado nos novos marcos da acumulação capitalista (Couto; Yazbek; Raichellis, 2014, p. 59-60).

A evolução da política de assistência social no Brasil tem sido um processo de contínua reformulação e aprimoramento, visando adequar-se às necessidades emergentes da população e aos princípios de equidade e justiça social. Esta trajetória alcançou um marco significativo no início do século XXI, com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que representou uma transformação profunda na forma como os serviços de assistência são organizados e entregues em todo o território nacional. O SUAS emergiu não apenas como um novo modelo operacional, mas também como uma nova filosofia de ação, fundamentada na coordenação e na coesão entre os diversos níveis de governo e a sociedade civil.

A implementação do SUAS foi precedida por intensos debates e deliberações que culminaram na IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003. Esta conferência foi crucial para definir os contornos e diretrizes do que viria a ser a Política Nacional de Assistência Social em vigor. Um ano após essa conferência, em outubro de 2004, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou oficialmente a política, marcando um novo capítulo na assistência social do país. Este marco regulatório não apenas redefine a gestão e a execução da assistência social, mas também reforça o compromisso do Brasil com a assistência como um direito de todos os cidadãos, independentemente de suas condições econômicas.

A estrutura do SUAS é projetada para garantir uma abordagem integrada e uniforme da assistência social, estabelecendo um sistema orgânico que articula as responsabilidades e as ações de maneira coesa. Esse sistema não é restrito apenas à administração pública, mas estende-se às parcerias com organizações da sociedade civil, garantindo uma rede ampla e eficaz de serviços, benefícios e ações sociais.

Neste contexto de reformulação e avanço das políticas públicas, Santos Paulo (2022) destaca o papel significativo da Política Nacional de Assistência Social e do SUAS, elucidando seu impacto e estrutura:

Apenas em outubro de 2004, atendendo ao cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília em dezembro de 2003, o CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social aprova, após amplo debate coletivo, a Política Nacional de Assistência Social em vigor, que apresenta o (re)desenho dessa política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em rede hierarquizada e em articulação com a sociedade civil. O SUAS introduz uma concepção de sistema orgânico, em que a articulação entre as três esferas de governo constitui-se em elemento fundamental. O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios ou outros instrumentos jurídicos com organizações sem fins lucrativos –, por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público (Santos Paulo, 2022, p. 99).

A aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em outubro de 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) marcou um momento significativo na história da assistência social no Brasil. Esta aprovação veio em resposta às deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e inaugurou uma nova fase na organização e implementação da assistência social no país, com a introdução do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS representou uma mudança paradigmática na forma como a assistência social era concebida e operacionalizada, propondo um sistema orgânico que enfatiza a articulação entre as três esferas de governo — federal, estadual e municipal — como um elemento fundamental, com base no Pacto Federativo, e por meio do estabelecimento do mecanismo de

financiamento regular e automático, fundo a fundo⁹, para possibilitar a oferta de formar regular e continuada dos serviços socioassistenciais. Esse sistema visa garantir uma cobertura nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquias no sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, tanto de caráter permanente quanto eventual. A implementação do SUAS busca promover a universalidade do acesso e a ação em rede hierarquizada, além de estimular a articulação com a sociedade civil para a execução de suas atividades.

Os serviços, programas, projetos e benefícios abrangidos pelo SUAS são providos diretamente por órgãos e instituições públicas de todos os níveis de governo, bem como por meio de convênios ou outros instrumentos jurídicos com organizações sem fins lucrativos. Esta estrutura visa assegurar que a assistência social seja realizada de forma integrada e coordenada, otimizando recursos e expandindo o alcance das políticas públicas destinadas à população em situação de vulnerabilidade.

A criação do SUAS e a aprovação da PNAS representam, portanto, esforços importantes para estruturar a assistência social no Brasil como um sistema coeso, capaz de responder de forma eficaz às necessidades da população. Essas iniciativas refletem o compromisso do país com a promoção da justiça social e a redução das desigualdades, reafirmando o papel da assistência social como uma política pública essencial para o fortalecimento dos direitos sociais e a construção de uma sociedade mais equitativa.

Compreender que a Assistência Social, em execução por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), é um espaço em constante disputa, como absolutamente tudo na sociedade capitalista que vivemos, é fundamental para perceber as limitações e as possibilidades que estão dadas nesta conjuntura.

Com base na concepção da Assistência Social, que tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, a assistência está organizada sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, com responsabilidade de

⁹ Embora a modalidade de repasse fundo a fundo tem sido estabelecida ainda em 1998, ela só é adotada na Política de Assistência Social (PAS) com a aprovação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005 por meio da Resolução CNAS nº 130 de 15 de julho de 2005.

prover proteção à vida, reduzir danos, prevenir a incidência de riscos sociais, não exigindo contribuição prévia, e deve ser financiada com recursos previstos no orçamento da Seguridade Social.

Dentro dessa concepção de assistência a proteção social é a promotora da intervenção junto aos usuários, na busca de atender às mais diversas demandas por eles apresentadas. A proteção social em sentido mais amplo tem por premissa proteger o usuário da Assistência Social das expressões da questão social, buscando criar mecanismos para que ele possa sobrepor a situação inicial que gerou a demanda.

Já a vigilância socioassistencial é a responsável pela identificação das vulnerabilidades existentes nos territórios, e articular conhecimentos para que por meio do processo de diagnóstico socioassistencial, seja possível realizar o adequado planejamento de ações de intervenção que tragam impactos positivos para os usuários do SUAS.

A garantia de direitos será o processo de assegurar que os usuários da Assistência Social acessem políticas públicas, de forma a terem suas demandas atendidas, seja na educação, saúde, ou na assistência social. É importante frisar que esse tripé estabelecido como funções da Assistência Social, estão totalmente imbricados, pois só conseguirão alcançar seus objetivos, se os demais também o fizerem.

É importante salientar que o público usuário da Assistência Social, embora tenha predominância da situação de vulnerabilidade por renda, possuem outros perfis como público. Podemos listar famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade, identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual, desvantagem pessoal resultante de deficiências, exclusão no acesso às demais políticas públicas, diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos, estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social, dentre outros.

O ponto de partida para o acesso aos serviços e/ou benefícios socioassistenciais, é a existência da vulnerabilidade, que é entendida como a dificuldade de um usuário ou de uma família transpor um risco social que se concretiza. O risco é compreendido como a iminência de uma situação ocorrer e incidir diretamente na exclusão social de um usuário ou família.

Essa conjugação de fatores, se dá, geralmente, como consequência do modelo de sociedade que temos, onde estão postas a cultura da violência, o machismo, a xenofobia, a LGBTfobia, dentre tantas outras, que podem levar os usuários a terem seus direitos violados, e por isso, demandarem a atuação do SUAS.

Para atender as diversas demandas apresentadas em decorrência das expressões da questão social, o SUAS se organiza por níveis de complexidades, distribuindo serviços, benefícios e equipamentos socioassistenciais. Assim temos a Proteção Social Básica (PSB), responsável pela entrada de usuários na Assistência Social, sendo por meio do equipamento de porta aberta, Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), feita a gestão no território dos serviços e benefícios vinculados a PSB.

O principal serviço deste nível de complexidade é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que por meio do desenvolvimento de uma série de Trabalhos Sociais, buscam efetivar a sua função preventiva, de fortalecimento da função protetiva das famílias, de desenvolvimento da autonomia e de articulação e fortalecimento da comunidade, privilegiando para isso a execução de ações coletivas.

A Proteção Social Especial (PSE) se divide em dois níveis de complexidade, esses níveis apresentam-se como média complexidade e alta complexidade, e se diferem da proteção social básica, porque nesse estágio já ocorreu uma violação de direito. E para definir onde será atendida a demanda, será levado em consideração o grau de vinculação com a família, ou seja, se houve a fragilização dos vínculos familiares, o atendimento se dará na média complexidade, se houve a ruptura o atendimento se dará na alta complexidade.

Diante das diferentes necessidades decorrentes do grau de fragilização do vínculo familiar, teremos na média complexidade serviços que serão responsáveis pela busca da restauração da função protetiva da família, e os atendimentos dessas demandas serão articuladas por meio do principal serviço da média complexidade, o Serviço Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos (PAEFI), sendo executado no equipamento Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

Já para o atendimento de demandas da alta complexidade, aquelas que envolvem o rompimento dos vínculos familiares, temos o Serviço de Acolhimento Institucional, e por meio

dele, teremos algumas modalidades a depender do nível de organização do município, podendo ser em Abrigos, Casa Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva.

Importante observar o art. 1º da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais a rede de proteção social que foi construída.

Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, de acordo com a disposição abaixo:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - Abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (Brasil, 2009, p.5-6).

Essa área, fundamental para a proteção social da população em situação de vulnerabilidade, que se encontra em um ponto crítico de sua história, onde a necessidade de reformulação e fortalecimento se faz mais presente do que nunca. Neste contexto, a reflexão sobre a Assistência Social transcende a esfera técnica, adentrando o território das lutas políticas e da construção de uma sociedade mais justa e equitativa. Outrossim, a Assistência Social brasileira enfrenta o desafio de se posicionar não apenas como um mecanismo de apoio, mas como uma força ativa na luta pela hegemonia dos interesses das classes subalternizadas. Essa perspectiva destaca o papel crucial da Assistência Social na mediação das tensões sociais e na promoção de uma transformação que priorize os direitos e a cidadania dos segmentos mais marginalizados da população, como podemos apreender da citação a seguir:

Muitos vêm sendo os desafios para a construção e gestão desse Sistema que renova a Assistência Social brasileira. Vivemos hoje para Assistência Social um momento decisivo para a sua concretização num patamar de prioridade como política pública de proteção social, direcionada à realização dos interesses das classes subalternizadas em nossa sociedade. É isso que Gramsci denomina de hegemonia. Estamos afirmando a necessária construção de hegemonia dos interesses dos usuários dos serviços socioassistenciais, na condução do processo de construção de direitos não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistências. Trata-se, pois, de um processo contraditório, um momento onde mais uma vez, na história brasileira estão em disputas os sentidos dessa política. Os rumos e a politização dessa construção e da gestão do Sistema é que permitiram que o SUAS se coloque (ou não) na perspectiva de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, ou apenas reiterar práticas conservadoras e assistencialistas (Santos Paula; Yazbek, 2013, p. 45-46).

Devemos frisar que essa disputa pela hegemonia deve ocorrer em todos os níveis, já que, embora a estrutura organizativa do SUAS esteja consolidada, a execução das ações previstas depende dos municípios brasileiros, e conseqüentemente, sem a devida compreensão ou aceitação do modelo propostos, não alcançaremos os objetivos elencados pelo Sistema, deixando os usuários, ainda mais desprotegidos sem o atendimento de suas demandas.

A não compreensão da nova concepção desta política, talvez se dê por resquícios do processo histórico de construção da Assistência Social, que sempre foi pautado na responsabilização do usuário, na focalização do atendimento e na divisão de atendimento por ciclos de vida. Ou talvez pela completa falta de compromisso dos gestores no âmbito federal, estadual e municipal. Podemos somar a isso, o número insuficiente de unidades de atendimento, sendo 8.357 CRAS, 2.723 CREAS, 1.666 Centro Dia, 228 Centro Pop e 5.768 Unidades de Acolhimento¹⁰ e trabalhadores do SUAS para o número de atendimento que são realizados anualmente, o que achata a capacidade de atender às demandas apresentadas e reduz a qualidade das respostas dadas a tais demandas.

A crise do *subprime* de 2008, que teve seus rebatimentos sobre o Brasil retardados por uma série de políticas anticrise, estabelecidas pelo governo Lula, acabou por se apresentar no Governo Dilma, o que acabou por gerar uma grande dificuldade para o processo de reeleição. Cenário que piora em 2015 com o surgimento de uma crise política provocada pela não

¹⁰ Dados extraídos do *site* SUAS em Números, que reúne um compilado de dados quantitativos e qualitativos, que nos possibilita conhecer a fundo a capacidade de operacionalização do SUAS. Disponível em: <https://assistenciasocialnosmunicipios.org/suas-em-numeros/>

aceitação da derrota, pelo candidato de oposição Aécio Neves. É neste clima que se constrói um golpe parlamentar para derrubar a Presidenta Dilma, o que acontece em 31 de agosto de 2016.

Após o golpe de 2016, Michel Temer assume a presidência e passa efetivamente a colocar em prática o plano apresentado em 2015 no documento publicado pelo PMDB, chamado de Uma Ponte para o Futuro, onde listava uma série de medidas que consideravam necessárias para que o Brasil saísse da crise econômica em que se encontrava, e a principal medida apresentada é a mudança no Regime Fiscal Brasileiro.

Neste sentido, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/16, que ficou conhecida como a PEC do Teto dos Gastos, foi apresentada pelo Governo Federal como uma solução necessária para o desequilíbrio fiscal do Brasil, sugerindo que a limitação do crescimento das despesas públicas era fundamental para conter a escalada da dívida pública. A Exposição de Motivos nº 00083 articulava esta visão ao apontar que o controle rigoroso dos gastos públicos primários seria imprescindível para a estabilidade econômica do país. No entanto, esta abordagem foi objeto de intensos debates e críticas, principalmente quanto à sua eficácia e ao impacto social de longo prazo.

Orientada pela lógica ultraneoliberal, a PEC propôs congelar os gastos públicos por um período de vinte anos, ajustando-os apenas pela inflação do ano anterior, sem considerar variáveis críticas como crescimento demográfico ou crises econômicas emergentes. Este mecanismo, embora apresentado como uma medida de responsabilidade fiscal, não levou em conta as consequências sociais de uma política de gastos inflexível. Houve um consenso em parte da academia e entre especialistas em políticas públicas de que tais restrições comprometeria seriamente a capacidade do Estado de prover serviços essenciais como saúde, educação e assistência social.

Adicionalmente, a manutenção do valor real dos gastos, conforme sugerido na Exposição de Motivos, implicaria um esforço desproporcional que recairá sobre os setores mais vulneráveis da sociedade. Esse aspecto é destacado no estudo de Paiva et al, que pontua o seguinte:

A premissa que sustenta a Exposição de Motivos nº 00083 da PEC 241/16 é a de que a raiz do problema fiscal do Governo Federal está no crescimento da despesa pública primária, que tem implicado no crescimento da dívida pública federal, sendo necessário, portanto, estabilizá-la para conter o avanço desta dívida. É necessário ressaltar, entretanto, que a manutenção do valor real dos gastos da União representa, na verdade, um majorado esforço de ajuste fiscal de longo prazo, que demandará das diversas áreas sociais e de todos os poderes da União uma acomodação de suas ações ao teto dos gastos primários (Paiva, et al, 2016, p. 5).

Esse esforço de longo prazo, demandado pela Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016 – como ficou conhecida a PEC 241 após ser sancionada por Michel Temer, impôs ao Brasil o congelamento de gastos primários nos patamares de 2016, considerando apenas a inflação como mecanismo de contrabalancear as necessidades crescentes dos setores públicos. Trazendo para a política de Assistência Social, o que observamos é que despesas obrigatórias e constitucionais como Benefício de Prestação Continuada (PBC), despesas com pessoal, entre outras, que possuem força de crescimento maior que a inflação, e fizeram com que despesas com a realização dos serviços fossem reduzidas, e levou a mudanças significativas na forma de acesso e na tentativa de desvinculação do valor recebido por beneficiário do BPC do salário mínimo.

Em 2017, já evidenciamos concretamente uma situação similar, quando houve um aumento das despesas primárias e uma efetiva redução dos valores repassados pelo governo federal para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais. A proposta de orçamento aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) destinava 2,7 bilhões de reais para o apoio à gestão e execução dos serviços, programas e projetos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). No entanto, a Lei Orçamentária Anual (LOA) foi aprovada com apenas 2,1 bilhões de reais, resultando em um corte de aproximadamente 600 milhões de reais. Esse déficit se repetiu nos anos seguintes, levando o CNAS a se manifestar sobre as perdas ocorridas ao longo desse período.

Mas para além do processo de implementação do Novo Regime Fiscal (NRF), oriundo da EC 95, verifica-se outras ações que objetivam o recrudescimento do desfinanciamento da Política de Assistência Social, como é o caso da criação pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) por meio do Decreto nº. 8.869 de 5 de outubro de 2016 do Programa Criança, retirando recursos da PSB para custear esse programa que não possui qualquer simetria com as ações de responsabilidade do SUAS, numa clara tentativa de esvaziamento dos serviços tipificados. Devemos lembrar que a criação deste programa não contou com a aprovação do CNAS, o que já demonstra um efetivo afastamento do controle social, gerando inclusive

deliberações na Conferência Nacional de Assistência Social no sentido de vedar a utilização de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o financiamento do programa, o que foi completamente desrespeitado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) responsável pela coordenação em nível nacional da execução do SUAS, sendo vinculada administrativamente ao MDSA.

Avançando um pouco mais no tempo, chegamos ao ano de 2019, início da gestão do governo Bolsonaro, e tivemos mais uma vez a busca pelo aprimoramento do desfinanciamento, por meio da Portaria do Ministério da Cidadania (MC) nº. 2.362, de 20 de dezembro de 2019, que legalizou o calote aos municípios, ao priorizar os pagamentos do ano fiscal vigente em detrimento das parcelas que não foram pagas em anos anteriores pela ausência de disponibilidade financeira. Ou seja, se o governo federal não tivesse realizado o pagamento de todas as parcelas referentes ao ano, elas só poderiam ser pagas no ano seguinte, depois de concluído o pagamento do ano fiscal vigente, o que com os reflexos do NRF era impossível de ocorrer.

Estes pontos, inicialmente abordados aqui, serão aprofundados com maior riqueza de detalhes no capítulo 3, mas é importante essa compreensão inicial para que tenhamos a possibilidade de entrar em um tópico muito significativo, e que serve de convite à luta para a defesa da Política de Assistência Social enquanto direito social inalienável, obrigação do Estado, com financiamento público adequado para o alcance dos objetivos desta política. É por isso que no nosso próximo tópico abordaremos a questão da disputa pela direção política da Assistência Social, pois nada se conquista sem lutar, e esse é um verbo que nossa categoria sabe melhor do que qualquer outra conjugar, eu luto e te convido a entender a importância de lutarmos lado a lado.

3.2 Luta pela Direção da Política de Assistência Social

A formulação e a eficácia das políticas sociais em qualquer país são profundamente influenciadas pelo contexto sócio-histórico, econômico e político em que são criadas. As políticas sociais não emergem em um vácuo; elas são intrinsecamente ligadas às dinâmicas de poder e às decisões sobre quem deve ser responsável por atender às necessidades básicas da população — o Estado ou o setor privado. Este contexto determina o alcance das responsabilidades estatais e os direitos dos cidadãos no que tange à proteção e à provisão social.

A compreensão deste quadro é crucial para decifrar o papel das políticas sociais como um pilar na estrutura de qualquer sociedade, especialmente no que se refere à sua capacidade de mediar as relações entre o Estado e os cidadãos em termos de direitos e deveres. As políticas sociais são, portanto, não apenas medidas de proteção, mas também ferramentas vitais de mediação entre a produção da riqueza e a reprodução das condições materiais de vida em sociedade, refletindo e moldando a forma como os cidadãos participam no processo produtivo e são afetados pelas forças de mercado.

Quanto a isso, Sposati (2007) explora essa complexidade e destaca a interdependência entre o regime de políticas sociais de um país e seu modelo econômico e político geral. Ela articula este ponto ao explicar que:

O âmbito de uma política social é resultante de um processo social, econômico, histórico e político e, por consequência, flui das orientações que uma sociedade estabelece quanto ao âmbito das responsabilidades – se públicas ou privadas – para prover as necessidades de reprodução social. A política social refere como dever de Estado e direito do cidadão as provisões que têm provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública. É bom sempre lembrar que o processo de reprodução social não é autônomo do processo de produção social, assim, as demandas por proteção social têm relação intrínseca com o modo de inserção do cidadão no processo produtivo e o modo de produção da sociedade de mercado. O alcance das provisões sociais públicas em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham e particularizam o regime da política social adotada em um país em um dado momento histórico. Por consequência, o regime de uma dada política social depende do modelo de regulação econômica, social e política, e nele, do papel exercido pelo Estado entre os processos de acumulação, distribuição e redistribuição do capital para o trabalho face às desigualdades sociais e econômicas (Sposati, 2007, p. 437-438).

Neste sentido, a construção do Estado Social na Europa, particularmente, após a Segunda Guerra Mundial, oferece um contraste marcante com a evolução das políticas sociais na América Latina, e no Brasil, em específico. Enquanto o modelo europeu do *Welfare State* emergiu como um compromisso pós-guerra visando garantir um nível mínimo de bem-estar para todos os cidadãos através de uma extensa rede de segurança social, a trajetória na América Latina foi significativamente diferente, marcada por desafios e lutas únicas refletindo as realidades políticas e sociais regionais.

No Brasil, o avanço em direção a uma maior responsabilidade pública no âmbito da provisão social não se materializou até as últimas duas décadas do século XX. Este desenvolvimento foi fortemente influenciado pela atuação de movimentos sociais e sindicais

que, além de lutar contra as persistências de regimes autoritários, como a ditadura militar, batalharam fervorosamente pela democratização do país e pela expansão dos direitos sociais. O contexto brasileiro, portanto, não reflete apenas uma transição para práticas de bem-estar, mas sim, um esforço contínuo e multifacetado para integrar a provisão social como um elemento fundamental do contrato social em um Estado Democrático de Direito.

Sposati (2007) capta essas nuances em sua análise sobre o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, destacando a importância crítica dos movimentos sociais na moldagem dessa trajetória. Ela detalha esta evolução ao afirmar:

Enquanto na Europa a construção do modelo de Estado Social, conhecido como *Welfare State*, ocorreu a partir do final da II Guerra Mundial, no Brasil, e na maioria dos países latino-americanos, o alargamento da responsabilidade pública pela provisão social — não propriamente um *Welfare* — só foi ocorrer nas duas últimas décadas do século XX, pela presença e luta de movimentos sociais, além dos movimentos sindicais. No caso brasileiro, a luta pelo retorno ao Estado Democrático de Direito mesclou-se com a luta pela extensão do acesso aos direitos sociais a todos. Romper com a ditadura militar e exigir do Estado (nacional, regional e local) compromissos democráticos, efetivação de uma agenda de provisão de necessidades sociais foi (e é) luta de múltiplos movimentos sociais. O exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e ampliação do alcance do dever de Estado com o social (Sposati, 2007, p. 439-440, grifos do autor).

Assim, a luta pela direção da política de Assistência Social no Brasil é um processo dinâmico e multifacetado, marcado por intensas disputas ideológicas, políticas e sociais. Esta luta reflete o embate entre diferentes visões sobre o papel do Estado, a natureza dos direitos sociais e o lugar da Assistência Social no tecido da política pública. Em seu cerne, encontra-se a tensão entre concepções que veem a Assistência Social como um direito universal dos cidadãos e aquelas que a tratam como uma resposta pontual e benevolente às necessidades imediatas dos mais vulneráveis.

Historicamente, a Assistência Social no Brasil evoluiu de práticas caritativas e filantrópicas, predominantemente associadas à Igreja e a instituições privadas, para um reconhecimento crescente de seu papel como política pública e direito social, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988 e da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993. A consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005

representou um avanço significativo, estabelecendo diretrizes para a universalização do acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios.

A direção atual da política de Assistência Social enfrenta desafios complexos, sobretudo diante das pressões do cenário político e econômico. Questões como o subfinanciamento, a qualidade e a abrangência dos serviços prestados, e a capacidade de atender às demandas de uma população diversa e em situação de vulnerabilidade são centrais. Além disso, a recente ascensão de políticas ultraneoliberais e conservadoras tem reacendido debates sobre a privatização e a redução do papel do Estado na provisão de assistência social, colocando em risco os avanços conquistados nas últimas décadas.

A luta pela direção da política de Assistência Social é também uma luta pela afirmação dos direitos e pela construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Movimentos sociais, trabalhadores/as do SUAS, acadêmicos e organizações da sociedade civil têm sido protagonistas na defesa da Assistência Social como política de Estado, centrada nos direitos e na dignidade humana. Eles se mobilizam por uma gestão democrática, participativa e descentralizada, que reconheça e responda às especificidades e diversidades das necessidades sociais. Como podemos apreender da citação a seguir:

No final dos anos 1990 Berenice Rojas Couto nos colocava a seguinte questão: O Direito Social e a Assistência Social na sociedade brasileira é uma equação possível? Naquela ocasião, em forma de tese de doutoramento e posteriormente em livro, a autora nos mostrava que as possibilidades trazidas pela Constituição Federal de 1988 e posteriormente pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 poderiam provocar a elevação necessária da Assistência Social ao campo dos direitos sociais no Brasil. Couto estava certa ao identificar os novos parâmetros sociopolíticos e jurídicos que emergiam e que levaram – como se verificou no futuro – ao reconhecimento da assistência social como política pública com o advento do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a partir de 2005. Mas o que também verificamos, em realidade, foi a realização de apenas uma parte das possibilidades levantadas, já que as garantias efetivas para o enraizamento da assistência social como direito social dependiam e dependem de muitos outros fatores que vão para além de uma legislação avançada e de novos mecanismos de gestão. Desse modo, mesmo com o SUAS a transição da assistência social para o campo dos direitos sociais não se concluiu, e, ainda pior, o pouco que se conquistou está sendo suplantado pela reposição do ultraneoliberalismo conservador (a redundância não é ingênua) que ascendeu com força a partir do golpe de Estado de 2016 e se consolidou com as eleições de outubro de 2018 (Santos Paula, 2022, p. 84).

A interrogação proposta por Berenice Rojas Couto no final dos anos 1990, resgatada no trecho citado pelo Santos Paula, questionando a viabilidade da Assistência Social como um direito social na sociedade brasileira, abre um importante debate sobre a natureza e o futuro da

assistência no país. Couto, através de sua pesquisa acadêmica, identificou um momento de potencial transformação impulsionado pela Constituição de 1988 e pela LOAS de 1993, sugerindo um caminho em que a Assistência Social poderia ascender ao status de direito social, integrado ao tecido das políticas públicas brasileiras. Este reconhecimento foi parcialmente alcançado com a implementação do SUAS em 2005, refletindo um avanço na direção da institucionalização da Assistência Social como uma política pública baseada em direitos. Contudo, Couto também prenunciou os desafios que persistiriam na consolidação desse direito, em meio a fatores que transcendem a legislação avançada e os mecanismos de gestão.

O antagonismo entre a perspectiva do direito e as práticas vocacionais/benevolentes, revela a tensão fundamental na luta pela direção da política de Assistência Social no Brasil. Por um lado, há um esforço contínuo para elevar a Assistência Social ao patamar de direito social, fundamentado em uma compreensão ampla das obrigações do Estado para com seus cidadãos. Por outro lado, enfrenta-se uma resistência significativa, que não só questiona a capacidade e a responsabilidade do Estado em prover tais direitos, mas também minimiza a importância da Assistência Social como campo de ação pública. Neste sentido, vejamos o que diz Santos Paula:

Dentre os grupos sociais vinculados ao ideário neoliberal e neoconservador destacam-se aqueles que desconsideram qualquer possibilidade estatal de prestação de serviços assistenciais. Em seu lugar defendem as práticas confessionais para as quais a assistência social é sinônimo de abnegação e caridade. Nesse mesmo grupo, há os que identificam a assistência social com ação social voluntária (laica e/ ou religiosa) prestada por particulares individuais ou por empresas privadas que se autoimpõem o invólucro da “responsabilidade social”. Essas duas tendências, por vezes, se misturam, no entanto, o que fica evidente é o entendimento que elas têm em comum de que o poder público estatal não deve ocupar-se desse campo de ação, uma vez que as vicissitudes identificadas como demandas para a assistência não são originárias da e na formação social vigente ou pelo modo como a sociedade estabelece suas relações, mas sim devido a infortúnios pessoais ou privações momentâneas geradas pela incapacidade dos cidadãos responderem às suas próprias necessidades (Santos Paula, 2022, p. 85).

Contrastando com essas aspirações de progresso, Santos Paula (2022) destaca uma realidade contemporânea marcada pela influência de grupos sociais alinhados a ideologias neoliberais e neoconservadoras. Esses grupos promovem uma visão de Assistência Social que se afasta radicalmente da concepção de direitos, favorecendo práticas de caridade e abnegação como substitutos adequados para a ação estatal. A prevalência dessa visão sugere uma rejeição ao papel do Estado na garantia de direitos sociais, propondo, em vez disso, que as adversidades

enfrentadas pelos indivíduos são resultado de circunstâncias pessoais, e não de desigualdades estruturais na sociedade.

Do que estamos tratando? Estamos tratando das disputas políticas no espaço das Políticas Públicas, mediações centrais no exercício da profissão. Estamos tratando das disputas políticas na esfera pública e nas lutas sociais em seus impactos sobre as relações sociais. Estamos tratando da questão de construção de hegemonia, na condução do processo de construção dos serviços sociais e das necessidades que atendem e dos direitos que asseguram não apenas como questão técnica, mas como questão essencialmente política, lugar de contradições e resistência. Âmbito a partir do qual seja possível modificar lugares de poder demarcados tradicionalmente, para as classes subalternas e, portanto, de abertura para construir outros (Yazbek, 2016, p. 10-11).

É mister compreender que não se trata apenas de uma disputa ideológica, a Assistência Social não pode ser vista pelos/as trabalhadores/as apenas como uma área técnica de intervenção, mas primordialmente como um espaço de luta política, onde as contradições se manifestam e as possibilidades de reconfiguração do poder se fazem presentes. Este entendimento é crucial para reconhecer a Assistência Social como um terreno fértil para avanços significativos na direção de uma sociedade mais justa e equânime.

Este complexo jogo de forças reflete uma ampla gama de interesses que transcendem a mera implementação de políticas específicas, alcançando o cerne dos valores culturais, das práticas sociais e das orientações ideológicas que fundamentam a convivência coletiva. Nesse cenário, as lutas sociais emergem não apenas como contestações pontuais ou demandas por direitos específicos, mas como expressões de um debate mais amplo sobre o tipo de sociedade que desejamos construir. Essas disputas encapsulam o eterno confronto entre a busca por liberdade e as diversas formas de opressão que se manifestam nas relações sociais, políticas e econômicas. Quanto a isto, vejamos o que nos diz Santos Paula:

Em outros termos, poderíamos dizer que as lutas sociais em torno das políticas públicas informam tanto o interesse individual imediato dos componentes de um grupo social quanto refletem os interesses de longo prazo que ditam as regras de como a sociedade deveria ser em forma e conteúdo. Evidente que esse movimento não se limita as políticas públicas. A disputa de interesses Imediatos e de longo prazo também se reflete nas tensões em torno dos valores, da cultura dos costumes, das ideologias e, desse modo, também se faz presente no clássico antagonismo histórico entre liberdades e opressões (...) (Santos Paula, 2022, p. 89).

Definir a Assistência Social dentro do amplo espectro das políticas públicas apresenta um desafio singular para acadêmicos, profissionais e formuladores de políticas. Este desafio não reside apenas na complexidade intrínseca da Assistência Social como campo de ação, mas

também na necessidade de navegar entre diversas abordagens — seja adotando perspectivas conceituais amplas, enfocando aspectos técnicos específicos, ou engajando-se em debates políticos. O exercício de definir a Assistência Social torna-se particularmente árduo para aqueles/as comprometidos/as com a manutenção da racionalidade, seja no embasamento teórico fornecido pelas grandes narrativas paradigmáticas da Modernidade ou na ancoragem nos princípios do direito social para abordagens de natureza técnico-político-metodológica.

A busca por uma definição abrangente e coerente da Assistência Social demanda uma reflexão profunda sobre seus objetivos, métodos e impactos, considerando não apenas o bem-estar imediato dos indivíduos e comunidades atendidos, mas também as implicações de longo prazo para a sociedade como um todo. A complexidade desta tarefa é evidenciada pela necessidade de equilibrar considerações teóricas com as realidades práticas de implementação e gestão de políticas, bem como o imperativo de alinhar a Assistência Social aos ideais de justiça social, equidade e direitos humanos.

Neste contexto, a citação de Santos Paula (2022) destaca a dificuldade de definir a Assistência Social de maneira que satisfaça, simultaneamente, critérios conceituais, técnicos e políticos, mantendo-se fiel aos fundamentos racionalistas e aos marcos normativos que orientam sua prática:

Dentre todas as definições sobre política pública, sejam elas conceituais, técnicas ou políticas, definir a Assistência Social em qualquer desses aspectos é o mais difícil exercício imposto a quem deseja enfrentar tal desafio, sobretudo se o postulante quiser se manter no campo da racionalidade, e, de preferência, apoiando-se naqueles substratos fornecidos pelas macronarrativas paradigmáticas da Modernidade quando a investida for teórica ou se manter no campo do direito social quando a investida for de natureza técnico-político-metodológica (Santos Paula, 2022, p. 94).

Este trecho ressalta a complexidade de articular uma definição de Assistência Social que seja ao mesmo tempo abrangente, fundamentada e operacionalizável, refletindo os desafios enfrentados por todos/as aqueles/as engajados/as na formulação, análise e implementação da política de Assistência Social.

Em sociedades autocráticas, a Assistência Social muitas vezes se configura como uma ferramenta essencial para a manutenção da ordem estabelecida, atuando não apenas como um mecanismo de apoio às necessidades básicas da população, mas também como um meio de reforçar a dominação material, política e ideológica. Nestes contextos, as práticas tradicionais

de Assistência Social desempenham um papel central na "humanização" das facetas mais repressivas e autoritárias do Estado e de entidades privadas, oferecendo uma fachada de benevolência que mascara a natureza coercitiva do poder.

Neste sentido, é preciso compreender que a imprescindível ação do Serviço Social, inclusive em momentos de maior recuo democráticos, como os vividos no período de 2016 a 2022, onde no processo de transição de governos progressistas para a consolidação do ultraneoliberalismo como política de Estado, evidenciamos o desmonte de políticas públicas por meio do desfinanciamento e do subfinanciamento, como reflexo a implantação da EC 95. Vejamos quanto a isso o que nos diz Iamamoto:

Um contexto sócio-histórico refratário aos influxos democráticos exige, contraditoriamente, a construção de uma nova forma de fazer política - que impregne a formação e o trabalho dos assistentes sociais - capaz de acumular forças na construção de novas relações entre o Estado e a sociedade civil que reduzam o fosso entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais. Requer, portanto, uma concepção de cidadania e de democracia para além dos marcos liberais. A cidadania entendida como capacidade de todos os indivíduos, no caso de uma democracia efetiva, de se apropriarem dos bens socialmente produzidos, de atualizarem as potencialidades de realização humana, abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. Nessa concepção abrangente, a democracia inclui a socialização da economia, da política e da cultura na direção da emancipação humana, como sustenta Coutinho (2000) (Iamamoto, 2016, p. 5).

Contrastando com essa realidade, as democracias apresentam um cenário potencialmente diferente. Embora as práticas conservadoras de Assistência Social ainda possam persistir no imaginário coletivo, a estrutura democrática oferece espaços para a crítica e a reivindicação de direitos. Nessas sociedades, a "liberdade" de denunciar o descumprimento dos acordos sociais estabelecidos no ordenamento jurídico e de disputar orientações políticas alternativas é um direito garantido, embora a eficácia dessas disputas possa variar amplamente.

Assim, as políticas sociais, inseridas em um cenário repleto de complexidades e contradições, refletem as dinâmicas inerentes às sociedades de classes, onde a disputa por interesses se manifesta de forma inexorável. Nesse contexto, as lutas empreendidas pelo trabalhador assalariado, emergem não apenas como legítimas, mas como fundamentais. Essas lutas visam tanto à garantia das condições necessárias para a reprodução social dessa classe, quanto à imposição de limites à exploração capitalista, que busca incessantemente maximizar seus lucros à custa da força de trabalho.

Reconhece-se, contudo, que as expressões dessas lutas operam dentro dos limites da emancipação política, indicando que, embora sejam essenciais para avançar na defesa dos direitos dos trabalhadores e na melhoria de suas condições de vida, encontram-se circunscritas às possibilidades e restrições impostas pelo contexto político e socioeconômico vigente. Tal reconhecimento não diminui a importância dessas mobilizações, pelo contrário, reforça a necessidade de compreender as políticas sociais como arenas de disputa onde se articulam as demandas por direitos e bem-estar em contraposição às lógicas de mercado que priorizam a acumulação de capital em detrimento das necessidades humanas. Vejamos a afirmação de Santos Paula:

Se é sabido que as políticas sociais possuem uma natureza complexa e contraditória, pois fazem parte do contexto de contradições que expusemos na seção anterior, é sabido também que numa sociedade de classes a disputa de interesses é inexorável, portanto, as lutas por direitos da classe-que-vive-do-trabalho (utilizando a terminologia de Antunes) além de legítimas são necessárias, tanto para garantir o atendimento das necessidades de reprodução social dessa classe quanto para impor limites à sanha exploratória do capital sobre o trabalho, ainda que reconheçamos que essas lutas se expressam nos limites da emancipação política (Santos Paula, 2022, p. 100).

Neste trecho, Santos Paula (2022) destaca a natureza intrínseca das lutas sociais no âmbito das políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas à Assistência Social. A citação sublinha a essencialidade dessas lutas, não apenas como meio de resistência à exploração, mas como um caminho necessário para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, onde os direitos dos/das trabalhadores/das sejam efetivamente reconhecidos e garantidos.

A política de Assistência Social enfrenta desafios significativos que impactam, tanto na compreensão teórica, quanto na prática política em torno dos direitos que visam garantir. A complexidade dessa política pública é evidenciada por uma série de fatores que dificultam sua efetivação e reconhecimento dentro do espectro de políticas públicas no Brasil, como afirma Santos Paula:

Isso se dá por vários motivos, dentre os quais destacam-se: 1) Não há um consenso sobre quais necessidades humanas a ação da assistência social deve incidir; 2) Não há uma consolidação do “espaço” da assistência social na gestão pública, o que a fragiliza enquanto política pública; 3) Não há, na sociedade brasileira, o entendimento por parte dos membros da “classe” política (de direita, centro ou de esquerda), sobre a especificidade da assistência social no rol das políticas públicas; notadamente observamos uma identificação rasteira da assistência social com o filantropismo, envolto pelo primeiro-damismo; 4) Não há entre os estudiosos da assistência social

um consenso sobre especificidade e genericidade de seu conteúdo e operacionalização; 5) Existem inúmeras dificuldades de se consagrar as ações públicas e/ ou estatais da assistência social em forma de legislação (regulação) afiançadora de direitos (Santos Paula, 2022, p. 101).

Primeiramente, a ausência de um consenso sobre quais necessidades humanas devem ser priorizadas pela Assistência Social reflete uma lacuna fundamental na definição de seu escopo e objetivos. Tal indefinição contribui para a fragilidade dessa política, uma vez que não há clareza sobre as demandas que ela deve atender.

Ademais, a Assistência Social luta para consolidar seu espaço dentro da gestão pública, enfrentando obstáculos que limitam sua eficácia e visibilidade como política pública. Esse desafio é agravado pela falta de compreensão, por parte dos políticos de diferentes espectros ideológicos, sobre a especificidade da Assistência Social em relação a outras políticas públicas. Frequentemente, essa política é equivocadamente associada ao filantropismo e marcada pelo primeiro-damismo, o que distorce sua natureza e objetivos.

Além disso, entre os acadêmicos e profissionais que estudam a Assistência Social, não há um acordo sobre como definir e operacionalizar sua especificidade e abrangência. Essa divergência teórica e metodológica contribui para a complexidade em estabelecer diretrizes claras e eficazes para a prática da Assistência Social. Por fim, a legislação que deveria assegurar os direitos garantidos pela Assistência Social enfrenta inúmeras dificuldades, desde a formulação até a implementação. A regulação eficaz das ações públicas e estatais nesse campo é frequentemente obstaculizada, limitando a capacidade da Assistência Social de se firmar como uma política pública robusta e de direitos.

A luta pela afirmação dos direitos sociais, no contexto da Assistência Social, transcende a mera disputa por benefícios ou serviços e se insere na luta mais ampla contra as dinâmicas de acumulação capitalista que moldam as sociedades contemporâneas. Esta batalha é integral ao processo de desenvolvimento individual e coletivo, por isso a necessidade de reconhecer a Assistência Social não apenas como uma política pública, mas como um direito fundamental, equiparável à saúde, educação, previdência social e trabalho. Este reconhecimento é crucial para superar a visão reducionista que frequentemente relega a Assistência Social a um papel instrumental na manutenção da ordem vigente, limitando seu potencial transformador.

E isso por um lado, requer uma compreensão aprofundada das contradições inerentes às políticas de proteção social contemporâneas, superando interpretações simplistas que desconsideram a capacidade da Assistência Social de contribuir para a emancipação social e para a promoção dos Direitos Humanos. Por outro lado, pressupõe a consolidação tanto dos conteúdos teóricos, quanto da prática da Assistência Social, assegurando que sua operacionalização reflita e reforce os princípios fundamentais de um Estado de Direito Democrático.

Entendemos que o processo de efetivação da Assistência Social demanda um conjunto de ações que possibilitem a sua implementação enquanto direito, e isso:

Passa também pela articulação de serviços, programas e benefícios dessa política bem como do financiamento e da alocação de recursos, considerando o direito à igualdade de condições de seus usuários. Supõe a clara definição das relações público/privado na construção da Rede socioassistencial; a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos numa sociedade na qual ainda é preciso vencer resistências resultantes da pesada herança da “matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas”. (Yazbek, 2006, 5ª ed) Desafios, compromissos e responsabilidades, são inúmeros e o SUAS os carregará por muito tempo: - atribuir centralidade aos usuários da Assistência Social. Considero que pouco conhecemos e respeitamos esses usuários, temos dificuldades em trabalhar com eles numa direção social emancipatória, não apenas do ponto de vista individual, mas coletivo, sendo necessário o desenvolvimento de novos desenhos para trabalhar com famílias; - qualificar Recursos Humanos para o SUAS, CRAS, CREAS; - democratizar os Conselhos, os mecanismos de participação e o controle social, tendo como perspectiva facilitar a representação dos usuários; - construir mecanismos e estratégias de resistência à cultura política conservadora, (inclusive à nossa própria); - ampliar a comunicação; - aperfeiçoar e desenvolver capacidades no sentido de elaborar diagnósticos de vulnerabilidade dos municípios; - estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação da política; - ampliar o financiamento e estabelecer padrões de qualidade e de custeio dos serviços; - contribuir para a construção de uma cultura do direito e da cidadania entendendo que o agir tecnológico é ato político; - consolidar o SUAS como sistema de política pública, criando uma base social de sujeitos e serviços que lhe deem sustentabilidade, para que possa atravessar períodos de distintos governos (Yazbek, 2008, p. 90-91).

A distinção entre Assistência Social e outras formas de intervenção social e caritativa é uma questão complexa que desafia uma solução simplista ou universal. No entanto, é possível identificar algumas características fundamentais das políticas públicas que contribuem para essa diferenciação. Primeiramente, a existência de um marco jurídico-institucional robusto é crucial. Historicamente, a Assistência Social no Brasil sofreu com a falta de regulação jurídico-institucional detalhada, situação que começou a mudar significativamente com a implementação do Sistema Único de Assistência Social. Esse sistema não só proporcionou uma

base regulatória mais sólida para a Assistência Social, mas também a transformou em um direito reivindicável, ampliando as possibilidades de cidadãos-usuários questionarem publicamente a inadequação ou a ausência de serviços.

Adicionalmente, a exigência de planejamento alinhado às diretrizes estatais e às agendas governamentais, conforme estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, reforça a Assistência Social como uma política pública estruturada. A necessidade de apresentação de planos de Assistência Social pelos entes federativos para adesão ao pacto federativo ampliou a racionalidade e a coerência na organização dos serviços, especialmente nos municípios.

Outro aspecto crucial é a submissão da política pública ao controle social, uma prática consolidada no Brasil, com as Conferências de Assistência Social representando um dos fóruns mais tradicionais de participação e supervisão cidadã desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa tradição de controle social é um elemento distintivo importante que contribui para a legitimidade e a eficácia da Assistência Social como política pública.

Por fim, a garantia de autonomia orçamentária é essencial para assegurar que as políticas de Assistência Social não só sejam planejadas, mas também adequadamente financiadas. A integração das demandas da Assistência Social no ciclo orçamentário do Estado é fundamental para que ela possa ser efetivamente implementada e para que atenda às necessidades da população de forma sustentável.

A implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representou um momento paradigmático na evolução das políticas de assistência social no Brasil, visando a transição de práticas assistencialistas tradicionais para uma abordagem mais integral e direcionada aos direitos. Uma das premissas fundamentais do SUAS era a politização do atendimento, um processo através do qual os usuários seriam informados e conscientizados sobre seus direitos, promovendo uma participação mais ativa e informada nas políticas de assistência social.

Contudo, esse processo de politização frequentemente foi mal interpretado por muitos gestores municipais, estaduais e outros atores políticos como uma forma de partidarização dos serviços. Tal confusão teve implicações significativas, levando, em muitos casos, à persistência

das práticas de assistencialismo de Estado, em detrimento das inovações propostas pelo SUAS, especialmente no que tange à proteção social básica. Em alguns contextos, a mudança limitou-se à substituição das placas de “Centro Social” por “CRAS” (Centro de Referência de Assistência Social), sem, contudo, modificar a essência e a dinâmica dos processos de trabalho.

A verdadeira politização do atendimento, conforme idealizada pelo SUAS, implicaria um investimento substancial na formação de sujeitos coletivos de direitos. Isso possibilitaria aos usuários da assistência social não apenas compreender as condições de exploração e opressão às quais estão submetidos, mas também orientar-se por uma perspectiva social emancipatória. Tal abordagem não somente ampliaria o escopo da assistência social para além da mera provisão de serviços, mas também a consolidaria como um instrumento de transformação social, capaz de contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

A Assistência Social, em sua complexa trajetória e implementação, ocupa um lugar único nas dinâmicas sociais e políticas, navegando nas águas turbulentas das tensões entre direitos individuais e coletivos. Essa dualidade posiciona a Assistência Social numa encruzilhada de percepções e funções, onde ela é percebida simultaneamente como um agente de limitação e de emancipação. Neste contexto, a Assistência Social emerge como um campo marcado pela ambivalência, sendo considerada tanto a vilã quanto a fidalga nas intrincadas disputas por projetos societários e pelo contorno desejado para os sistemas de proteção social.

Essa caracterização reflete a complexidade inerente às políticas de Assistência Social, que são moldadas e remodeladas em resposta às contínuas disputas entre diferentes visões de sociedade e concepções de justiça, bem-estar e equidade. As políticas de Assistência Social encontram-se no centro das lutas por direitos, atuando como um campo de batalha onde se confrontam os interesses imediatos e de longo prazo de diversos grupos sociais.

Assim, a Assistência Social desafia simplificações e requer uma análise cuidadosa que reconheça sua capacidade de influenciar e ser influenciada pelas complexas relações de poder e pelas lutas sociais que definem o tecido da vida coletiva. Neste sentido, a Assistência Social não apenas reflete as contradições da sociedade, mas também atua como um terreno fértil para

o avanço de projetos societários que buscam a promoção da justiça social e a realização plena dos direitos humanos.

Os assistentes sociais, articulados às forças sociais progressistas, vêm envidando esforços coletivos no reforço da esfera pública, de modo a inscrever os interesses das maiorias nas esferas de decisão política. O horizonte é a construção de uma “democracia de base” que amplie a democracia representativa, cultive e respeite a universalidade dos direitos do cidadão, sustentada na socialização da política, da economia e da cultura. Tais elementos adquirem especial importância em nossas sociedades latino-americanas, que se constroem no reverso do imaginário igualitário da modernidade; sociedades que repõem cotidianamente e de forma ampliada privilégios, violência, discriminações de renda, poder, gênero, etnias e gerações, alargando o fosso das desigualdades no panorama diversificado das manifestações da questão social (Iamamoto, 2016, p. 33).

Neste sentido, Yamamoto (2016) destaca o papel crucial dos assistentes sociais aliados a movimentos progressistas na promoção de mudanças estruturais dentro da sociedade. Este esforço coletivo visa fortalecer a esfera pública para que ela possa refletir e servir os interesses das maiorias, que frequentemente são marginalizadas nos processos decisórios políticos tradicionais. A "democracia de base" que a autora chama atenção é uma expansão da democracia representativa, na qual a participação cidadã direta não só é possível, mas essencial para a legitimidade das decisões políticas.

Yamamoto (2016) argumenta que essa transformação é particularmente relevante para as sociedades latino-americanas, que historicamente foram construídas sobre bases desiguais e muitas vezes excludentes. Estas sociedades tendem a perpetuar privilégios e a reproduzir violência e discriminações baseadas em renda, poder, gênero, etnias e gerações, o que apenas amplia as desigualdades existentes. A implementação de uma democracia de base poderia, portanto, ser uma ferramenta poderosa para reverter essas tendências, promovendo uma maior equidade e justiça social.

Ainda neste caminho, Yazbek afirma que:

Nossas atividades se constituem em mediações técnicas-políticas e necessariamente se redefinem a partir de condições concretas. E, à medida em que novas situações colocam novos desafios e exigências, a profissão busca atualizar-se, redefinindo seus procedimentos e estratégias de ação, adequando-se às novas demandas e redefinições do mercado de trabalho e da conjuntura social. Este movimento da profissão que pode (ou não) realizar direitos de cidadania, não se faz sem referentes, mas segue uma direção social apoiada na força de um projeto profissional ético, político, teórico, metodológico e técnico-operativo (Yazbek, 2016, p. 12).

A ênfase dada por Yazbek a necessidade de uma base sólida que sustente as práticas profissionais, composta por pilares éticos, políticos, teóricos, metodológicos e técnico-operativos, são justificadas. Tais fundamentos não apenas orientam os assistentes sociais na realização de seus deveres, mas também garantem que sua atuação possa efetivamente contribuir para a realização dos direitos de cidadania, adaptando-se a contextos em constante transformação. A capacidade de responder adequadamente às novas realidades é essencial para manter a relevância e a eficácia da assistência social como um campo profissional comprometido com a promoção da justiça social e do bem-estar coletivo.

Quanto ao SUAS, apesar de representar um avanço significativo na organização e na oferta de serviços socioassistenciais no Brasil, ainda enfrenta desafios que comprometem sua eficácia e sustentabilidade. A fragilidade do SUAS como sistema público não apenas reflete limitações estruturais e operacionais, mas também expõe a necessidade premente de fortalecimento para que possa cumprir plenamente seus objetivos. Dessa forma, é importante identificar e aprimorar as virtudes do SUAS, ao mesmo tempo em que se mapeiam suas imperfeições com o objetivo de desenvolver estratégias que se alinhem tanto com as demandas presentes quanto com as aspirações futuras para a assistência social no país.

O fortalecimento do SUAS demanda um compromisso contínuo com a avaliação crítica e o aperfeiçoamento constante de suas práticas e políticas. Isso implica não apenas em reconhecer suas limitações, mas também em valorizar os aspectos que têm funcionado bem, utilizando-os como base para reformas e inovações. A adequação das ações do SUAS à realidade atual e às visões de futuro requer um diálogo aberto e construtivo entre todos os envolvidos, incluindo governos, trabalhadores/as, usuários/as dos serviços e a sociedade civil.

Esse processo de fortalecimento deve ser orientado por uma perspectiva de direitos, assegurando que o SUAS opere como um sistema verdadeiramente inclusivo, equitativo e responsivo às necessidades diversas da população brasileira. Além disso, é fundamental que se promova a integração e a coordenação entre os diferentes níveis de governo e serviços, garantindo uma rede de assistência social coesa e eficiente.

Portanto, a consolidação do SUAS como um sistema público robusto e efetivo é um desafio que requer esforços conjuntos e continuados. Isso passa pela mobilização de recursos,

pelo aprimoramento da gestão, pela capacitação de profissionais e pelo estabelecimento de mecanismos eficazes de controle social e avaliação de políticas. Somente através dessas ações será possível superar as fragilidades do sistema e avançar em direção a uma assistência social que verdadeiramente contribua para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social no Brasil.

Concluindo o Capítulo 2, ampliamos a nossa compreensão sobre a relação entre o desenvolvimento do modo de produção capitalista, suas crises e os seus rebatimentos no processo de desenvolvimento das políticas públicas, e mais especificamente na Política de Assistência Social. A compreensão de toda a luta de movimentos sociais e categorias profissionais, para ultrapassar o estágio da caridade e alcançar a condição de direito para essa política, nos possibilita ter uma melhor compreensão do cenário que passaremos a abordar no Capítulo 3, intitulado “O Financiamento da Política de Assistência Social em Municípios Sergipanos”. Nele, demonstramos o avanço do ultraneoliberalismo como resposta a Crise de 2008 e os seus rebatimentos no financiamento da Política de Assistência Social em municípios sergipanos.

4 O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MUNICÍPIOS SERGIPANOS

O Novo Regime Fiscal (NRF) atua, portanto, na contramão da continuidade do enfrentamento dos níveis de desigualdade social. Além do risco de descontinuidade de serviços, o esforço fiscal proposto na PEC 241/16 constrangerá as proteções assistenciais no campo da garantia de renda operada pelo BPC e pelo PBF. Conforme demonstram as projeções apresentadas na terceira seção, caso o NRF entre em vigor, a restrição no financiamento será crescente, ano a ano, impondo, por conseguinte, o encolhimento da cobertura e a redução da efetividade da política de assistência social. Isto significa, de um lado, desproteger segmentos sociais antes protegidos e, por outro, dificultar novos acessos ao PBF e ao BPC. Estudos do IPEA não apontam erros de inclusão expressivos nos dois programas de modo a justificar uma expressiva redução da cobertura das famílias atualmente atendidas. A limitação para inclusão de novas famílias, por sua vez, teria graves consequências em caso de agravamento da crise econômica, cujos efeitos negativos – como já se vê no aumento da taxa de desemprego e queda da renda das famílias – exigiria resposta do Estado na forma de garantia de uma renda mínima que assegure ao menos a sobrevivência das famílias deslocadas para situação de pobreza (Paiva et al, 2016, p. 26).

Neste capítulo, nosso propósito é examinar os efeitos da Emenda Constitucional nº 95, que estabeleceu um teto para os gastos públicos federais, sobre o financiamento da Política de Assistência Social em quatro municípios do estado de Sergipe. Para isso, organizamos o capítulo em dois (02) tópicos principais que abordam os seguintes aspectos: No primeiro tópico, intitulado “A conjuntura de crises estrutural e as alternativas de acumulação ampliada do capital: a ofensiva contrarreformista na Política de Assistência Social em Sergipe”, fazemos uma análise crítica do contexto histórico e político que levou à aprovação da Emenda Constitucional nº 95, em 2016, como parte de uma agenda ultraneoliberal que visa a reduzir o papel do Estado na garantia dos direitos sociais e a ampliar as oportunidades de lucro do capital. Nesse sentido, discutimos como essa emenda afetou negativamente a Política de Assistência Social no Brasil, especialmente no estado de Sergipe, que já enfrentava dificuldades para implementar essa política em consonância com os princípios e as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); No segundo tópico, denominado “O desfinanciamento para a execução da Política de Assistência Social nos municípios de Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju”, apresentamos os resultados da pesquisa empírica que realizamos nos quatro municípios mencionados, com base em dados coletados junto às gestões municipais de Assistência Social. Nessa parte, buscamos demonstrar como a Emenda Constitucional nº 95 comprometeu o cofinanciamento federal e estadual para a execução da Política de Assistência Social nos municípios estudados, gerando uma situação de precarização dos serviços, dos

programas e dos benefícios socioassistenciais oferecidos à população em situação de vulnerabilidade e risco social.

Com este capítulo, esperamos contribuir para a compreensão da real situação vivenciada pela Política de Assistência Social no estado de Sergipe e nos seus municípios, bem como para a reflexão sobre os desafios e as possibilidades de fortalecimento dessa política pública como direito social inalienável e dever do Estado.

4.1 A Conjuntura de Crises Estrutural e as Alternativas de Acumulação Ampliada do Capital: A Ofensiva Contrarreformista na Política de Assistência Social em Sergipe

A conjuntura, destacada desde o título deste tópico, ganha singular relevo frente a forte ofensiva do capital, pautando um acirramento ainda maior do que já implementado ao longo dos anos 1990 e seguintes aqui no Brasil. Efetivamente, após o cenário de crise econômica de 2008, como já demonstrado aqui, vivenciamos uma forte disputa sobre os rumos do Brasil, culminando no golpe político que gestou o impedimento da Presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. Outrossim,

a análise do real e de proposições para o enfrentamento das expressões da questão social, nas suas manifestações de desigualdade para desocultá-las e identificar possibilidades de a elas resistir, façam, constantemente, reflexões críticas sobre o contexto econômico, político e social articulando universalidade e particularidade. Pensar na crise brasileira à luz da totalidade é antes de tudo não deslocá-la do contexto internacional de crise do capital, mas é, ao mesmo tempo, fundamental problematizar suas particularidades de modo interconectado aos múltiplos condicionantes que a originam. É necessário iniciar pelo afastamento temporário da então presidente Dilma Rousseff, por ocasião do pedido de *impeachment*, pela Câmara de Deputados e pelo Senado brasileiros, por período de 180 dias, e o acesso ao governo do vice-presidente Michel Temer, associando-se ao PSDB, maior partido de oposição ao governo eleito, que até então o PMDB e Michel Temer compunham e no qual, nos últimos meses que antecederam ao *impeachment*, o vice-presidente ocupou o importante cargo de articulador político do governo. Esses são fatos políticos que precisam ser equacionados como parte do processo de análise da atual crise econômica, que se soma a uma crise política gerando instabilidade acentuada no país. A partir de então, ainda na condição de presidente interino, Temer retoma o plano, por ele elaborado e intitulado “A Ponte para o Futuro”, cuja divulgação já vinha sendo realizada, mesmo antes do afastamento da Presidente eleita, em federações de indústrias estaduais e junto aos meios empresariais, como mostram registros feitos em diversas redes sociais dessas federações em várias capitais brasileiras. O referido plano é objeto central de análise do presente artigo, porque expressa intenções, já na ocasião, que vão mais tarde se concretizar com a aprovação de várias medidas que redirecionam o projeto político brasileiro para uma linha social similar à que fora apresentada por Fernando Henrique Cardoso no início dos anos 1990. A apresentação do Plano “A Ponte para o Futuro” inicia estabelecendo o objetivo de “preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam a pobreza e criem oportunidades para todos” (Temer, 2015, p.1) e logo a seguir afirma que “em busca

desse horizonte, nós nos propomos a buscar a união dos brasileiros de boa vontade” (Prates, 2016, p. 225).

A citação, destacada no contexto deste estudo, reflete uma preocupação profunda com uma análise crítica que busca não apenas desvelar tais desigualdades, como também aprofundar a compreensão sobre a realidade em que se insere. Essa abordagem é crucial em um cenário onde as crises econômicas e políticas não são fenômenos isolados, mas interligados e também conectados a dinâmicas globais.

O texto ressalta a importância de considerar a "totalidade" ao pensar na crise brasileira, enfatizando que, apesar de suas particularidades locais, a crise não pode ser desvinculada do contexto internacional de crise do capital. Isso sugere que os problemas enfrentados no Brasil são tanto reflexos quanto contribuições para uma crise global mais ampla, influenciada por práticas e políticas econômicas internacionais.

A referência ao *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff e a subsequente ascensão de Michel Temer ao poder são eventos catalisadores e agravantes da crise, ligando a instabilidade política à deterioração econômica. O contexto político descrito põe em evidência como as mudanças de liderança e as alianças políticas podem rapidamente alterar a direção das políticas econômicas e sociais de um país. A alusão ao plano "A Ponte para o Futuro" de Michel Temer, e sua divulgação prévia, ainda durante o governo de Dilma Rousseff, apontam para uma sinalização ao mercado da ruptura no modelo de execução das políticas públicas, pautando uma retração acentuada do papel do Estado.

Este plano, conforme descrito na citação, é apresentado como uma estratégia para "preservar a economia brasileira" e simultaneamente "executar políticas sociais", mas seu desenvolvimento e os resultados levam a questionamentos críticos sobre suas verdadeiras intenções e eficácias. Essa dualidade entre a retórica de unificação e a prática que muitas vezes pode resultar em exclusão é uma das chaves para entender as tensões e os desafios que moldam a realidade social brasileira no período em questão.

Ao propor uma reflexão que articula a universalidade e a particularidade, chamamos a atenção para a necessidade de uma análise que não apenas reconheça as especificidades locais, mas que também as insira em um quadro mais amplo de compreensão das forças globais. Isso é essencial para desenvolver estratégias que sejam verdadeiramente eficazes no enfrentamento

e na mitigação das expressões da questão social, através de políticas que sejam tanto responsáveis, quanto responsáveis diante das necessidades da população em situação de vulnerabilidade.

Neste contexto político e social, a apresentação do "Plano A Ponte para o Futuro", promovido pelo governo Michel Temer, que supostamente buscava estabelecer diretrizes para o desenvolvimento nacional, foi objeto de críticas substanciais, pois o mesmo representava um retrocesso nas práticas democráticas e na inclusão social, uma vez que negligencia os mecanismos de participação popular, historicamente integrados à gestão das políticas de seguridade social no Brasil, como podemos depreender da citação de Prates:

Diante da gravidade do contexto exposto, a temeridade de o país adotar um Plano que, embora intitulado “A Ponte para o Futuro”, na verdade, reedita um passado inconcluso é extremamente preocupante. Chama a atenção o fato de em nenhum momento o Plano conter qualquer menção aos espaços de participação popular, previstos constitucionalmente na gestão conjunta governo-sociedade, nas políticas que conformam a seguridade social, via fóruns, conselhos e conferências, como se esses importantes avanços conquistados pela democracia não existissem, e mais, atribuir a uma comissão de “notáveis” a decisão sobre a continuidade ou interrupção de projetos sociais nacionais. Na verdade, segue o exemplo do que ocorreu no Governo FHC, de mesmo tipo, quando o então presidente criou o “Comunidade Solidária” e, desrespeitando o instituído pela Constituição Federal de 1988, se sobrepôs às instâncias democráticas de decisão popular, protelando a materialização da Política de Assistência Social como Política de Direito. No processo decisório democrático, como bem destaca Lapassade (1984), a importância da relação com a base por parte dos representantes é fundamental, exatamente para o exercício da pressão, para que o interesse da maioria da população seja resguardado e para a garantia da legitimidade (Prates, 2016, p. 225).

Decorre daí, o então Projeto de Emenda Constitucional, que ficou conhecido como PEC da morte, e veio a ser aprovado enquanto Emenda Constitucional nº 95 e congelou os investimentos em políticas públicas por 20 anos (2016-2036). A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, também conhecida como a "Emenda do Teto de Gastos", representa um marco na política fiscal brasileira, introduzindo uma nova regra para o controle das despesas públicas federais. Esta emenda foi promulgada em 15 de dezembro de 2016, durante o governo de Michel Temer, em um contexto de crise econômica e fiscal, com o objetivo declarado de restabelecer o equilíbrio das contas públicas do país. Para compreender os contrastes dessa proposta de Teto de Gastos, com o que já se tem implementado em outros países, vejamos a citação de Nakatani e Marques:

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).

A Emenda Constitucional 95 (EC 95), comumente conhecida como a "Emenda do Teto dos Gastos", representa uma mudança significativa no regime fiscal brasileiro, com impactos profundos e duradouros sobre as políticas públicas e sociais do país. A análise dos autores Nakatani e Marques (2019) oferece uma perspectiva crítica sobre esta medida, destacando quatro aspectos fundamentais que a diferenciam de experiências similares em outros países e que revelam as intenções e as consequências potenciais dessa política.

Primeiramente, a duração da aplicação da EC 95 é destacada como uma das mais longas globalmente, estendendo-se por uma geração inteira. Essa extensão temporal não tem precedentes em outras nações, onde ajustes fiscais similares foram concebidos como medidas temporárias, destinadas a responder a crises específicas ou a desequilíbrios temporários nas finanças públicas. No Brasil, a longa duração dessa emenda aponta para uma estratégia de longo prazo de contenção fiscal que pode limitar a capacidade do governo de investir em áreas essenciais como saúde, educação e proteção social por um período extenso.

Em segundo lugar, a exclusão das despesas com juros da dívida pública da regra do teto é uma característica distintiva e reveladora. Enquanto a justificativa para a EC 95 foca na necessidade de controlar o gasto público, a manutenção dos pagamentos dos juros da dívida sugere que o objetivo principal é garantir o serviço da dívida, em detrimento de outras despesas governamentais. Isso reflete uma priorização das obrigações financeiras do governo em relação a proteção social, o que pode ser visto como uma abordagem que favorece credores em detrimento das necessidades da população.

O terceiro ponto destacado é a natureza constitucional da emenda. A inclusão dessa regra fiscal na Constituição do Brasil significa que qualquer alteração futura requer um processo legislativo complexo e difícil, indicando que a restrição de gastos é pretendida para ser uma mudança permanente, não apenas uma correção temporária. Isso solidifica uma visão fiscal que pode impedir respostas flexíveis a crises econômicas ou sociais futuras.

Por último, a falta de proteção aos gastos sociais é talvez o aspecto mais crítico e preocupante da EC 95. Em um país marcado por desigualdades profundas e extrema pobreza estrutural, a ausência de salvaguardas para programas de transferência de renda e serviços sociais essenciais como saúde e educação é particularmente problemática. Esse aspecto da emenda sugere uma negligência das necessidades básicas da população mais vulnerável, possivelmente exacerbando as condições de pobreza e desigualdade.

Em conjunto, esses quatro pontos levantados por Nakatani e Marques indicam uma abordagem fiscal que pode ter consequências duradouras e negativas para a sociedade brasileira. A análise sugere que a EC 95 não apenas altera o regime fiscal, mas também reorienta as prioridades do estado brasileiro de maneira que pode comprometer o desenvolvimento social e econômico sustentável do país.

Estudos realizados a época, mostravam como a aprovação da EC resultaria na insuficiência de recursos para a manutenção das políticas públicas de Saúde, Educação e Assistência Social, sendo esta última a única a não dispor de uma vinculação obrigatória ao orçamento público. É claro e notório que uma política que se propõe ser universal por princípio, demanda orçamento e financiamento público condizentes com tal princípio e, por consequência, uma gestão orçamentária e financeira capaz de atender às demandas decorrentes da busca pela universalização.

A EC representou sem sombra de dúvidas uma disputa de concepções de Estado, vale lembrar que estávamos saindo de um período de ampliação da intervenção estatal frente a problemas seculares, na busca por reparação de dívidas com classes e segmentos que nunca foram vistos ou atendidos pelo Estado. E nessa disputa, ganhou a perspectiva ultraneoliberal que pregava a redução brusca do papel do Estado, já que esse era dado como o foco principal

do problema fiscal brasileiro, já que ocasionava o aumento da dívida pública federal, como podemos apreender da Nota Técnica (NT) n. 27 do IPEA:

Por fim, cabe problematizar a premissa que sustenta a adoção deste ajuste fiscal de longo prazo, com impactos significativos para a assistência social em seu período de vigência. Na Exposição de Motivos, argumenta-se que o NRF seria o único caminho possível para o país sair da crise e a economia voltar a crescer. Entretanto, sabe-se que, recentemente, até mesmo economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI) revisaram suas recomendações para os países em crise sobre as políticas de austeridade fiscal: admitiram que tais políticas não só têm custos para o bem-estar social, impactando no aumento das desigualdades sociais, como também podem aumentar o desemprego, prolongando e agravando as crises (Ostry; Loungani; Forceri, 2016). Além disso, Vieira (2016), em meticulosa análise dos principais estudos publicados sobre crises econômicas e ajuste fiscal na área de saúde, revela que, por outro lado, a preservação de determinados programas de proteção social pode ser relevante para a retomada do crescimento econômico em prazo mais curto. Finalmente, Gobetti e Orair (2015) apontam que o equacionamento dos problemas fiscais não depende exclusivamente do resultado primário, e destacam que a solução não passa pela fragilização do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, mas sim pela correção de distorções, eliminação de privilégios injustificáveis e por outros mecanismos de distribuição de renda como a progressividade tributária (Paiva et al, 2016, p. 2).

A citação de Paiva (2016) proporciona uma base sólida para uma reflexão crítica sobre as políticas de ajuste fiscal e suas consequências, particularmente no contexto brasileiro. A premissa subjacente à adoção de tais políticas frequentemente se ancora na noção de que severas restrições fiscais são necessárias para a recuperação econômica. Contudo, essa visão é contestada tanto pela revisão de posturas do Fundo Monetário Internacional quanto por análises acadêmicas detalhadas, que apontam para os riscos e as falhas dessas abordagens.

É essencial reconhecer, primeiramente, que as medidas de austeridade, embora possam parecer soluções imediatas para desequilíbrios fiscais, carregam consequências profundas para a estrutura social e econômica de um país. As advertências de economistas do FMI realçam que tais políticas podem exacerbar as desigualdades sociais e aumentar o desemprego, contrariando a premissa de que seriam caminhos inevitáveis ou exclusivos para a superação de crises. Essa reavaliação sugere uma necessidade de políticas mais enunciadas, que considerem os impactos socioeconômicos amplos e não apenas os balanços fiscais de curto prazo.

Além disso, a análise demonstra que a manutenção de programas de proteção social pode não apenas mitigar os impactos negativos de crises econômicas, mas também contribuir de forma significativa para a recuperação econômica. Esse ponto é crucial porque desmonta a argumentação de que cortes profundos nos gastos sociais são necessários para o crescimento

econômico. Ao contrário, sugere que investimentos em programas sociais podem ser uma alavanca para a revitalização econômica.

Por fim, as observações expandem a crítica ao destacar que a solução para os problemas fiscais do Brasil não deve passar pela fragilização do Estado de Bem-Estar Social. Eles argumentam que uma abordagem mais equilibrada envolveria a correção de distorções estruturais, como a eliminação de privilégios injustificáveis e a adoção de uma tributação mais progressiva, que distribua de maneira mais justa os encargos fiscais.

Essa análise aponta para a necessidade de repensar a política fiscal de uma maneira que transcenda a lógica da austeridade pura e simples. A política fiscal deve ser vista como uma ferramenta para alcançar equidade social e desenvolvimento sustentável, e não apenas como um meio de equilibrar contas públicas de maneira isolada. Reconhecer a complexidade e as nuances dessas questões é fundamental para formular estratégias que verdadeiramente atendam às necessidades de longo prazo da sociedade brasileira, promovendo um crescimento econômico que seja inclusivo e sustentável.

Esse esforço de longo prazo, demandado pela EC impõe ao Brasil o congelamento de gastos primários nos patamares de 2016, considerando apenas a inflação como mecanismo de contrabalancear as necessidades crescentes dos setores públicos. Trazendo para a Política de Assistência Social o que veremos é que despesas obrigatórias e constitucionais como Benefício de Prestação Continuada – PBC, despesas com pessoal, entre outras, que possuem força de crescimento maior que a inflação, farão com que despesas com a realização dos serviços sejam reduzidas, ou ainda, levar a mudanças significativas na forma de acesso e no valor recebido no BPC. Essa já é uma realidade que estamos vivenciando concretamente, temos o aumento das despesas primárias e a redução efetiva dos valores repassados a título de cofinanciamento federal para a execução dos serviços socioassistenciais.

Como podemos ver na Tabela 1, o desfinanciamento para os serviços socioassistenciais torna-se inevitável, uma vez que as despesas primárias (BPC, despesas com pessoal, PBF) suplantam as demais despesas, pela sua força crescimento ano após ano. E o cenário tende a piorar, com a redução inclusive da capacidade de garantir acesso a BPC, que compõe a despesa obrigatória na Política de Assistência Social, além de abrir brechas para

propostas de desvincular o valor do BPC do salário mínimo, como já visto em propostas no Congresso brasileiro.

Tabela 1 – Perdas Estimadas para a Assistência Social caso o NRF seja implementado a partir de 2017 – 2017 a 2036

Ano	em R\$ milhões de 2016 (atualizados pelo IPCA médio)				
	Despesa Cenário Base (A)	Despesa Cenário NRF (B)	Perda estimada (C=B-A)		
			em R\$ milhões 2016 (C)	% (D=C/A)	
2017	85.646,38	79.052,09	- 6.594,29	-8%	
2018	87.657,64	79.297,59	- 8.360,05	-10%	
2019	90.239,05	79.462,35	- 10.776,70	-12%	
2020	93.094,06	80.088,05	- 13.006,01	-14%	
2021	96.710,01	80.088,05	- 16.621,95	-17%	
2022	100.510,11	80.088,05	- 20.422,06	-20%	
2023	104.492,43	80.088,05	- 24.404,38	-23%	
2024	108.672,08	80.088,05	- 28.584,02	-26%	
2025	113.042,91	80.088,05	- 32.954,85	-29%	
2026	117.617,91	80.088,05	- 37.529,86	-32%	
2027	122.403,08	80.088,05	- 42.315,03	-35%	
2028	127.391,18	80.088,05	- 47.303,12	-37%	
2029	132.567,22	80.088,05	- 52.479,16	-40%	
2030	137.912,70	80.088,05	- 57.824,65	-42%	
2031	143.434,45	80.088,05	- 63.346,39	-44%	
2032	149.139,74	80.088,05	- 69.051,69	-46%	
2033	155.023,83	80.088,05	- 74.935,78	-48%	
2034	161.096,52	80.088,05	- 81.008,46	-50%	
2035	167.360,76	80.088,05	- 87.272,70	-52%	
2036	173.820,55	80.088,05	- 93.732,49	-54%	
Perda acumuladas em 10 anos (2017 a 2026)			-199.254,17		
Perda acumuladas em 20 anos (2017 a 2036)			-868.523,66		

Fonte: Paiva et al, 2016.

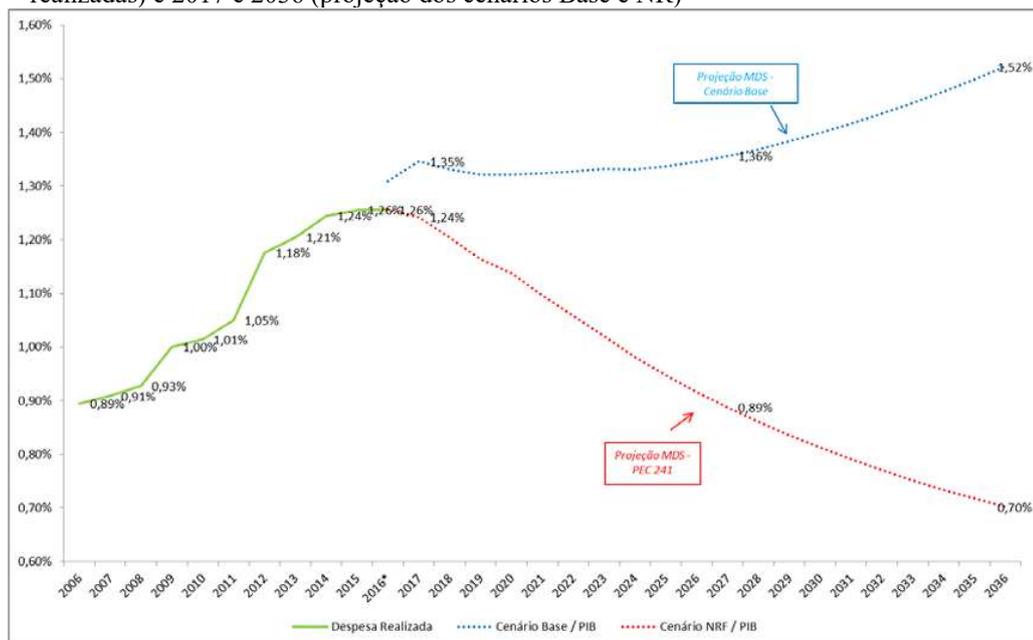
A análise da tabela apresentada revela uma trajetória clara de desfinanciamento da política de assistência social no Brasil, como resultado do Novo Regime Fiscal (NRF). Para compreender essa dinâmica, é essencial observar as variações anuais nas despesas previstas para o cenário base e o cenário NRF, além de suas respectivas perdas acumuladas ao longo dos anos. As Despesas Cenário Base (A) representam as despesas previstas inicialmente, sem a implementação do NRF, refletindo uma trajetória de crescimento em resposta às necessidades crescentes da política de assistência social. Já as Despesas Cenário NRF (B) refletem as despesas ajustadas de acordo com as limitações impostas pelo NRF, que estabelece um teto para o aumento dos gastos públicos, ajustado pela inflação.

Ao comparar as despesas previstas no cenário base com as despesas ajustadas pelo NRF, é evidente que há uma perda significativa ao longo dos anos. No primeiro ano de implementação 2017, a diferença inicial já indica uma perda de R\$ 6.594,29 milhões,

equivalente a 8%. No intervalo entre 2018 e 2020, as perdas continuam crescendo, atingindo 14% em 2020. Entre 2021 e 2025, a diferença poderá se agravar, alcançando 29% em 2025, com uma perda acumulada significativa. Em 2026 há previsão de perda de R\$ 37.529,86 milhões, representando 32% das despesas previstas no cenário base, ou seja, na primeira década do NRF acumularia uma perda maior que 30%. No período entre 2027 e 2036, a trajetória de perda se intensifica, podendo chegar a 54% em 2036, com uma perda acumulada total de R\$ 868.523,66 milhões ao longo de 20 anos.

Desta forma, não se apresenta a possibilidade de ampliação da capacidade de atendimento, mas apenas de manutenção, o que por si só já seria insuficiente para atender às demandas cada vez mais crescentes. Mas o que se vislumbra que não haverá capacidade de manter a capacidade de atendimento de 2016, independente do aumento da demanda. Outro ponto preocupante é que independente do processo de crescimento que o Brasil venha a ter, o orçamento sempre estará preso aos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, considerando sempre como teto do orçamento o limite da Despesa Primária do ano anterior, corrigido pelo IPCA deste ano. O Gráfico 1 demonstra dois cenários, o primeiro sem o congelamento previsto no NRF, o segundo com os impactos do NRF, e nos ajudará a compreender o significado dessa mudança.

Gráfico 1 – Evolução da participação (%) do gasto do MDSA em relação do PIB 2006 – 2016 (despesas realizadas) e 2017 e 2036 (projeção dos cenários Base e NR)



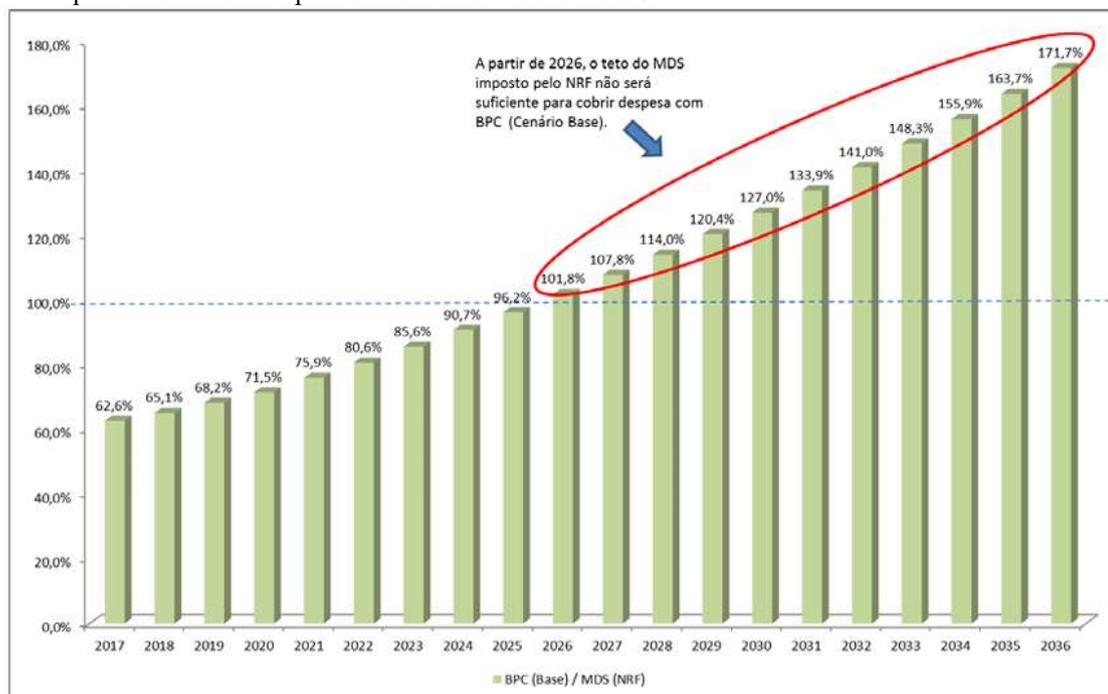
Fonte: Paiva et al, 2016.

A análise do gráfico apresentado complementa e aprofunda a compreensão do desfinanciamento da política de assistência social no Brasil sob a vigência do Novo Regime Fiscal (NRF). O gráfico compara as despesas realizadas e as projeções de despesas com a Política de Assistência Social em relação ao PIB, distinguindo entre o cenário base e o cenário NRF. Entre 2008 e 2016, observou-se um crescimento gradual das despesas com assistência social em relação ao PIB, partindo de 0,89% em 2008 e atingindo 1,24% em 2016. A linha azul tracejada representa a continuidade do crescimento das despesas com assistência social, projetando um aumento constante até alcançar 1,52% do PIB em 2036. Essa projeção indica um compromisso contínuo com a ampliação das políticas sociais, acompanhando as necessidades crescentes da população. A linha vermelha tracejada mostra a projeção sob o NRF, com um declínio acentuado das despesas em relação ao PIB, partindo de 1,24% em 2016 e possibilidade de cair para 0,70% em 2036. Esse declínio reflete as restrições fiscais impostas pelo NRF, que limitam o crescimento das despesas públicas, incluindo a de Assistência Social, à inflação do ano anterior.

Nos primeiros dez anos, a diferença entre as projeções dos dois cenários já se torna evidente. Enquanto o cenário base prevê uma estabilização das despesas em torno de 1,24% do PIB, o cenário NRF mostra uma queda significativa que poderá chegar a 0,89% em 2026. Esta redução implica cortes significativos nos programas sociais, afetando diretamente a população mais vulnerável. A diferença entre os cenários se amplia ainda mais nas duas décadas seguintes. Em 2036, a diferença entre as projeções é de 0,82% do PIB, representando uma diminuição drástica dos recursos destinados à assistência social. Tal declínio aponta para um enfraquecimento contínuo e profundo do sistema de proteção social brasileiro, com implicações severas para a coesão social e o combate à pobreza.

Dessa forma, com o passar do tempo, o peso do desfinanciamento alcançaria, não apenas as despesas discricionárias (serviços socioassistenciais), mas também despesas obrigatórias, como podemos ver no Gráfico 2, sobre a participação do BPC em relação às despesas orçamentárias do ministério responsável pela Política de Assistência Social.

Gráfico 2 – Participação (%) do gasto com o BPC (Cenário Base) em relação ao total do MDS projetado pelo Cenário Base e pelo Cenário NRF – 2017 a 2036



Fonte: Paiva et al, 2016.

A análise do gráfico mostra uma preocupação crítica com o desfinanciamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) sob o Novo Regime Fiscal (NRF), especificamente a partir de 2026. Vamos detalhar os pontos principais para entender as implicações dessa situação. Entre 2017 e 2025, o percentual das despesas com o BPC em relação ao teto do MDS sobe progressivamente, começando em 62,6% em 2017 e podendo alcançar 90,7% em 2025. Isso indica um aumento constante nas necessidades de financiamento do BPC, mas ainda dentro dos limites estabelecidos pelo NRF. A partir de 2026, o gráfico mostra que o teto do MDS não será suficiente para cobrir as despesas do BPC, excedendo 100%. Em 2026, as despesas com o BPC já superam o teto, atingindo 101,8%. Essa tendência continua a piorar, com os percentuais subindo rapidamente: 107,8% em 2027, 120,4% em 2028, e assim por diante. Em 2036, a necessidade de financiamento do BPC poderá chegar a 171,7% do teto estabelecido pelo NRF.

Ou seja, a partir de 2026, o governo não terá recursos suficientes para financiar o BPC, apenas com o orçamento permitido pelo NRF. Isso resultará em cortes ou necessidade de suplementação de recursos de outras áreas. Os beneficiários do BPC, que são pessoas idosas e com deficiência em situação de vulnerabilidade, serão diretamente afetados por esses cortes, colocando em risco sua subsistência e dignidade. A insuficiência de financiamento do BPC

pode aumentar as tensões sociais, dado que este é um benefício essencial para a sobrevivência de muitos brasileiros em situação de vulnerabilidade. A redução do poder de compra dessas famílias também pode impactar negativamente a economia local, reduzindo o consumo e afetando pequenos negócios.

A continuidade dessa tendência de desfinanciamento pode levar a um colapso significativo no Sistema de Único de Assistência Social, com efeitos devastadores para milhões de cidadãos dependentes dessa Política. E essas implicações são visíveis e confirmadas pelo desfinanciamento gerado nos orçamentos do Governo Federal para a Política de Assistência Social, como demonstrado e criticado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, reiteradas vezes, por meio de manifestações publicadas trazendo a preocupação com o *déficit* apresentado ao longo dos últimos anos,

Em 2017 houve um *déficit* de 21,76%, em 2018 foi de 37,52%, em 2019 de 29,16%, em 2020, de 35,37%, e em 2021, de 27,80%. As reduções orçamentárias dos últimos anos afetam diretamente os valores repassados para o aprimoramento da gestão e execução dos serviços, programas e projetos cofinanciados pela União e transferidos aos Estados e Municípios, bem como esse *déficit* prejudica diretamente o atendimento dos usuários da Assistência Social e dificulta a manutenção dos equipamentos e permanência dos trabalhadores no sistema (CNAS, 2022, p. 1).

A citação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS, 2022) apresenta dados alarmantes sobre o *déficit* orçamentário na Política de Assistência Social entre os anos de 2017 e 2021, destacando as implicações diretas desses *déficits* na gestão e execução de serviços essenciais de assistência social. A progressão dos *déficits*, iniciando em 21,76% em 2017 e podendo alcançar picos de até 37,52% em 2018, o que revela uma tendência preocupante de reduções orçamentárias consistentes que comprometem a eficácia das políticas públicas destinadas a populações em situação de vulnerabilidade.

Primeiramente, esses *déficits* refletem uma diminuição nos recursos disponíveis para o cofinanciamento de serviços socioassistenciais pela União, que são fundamentais para o sustento das Políticas de Assistência Social em nível estadual e municipal. O cofinanciamento é um pilar essencial para a implementação de serviços que atendem diretamente a população em situação de vulnerabilidade, como famílias de baixa renda, idosos, pessoas com deficiência e outras minorias que dependem do apoio contínuo do governo para obter serviços básicos.

A redução desses recursos tem várias repercussões diretas. Primeiro, prejudica a capacidade dos governos locais de manter a qualidade e a cobertura dos serviços oferecidos. Isso é particularmente crítico em um contexto em que a Assistência Social funciona não apenas como um suporte temporário, mas como um componente vital na promoção da equidade social e na prevenção de condições de pobreza mais extremas.

Além disso, o texto destaca que os *déficits* orçamentários complicam a manutenção dos equipamentos e a permanência dos/as trabalhadores/as no Sistema de Único de Assistência Social. A falta de investimento contínuo em infraestrutura e em recursos humanos pode levar à degradação dos serviços prestados e à redução da capacidade de resposta do sistema a novas demandas ou emergências sociais. Os/as trabalhadores/as da assistência social, que são fundamentais para a implementação de políticas efetivas e o atendimento direto aos/as usuários/as, encontram-se em uma situação de instabilidade que pode comprometer sua eficácia e sua motivação.

Portanto, os *déficits* destacados não são apenas números abstratos, eles representam desafios reais e imediatos para a capacidade do Brasil de fornecer uma rede de segurança social robusta e responsiva. A continuidade desses *déficits* orçamentários exige uma reflexão crítica sobre as prioridades fiscais e a necessidade de proteger os investimentos em programas sociais que têm impactos diretos e significativos sobre a qualidade de vida e o bem-estar da população brasileira.

Além dos desafios impostos pelo NRF para o financiamento da Política de Assistência Social, que impactam diretamente a capacidade de resposta e a qualidade dos serviços prestados. Medidas adotadas pelo governo federal no primeiro ano de gestão do então presidente Jair Bolsonaro agravou essas dificuldades, gerando preocupações entre gestores e representantes de diferentes níveis de governo. Essas medidas incluem a publicação de portarias¹¹ e propostas orçamentárias que reduzem substancialmente os recursos destinados à

¹¹ A Portaria MC Nº 2.362, de 20 de dezembro de 2019, embora trouxesse em seu ementário o texto “estabelece procedimentos a serem adotados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social decorrentes do monitoramento da execução financeira e orçamentária realizada pelo Fundo Nacional de Assistência Social para

assistência social, comprometendo a continuidade e a eficácia da política implementada, como demonstrado pela Nota Técnica IPEA n. 80:

Dificultando ainda mais o financiamento da política de assistência social, em dezembro de 2019, o Ministério da Cidadania (MCid) publicou a Portaria no 2.362, que reduziu de forma substancial o valor do repasse mensal para os serviços, para que fossem equalizados ao orçamento disponível. Essa nova forma de financiamento do SUAS foi definida sem o aval dos representantes estaduais (Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social – Fonseas) e municipais (Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – Congemas), que se recusaram a endossar essa portaria, em fevereiro de 2020, na instância de pactuação tripartite (Comissão Intergestores Tripartite – CIT), diante da expressiva redução do volume de repasses. Adicionalmente, a proposta enviada pelo Poder Executivo para o financiamento dos serviços socioassistenciais em 2020 totalizou o montante inexpressivo de R\$ 1,3 bilhão, enquanto o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) havia aprovado a proposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) de R\$ 2,7 bilhões para aquele ano (Paiva et al, 2020, p. 7).

A análise de Paiva et al. (2020) destaca um momento crítico no financiamento da política de assistência social no Brasil, marcado pela publicação da Portaria nº 2.362 pelo Ministério da Cidadania em dezembro de 2019. Essa portaria reduziu significativamente os repasses mensais destinados aos serviços socioassistenciais, alinhando-os ao orçamento disponível, mas sem considerar as necessidades reais e a demanda crescente por esses serviços.

O processo de definição dessa nova forma de financiamento ocorreu sem o consentimento dos representantes estaduais e municipais, o que gerou um forte descontentamento entre os gestores da assistência social. Tanto o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social (FONSEAS) quanto o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) recusaram-se a endossar a portaria durante a instância de pactuação tripartite, conhecida como Comissão Intergestores Tripartite (CIT), em fevereiro de 2020. Essa rejeição foi uma resposta à expressiva redução do volume de repasses, que ameaçava a continuidade e a qualidade dos serviços oferecidos.

Adicionalmente, a proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo para o financiamento dos serviços socioassistenciais em 2020 foi de apenas R\$ 1,3 bilhão, um valor

promover a equalização do cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual”, na prática abriu brechas para o calote no pagamento de parcelas em atraso de anos anteriores, ao condicionar o repasse dessas parcelas a disponibilidade orçamentária, o que por força do NRF seria impossível.

significativamente inferior aos R\$ 2,7 bilhões aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) com base na proposta da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). Essa discrepância evidencia um grave subfinanciamento e a falta de alinhamento entre as necessidades identificadas pelos órgãos competentes e os recursos efetivamente disponibilizados pelo governo.

Esse cenário de restrições orçamentárias impõe sérios desafios à política de assistência social no Brasil. A redução nos repasses compromete a capacidade dos centros de assistência social (CRAS, CREAS e Centros POP) de fornecer serviços adequados e de responder às diversas situações de vulnerabilidade social enfrentadas pela população. Além disso, a falta de consenso e a centralização das decisões financeiras minam a colaboração e a coordenação entre os diferentes níveis de governo, essenciais para a efetividade das políticas sociais.

É importante destacar que no Brasil, a Política de Assistência Social tem se destacado por sua capacidade de inovação e por consolidar proteções essenciais para a população em situação de vulnerabilidade. Esse avanço se manifesta tanto no campo da garantia de renda quanto na oferta de serviços socioassistenciais, resultando em uma rede de proteção mais abrangente e integrada. A construção e a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) exemplificam esse esforço coletivo e coordenado dos diferentes níveis de governo, visando responder de forma eficiente e capilar às diversas situações de vulnerabilidade social, como podemos apreender:

Se no campo da garantia de renda a assistência social inovou e consolidou proteções por meio da operacionalização do BPC e do PBF, contando com a adesão e gestão compartilhada do conjunto dos entes federados, no campo dos serviços a tônica não foi diferente. A construção do SUAS reorganizou o arranjo federativo da assistência social, instituindo uma importante oferta de serviços a partir do esforço integrado dos três níveis de governo. A política de assistência social ganhou capilaridade, com expressiva ampliação de equipamentos públicos (Cras, Creas e Centros Pop) para responder a um ampliado leque de situações de vulnerabilidade social e violações de direitos (Paiva e tal, 2016, p. 24).

A citação ressalta os avanços significativos na política de assistência social brasileira, tanto na garantia de renda quanto na oferta de serviços. A implementação do BPC e do PBF demonstra a capacidade do sistema de oferecer proteções financeiras essenciais, com a colaboração e a gestão compartilhada entre os entes federados. Além disso, a criação do SUAS representou uma reorganização crucial do arranjo federativo, promovendo uma oferta integrada

de serviços socioassistenciais que ampliou significativamente a capilaridade e a eficiência do sistema. A expansão dos CRAS, CREAS e Centros POP exemplifica essa capilaridade, permitindo que o sistema responda de forma abrangente às diversas situações de vulnerabilidade social e violações de direitos. Essa estrutura integrada e expansiva do SUAS não apenas fortaleceu a rede de proteção social, mas também facilitou a coordenação entre os diferentes níveis de governo, essencial para a implementação eficaz das Políticas de Assistência Social. Entretanto, é importante notar que os avanços mencionados enfrentam desafios significativos em um contexto de restrições fiscais e desfinanciamento, como buscamos evidenciar neste estudo sobre o impacto do NRF. Esses desafios colocam em risco a sustentabilidade e a continuidade das proteções sociais consolidadas, exigindo uma reavaliação das políticas fiscais para garantir que as conquistas obtidas não sejam comprometidas. Dessa forma, a citação de Paiva et al. (2016) nos permite refletir sobre a importância da manutenção e fortalecimento do financiamento adequado para a Política de Assistência Social, essencial para a promoção da equidade e justiça social no Brasil.

A expansão da rede de equipamentos públicos de assistência social no Brasil tem sido uma estratégia fundamental para enfrentar as históricas desigualdades e garantir a efetivação de diversos direitos sociais. Apesar dos avanços significativos alcançados, ainda existem desafios e lacunas na cobertura e na estruturação desses equipamentos. Esses problemas impactam diretamente a provisão de serviços essenciais, evidenciando a necessidade de contínuos esforços e investimentos para assegurar um acesso equitativo e de qualidade à assistência social, como podemos perceber:

A existência de uma rede de equipamentos públicos em todo território nacional contribuiu de forma significativa para o enfrentamento das históricas desigualdades e na efetivação dos mais diversos direitos sociais. Apesar dos avanços já logrados, há lacunas, seja de cobertura insuficiente de alguns equipamentos, seja de estruturação dos mesmos, conforme evidenciam as carências técnicas e operacionais observadas em parcela importante dos Cras e Creas. Ademais, há problemas na provisão de serviços, que embora tipificados nas normativas, ainda não possuem uma oferta disseminada, como por exemplo, os serviços de medidas socioeducativas em meio aberto que não são disponibilizados em cerca de 20% dos Creas (Ipea, 2016), os serviços para as pessoas em situação de dependência que estavam ausentes em 16 unidades da federação que não contavam com os Centros-dia (Mesquita; Silva; Passos, 2016), e os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para as crianças de 0 a 6 anos que não eram ofertados em 1.513 municípios (Brasil, 2015b). Ou seja, não obstante os investimentos recentes na rede socioassistencial, há ainda grandes desafios para a garantia de acesso e de qualidade de seus serviços (Paiva, 2016, p. 25).

A citação destaca a contribuição significativa da rede de equipamentos públicos de assistência social na mitigação das desigualdades históricas e na efetivação dos direitos sociais no Brasil. No entanto, o autor também aponta para lacunas persistentes que ainda precisam ser abordadas para que essa rede atinja sua plena potencialidade. Primeiramente, as carências técnicas e operacionais em muitos CRAS e CREAS demonstram que, apesar da capilaridade alcançada, a qualidade e a abrangência dos serviços prestados ainda são insuficientes. A insuficiência na oferta de serviços tipificados, como as medidas socioeducativas em meio aberto, que não são disponibilizadas em cerca de 20% dos CREAS, e a ausência de serviços para pessoas em situação de dependência em várias unidades da federação, destacam a necessidade de fortalecer a infraestrutura e os recursos humanos nesses centros. Além disso, a falta de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças de 0 a 6 anos em 1.513 municípios sublinha um desafio crítico na assistência social brasileira: a garantia de acesso universal e equitativo aos serviços básicos.

Esses desafios revelam que, embora os investimentos do período anterior a aprovação do NRF tenham sido fundamentais para expandir a rede socioassistencial, os recursos pós EC 95 e Portaria MC nº 2.362/2019 são insuficientes para garantir a qualidade e a cobertura necessária para atender a toda a população em situação de vulnerabilidade. É imperativo que as políticas públicas continuem a priorizar e a direcionar recursos para a estruturação e o fortalecimento dos serviços socioassistenciais, garantindo que todos os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica, tenham acesso a serviços de qualidade.

4.2 O Desfinanciamento para a Execução da Política de Assistência Social nos Municípios de Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju

Neste tópico, faremos a análise dos dados referentes à previsão orçamentária, repasses de recursos pelo governo federal e saldos em contas para os municípios que foram escolhidos como amostras estratificadas nesta pesquisa. É importante salientar que buscamos municípios que contemplassem a composição dos perfis municipais que temos em nosso estado, por isso, a nossa investigação se deu sobre os municípios de Areia Branca representando os municípios de Pequeno Porte I, Poço Redondo representando os municípios de Pequeno Porte II, São

Cristóvão representando os municípios de Médio Porte e Aracaju, a capital do nosso estado, representando os municípios de Grande Porte¹².

É importante lembrar que a incidência do desfinanciamento apresentado no tópico anterior irá reverberar aqui, uma vez que a execução dos serviços ocorre na cidade, e para que isso ocorra foi pactuado o cofinanciamento nas três esferas, governo federal, governo estadual e governos municipais. Nesse sentido, cabe informar que diante das dificuldades de obtenção de dados precisos sobre os valores repassados a título de cofinanciamento estadual, deixaremos de fora a análise da participação do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) de Sergipe.

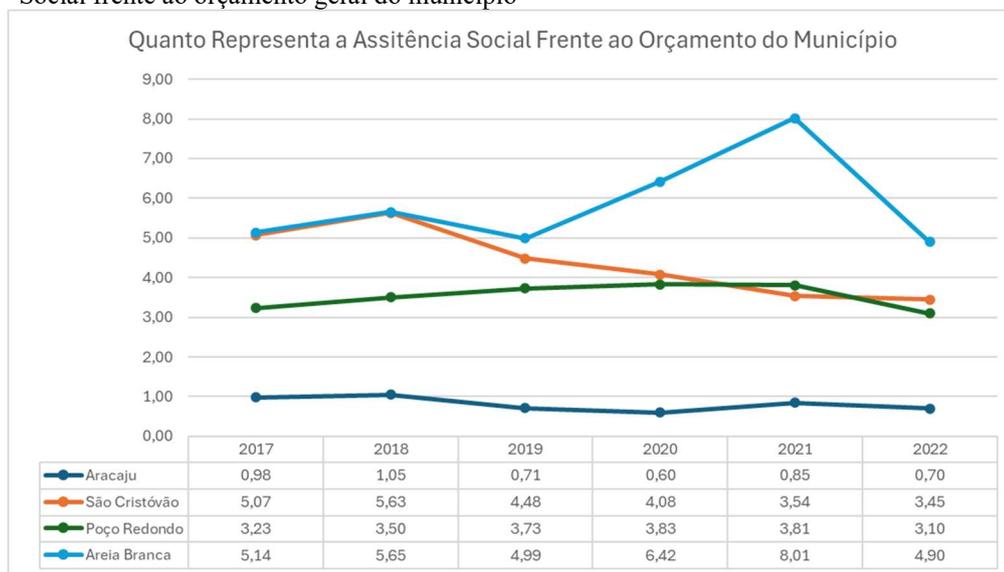
Outro ponto bastante relevante, a ser tratado aqui, é que a lógica de cofinanciamento federal precisa urgentemente ser revista, a proposição inicial das pactuações dão força a etapa preventiva, ou seja, a PSB e é até compreensível para um primeiro momento, mas no cenário atual temos a urgência em reverter essa dinâmica de financiamento, uma vez que não há um só município brasileiro que não já tenha vivenciado demandas de atendimento por violação de direitos, e como se sabe, o custo de manutenção de unidades de atendimento que busca restaurar vínculos e romper com práticas violadoras é muito superior ao custo de prevenção. Então é mister compreender que a dinâmica de cofinanciamento precisa ser revista, para que se tenha a possibilidade de atender adequadamente os usuários em situação de vulnerabilidade por violação de direitos.

Partindo para análise comparativa entre os 4 municípios, podemos iniciar abordando a alocação de recursos para a secretaria responsável pela execução da Política de Assistência Social no município frente ao valor global do orçamento municipal, destacando alguns aspectos importantes, como a dinâmica econômica e a inclusão de outras políticas para além da Assistência Social em especial. Contudo, os dados são importantes para termos de início a

¹² Conforme a estabelecido pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) 2005, os municípios são classificados por portes populacionais, neste sentido são considerados municípios de Pequeno Porte I, os municípios com população até 20.000 habitantes. São considerados municípios de Pequeno Porte II, os municípios com população entre 20.001 e 50.000 habitantes. São considerados municípios de Médio Porte, os municípios com população entre 50.001 e 100.000 habitantes. São considerados municípios de Grande Porte, os municípios com população entre 100.001 e 700.000 habitantes.

compreensão do impacto do desfinanciamento na execução desta política, como veremos a seguir no Gráfico 3:

Gráfico 3 – Percentual de recursos repassados a secretaria responsável pela Política de Assistência Social frente ao orçamento geral do município



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Este gráfico pode ser utilizado como uma ferramenta para discussão e planejamento estratégico sobre como os municípios estão priorizando (ou não) as Políticas de Assistência Social em relação a outras áreas de investimento. A variação observada sugere diferentes abordagens e prioridades políticas na gestão dos recursos municipais para a Assistência Social. Aracaju mostra a menor parcela do orçamento destinada à assistência social, com valores consistentemente abaixo de 1,05% durante todo o período analisado, chegando a disponibilizar em 2020 apenas 0,60% menor percentual do período, tendo como média 0,81% no período. São Cristóvão, inicialmente, alocou uma porcentagem maior do orçamento para assistência social, começando com mais de 5% em 2017 e alcançando um pico de 5,63% em 2018, mas em 2022 ficou com 3,45%, tendo como média no período 4,37%. Poço Redondo inicia o período com valores em torno de 3,23% em 2017, crescendo modestamente até 2020, a partir de 2020, há uma estabilização seguida por uma redução em 2022, fechando o período com 3,10%, tendo como média de 3,53%. Areia Branca mostra a maior variação entre os municípios analisados, começou com 5,14% em 2017, subiu para 6,42% em 2020, e atingiu um pico de 8,01% em 2021, e em 2022, ocorre uma queda significativa para 4,90%, ainda assim, permanecendo como

um dos municípios com maior porcentagem do orçamento destinado à Assistência Social, com média de 5,85%.

Notem que se trata de municípios de portes populacionais e econômicos distintos, e isso importa nesta análise, uma vez que o município de menor porte populacional obtém a maior média de investimento na secretaria responsável pela Política de Assistência Social no município, com 5,85% de média para o período. Contudo, ao verificar o percentual destinado por Areia Branca a PSB verificamos que outras demandas da secretaria ganham força frente a prestação dos serviços tipificados, o que demonstra uma forte tendência a dependência do cofinanciamento federal, que iremos buscar identificar quando partirmos para a análise individualizada.

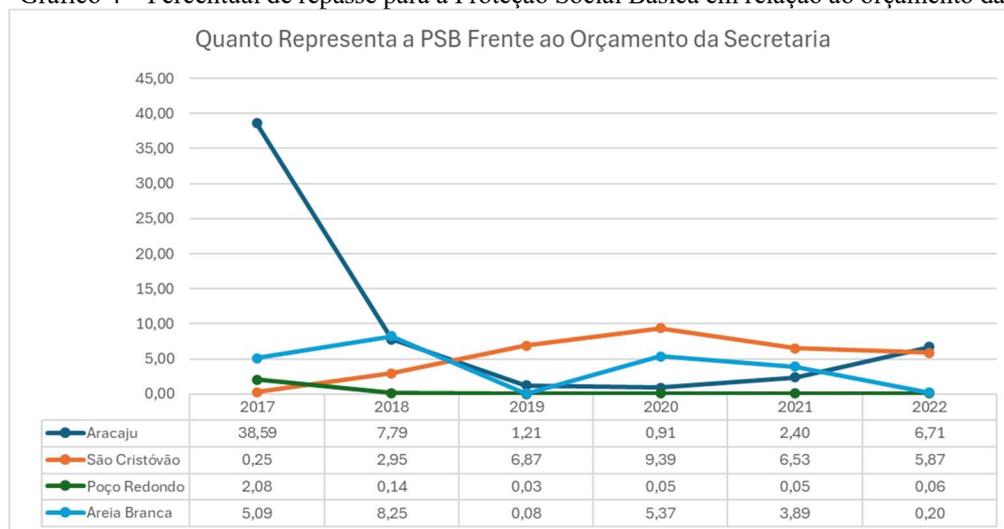
Ainda neste cenário é curioso notar que Aracaju aparece em último colocado, com uma média de 0,81% do orçamento geral do município destinado para a Assistência Social, principalmente por se tratar de uma cidade de grande porte, capital do estado de Sergipe, e pela demanda existente da população, este é sem sombra de dúvidas um fato que chama a atenção.

Quanto a Poço Redondo, que ocupa a terceira posição entre os quatro municípios no percentual de recursos alocados para Assistência Social frente ao orçamento geral, veremos a seguir que não exerce um financiamento adequado para a manutenção dos serviços, o que sugere uma tendência de dependência do cofinanciamento federal.

São Cristóvão, por sua vez, ocupa o segundo lugar em todos os cenários, o que demonstra um equilíbrio significativo no processo de cofinanciamento da Política de Assistência Social, o que sugere que com a maior previsibilidade de recursos federais seria possível dar saltos de qualidades na oferta dos serviços no âmbito local.

Partindo para a destinação dos recursos próprios para a execução dos serviços tipificados, é possível verificar que ocorrem algumas inversões, vejamos então como se deu a destinação orçamentária inicialmente para a Proteção Social Básica nos municípios pesquisados, analisando o Gráfico 4:

Gráfico 4 – Percentual de repasse para a Proteção Social Básica em relação ao orçamento da secretaria.

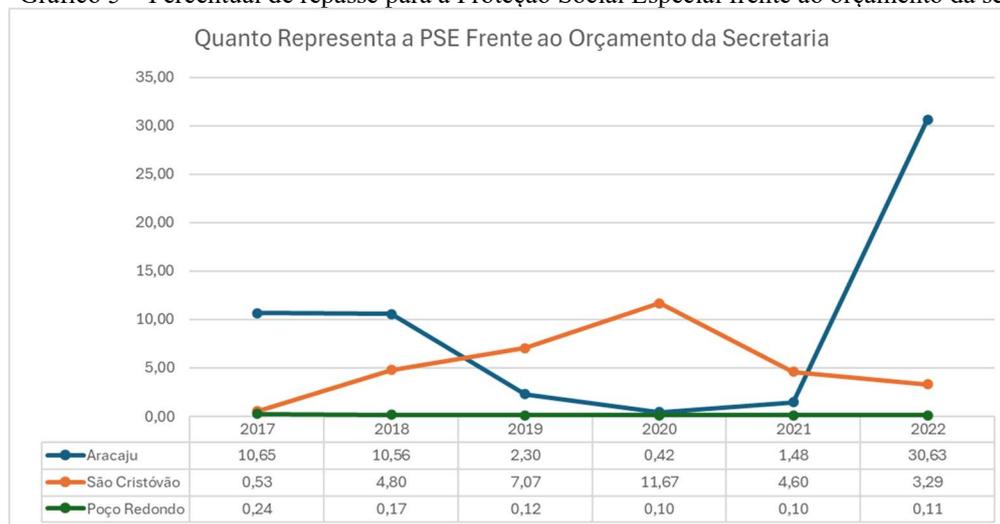


Fonte: Elaboração própria, 2024.

A variação entre os municípios e ao longo dos anos é notável. Aracaju e Areia Branca mostram grandes flutuações, o que pode indicar instabilidades na gestão orçamentária ou mudanças significativas na priorização da PSB. Aracaju exibe uma tendência bastante incomum, começando com uma proporção extremamente alta de 38,59% em 2017 e experimentando uma queda dramática para 7,79% em 2018, e continuando a declinar para 1,21% em 2019. Após 2019, a proporção se estabiliza um pouco antes de subir para 6,71% em 2022. Essa volatilidade inicial pode indicar uma reestruturação significativa ou redirecionamento de fundos dentro da secretaria. São Cristóvão começa com uma proporção muito pequena em 2017 (0,25%) e vê um aumento significativo até 9,39% em 2020. Após este pico, há uma leve redução, mas a proporção se mantém relativamente estável em torno de 5-6% nos últimos anos. Esse crescimento pode indicar um aumento do foco na PSB durante esse período. Poço Redondo começa com uma proporção moderada de 2,08% em 2017, que despenca para quase zero entre 2018 e 2022, sugerindo uma desvalorização ou cortes drásticos na alocação para PSB.

Vamos examinar com base no Gráfico 5, como ocorreu a destinação orçamentária para a Proteção Social Especial nos municípios de Aracaju, Poço Redondo e São Cristóvão¹³:

Gráfico 5 – Percentual de repasse para a Proteção Social Especial frente ao orçamento da secretaria.



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Este gráfico é crucial para entender como diferentes municípios priorizam a Proteção Social Especial dentro de suas agendas políticas e orçamentárias, e as tendências destacadas podem servir de base para discussões sobre a adequação e o impacto das políticas de assistência social nas comunidades locais. O gráfico mostra que Aracaju iniciou o período com uma alta alocação para a PSE, com 10,65% do orçamento da secretaria em 2017. Este valor se manteve quase constante em 2018, mas sofreu uma queda significativa nos anos seguintes, atingindo seu ponto mais baixo em 2020 com apenas 0,42%. No entanto, em 2022, houve um aumento dramático, saltando para 30,63%, indicando uma possível mudança significativa nas prioridades políticas ou um aumento de recursos destinados especificamente à PSE.

Já São Cristóvão iniciou com um percentual muito menor em 2017 (0,53%), aumentando gradualmente até 2020, quando alcançou 11,67%, o pico para o período analisado. Em 2021, observa-se uma redução para 4,60%, com uma nova queda em 2022 para 3,29%. Este

¹³ O município de Areia Branca foi retirado desta análise por não ser cofinanciado pelo Governo Federal para a PSE, mesmo o município ofertando os serviços de média e alta complexidade, porque influenciaria negativamente nos percentuais apresentados pelo município.

padrão sugere que, apesar de flutuações, houve um esforço consciente para aumentar o financiamento da PSE ao longo do tempo, embora com alguma retração nos dois últimos anos.

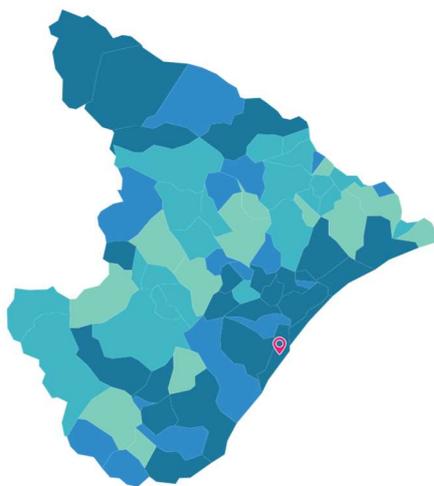
Poço Redondo mostra um cenário de investimento bastante questionável e muito baixo na PSE, oscilando ligeiramente acima e abaixo de 0,1% durante todo o período. Este padrão indica que a PSE não tem sido uma prioridade para o orçamento da secretaria neste município. E sugere uma forte dependência de repasses federais para a manutenção da oferta dos serviços deste nível de complexidade.

Estes cenários demonstram que os municípios passam por dificuldades de alocação de recursos para o atendimento das especificidades da Política de Assistência Social. E nas próximas páginas iremos pormenorizar a situação de cada um deles.

4.2.1 Aracaju

Considerando a metodologia de amostra estratificada adotada para a seleção das cidades participantes desta pesquisa, a cidade de Aracaju (Mapa 1) é representativa dos municípios de grande porte do Estado de Sergipe. De acordo com o Censo de 2022 realizado pelo IBGE, Aracaju possui uma população de 602.757 habitantes, com uma densidade demográfica de 3.308,89 pessoas por quilômetro quadrado, a mais alta do estado, destacando-se por sua concentração populacional em uma área urbanizada significativa.

Mapa 1 – Mapa de Sergipe com marcação na cidade de Aracaju.



Fonte: IBGE, 2024.

No aspecto econômico, Aracaju exibiu em 2021 uma renda média mensal de 2,8 salários mínimos para trabalhadores/as formais, ocupando a quinta posição entre os municípios do estado em termos de renda. A cidade contava com um total de 233.794 pessoas empregadas formalmente, o que representava 34,76% da sua população total. Economicamente, o município estava posicionado em oitavo lugar no estado, com um PIB per capita de R\$ 27.364,40, refletindo sua relevância econômica regional e a capacidade de geração de riqueza (IBGE, 2024).

Quanto à vulnerabilidade social, utilizando os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal de março de 2024, constatou-se que Aracaju tinha 242.946 pessoas registradas, representando aproximadamente 40,31% da população total. Deste total, 119.544 famílias estavam cadastradas, com 64.393 delas vivendo em situação de pobreza. Destas, 61.320 famílias eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, evidenciando a dependência significativa da população em relação a esse suporte governamental para subsistência.

Em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto pela LOAS, Aracaju atendia, segundo o MDS (2024), a 17.184 pessoas com deficiência e 9.147 idosos, totalizando 26.331 beneficiários. Esse indicador, reforça a importância dos serviços socioassistenciais e o impacto direto desses programas na melhoria da qualidade de vida desses grupos vulneráveis.

Para a Política de Assistência Social esses são públicos com prioridade no atendimento, então o município de Aracaju deve possuir unidades de atendimento em quantidade suficiente para o atendimento deste público. Para a cobertura pela Proteção Social Básica se estabelece que cada unidade de atendimento CRAS pelo perfil de Grande Porte deve referenciar até 5 mil famílias e Aracaju conta com 17 CRAS, 4 a mais que o mínimo previsto, além de possuir 24 Centros de Convivência vinculados à rede socioassistencial. Quanto à Proteção Social Especial de Média Complexidade, as unidades de atendimento se relacionam de forma diferente com a demanda, tendo estabelecido a capacidade de atendimento, que no caso do CREAS é de 80 atendimentos ao ano, e para esse atendimento, o município conta com 4 unidades de atendimento, além de ter 1 unidade de atendimento especializada no atendimento à população em situação de rua, o Centro POP e 4 unidades de Centro Dia referenciada à rede

socioassistencial. Quanto à Proteção Social Especial de Alta Complexidade o município conta com 15 unidades de acolhimento institucional vinculados à rede socioassistencial.

Para que seja possível a execução dos serviços socioassistenciais tipificados por meio da Resolução CNAS 109/2009, faz-se necessário o processo de cofinanciamento da Política de Assistência Social, sendo pactuado para o município de Aracaju o repasse dos seguintes valores por piso/bloco, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Relação valores pactuados por Piso de cofinanciamento do FNAS.

RELAÇÃO DE VALORES POR PISO PACTUADO			
PISO	BLOCO	VALOR MÊS	VALOR ANO
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - PAEFI		R\$ 39.000,00	R\$ 468.000,00
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - MSE		R\$ 13.200,00	R\$ 158.400,00
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - CENTRO POP-RUA		R\$ 23.000,00	R\$ 276.000,00
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - CENTRO DIA	PSE	R\$ 40.000,00	R\$ 480.000,00
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL		R\$ 20.000,00	R\$ 240.000,00
PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE		R\$ 15.960,74	R\$ 191.528,88
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I		R\$ 9.000,00	R\$ 108.000,00
PISO BÁSICO FIXO	PSB	R\$ 168.000,00	R\$ 2.016.000,00
PISO BÁSICO VARIÁVEL - SCFV		R\$ 280.500,00	R\$ 3.366.000,00

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Neste cenário, teríamos como valores pactuados para os Serviços da Proteção Social Básica e Especial, respectivamente R\$ 5.382.000,00 e 1.921.928,88 por ano. Não entraremos no momento no debate sobre a insuficiência¹⁴ desses valores para a oferta qualificada dos serviços, conforme exigida na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, em especial, no que se trata dos serviços a serem executados pela PSE, dada a complexidade das ações relacionadas à ruptura de práticas violadoras de direitos, seja na média complexidade, com atendimento a famílias e indivíduos que estão com vínculos familiares e comunitários fragilizados em decorrência de uma violação de direito (abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, trabalho infantil, cometimento de ato infracional, uso da rua como espaço para sobrevivência, etc.), seja na alta complexidade, onde o vínculo foi rompido totalmente, e devemos ofertar o

¹⁴ Aqui exemplificamos o subfinanciamento, ou seja, a insuficiência dos recursos repassados a título de manutenção da oferta dos serviços.

atendimento 24 horas por dia em unidades de acolhimento institucional com todos os custos que essa demanda impõe.

Contudo, é importante perceber que para além do subfinanciamento, o que vemos é a confirmação do desfinanciamento da Política de Assistência Social, neste caso em Aracaju. Abaixo vemos a Tabela 3 que demonstra os repasses do Fundo Nacional de Assistência Social no período de 2017 a 2022, para o Fundo Municipal de Assistência Social de Aracaju.

Tabela 3 – Relação de repasses do FNAS para o FMAS para os Blocos da PSB e PSE

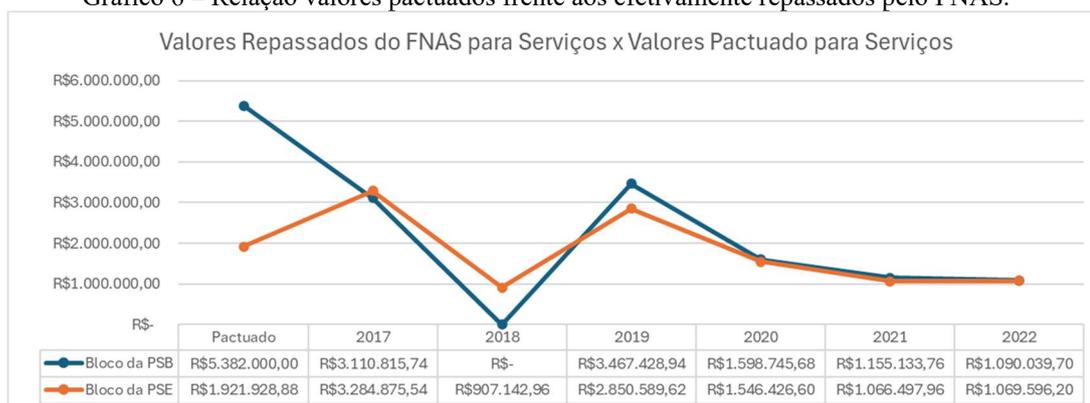
Relação Entre Repasse do FNAS x Valores Pactuados							
	Pactuado	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bloco da PSB	R\$ 5.382.000,00	R\$ 3.110.815,74	R\$ -	R\$ 3.467.428,94	R\$ 1.598.745,68	R\$ 1.155.133,76	R\$ 1.090.039,70
Bloco da PSE	R\$ 1.921.928,88	R\$ 3.284.875,54	R\$ 907.142,96	R\$ 2.850.589,62	R\$ 1.546.426,60	R\$ 1.066.497,96	R\$ 1.069.596,20
	Desconsideramos valores acrescidos decorrentes de emendas e incrementos temporários						
	Crescimento decorrente do pagamento de parcelas de exercícios anteriores						

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Essa tabela deixa claro o desfinanciamento, como podemos notar, considerando os valores pactuados frente aos valores repassados, e em alguns anos não repassados. Chamamos atenção para dois anos em especial, que temos os maiores valores repassados, que são os anos de 2017 e 2019, onde os valores repassados contam com repasses de anos anteriores, gerando um aumento no valor repassado, muito embora, no caso do Bloco da PSB ainda fiquem distantes do valor pactuado para o repasse anual. É importante frisar que nos anos de 2018, 2020 e 2022, valores adicionais foram repassados pelo FNAS para o FMAS, contudo, foram desconsiderados para efeitos deste estudo, uma vez que correspondem a repasse de emendas parlamentares e incrementos temporários que não correspondem aos valores de repasses continuados, como exigidos pela LOAS.

Para uma melhor compreensão desta dinâmica apresentamos a seguir o Gráfico 6, que demonstra a relação entre valores pactuados de repasse e os valores efetivamente repassados para a execução dos serviços da PSB e PSE:

Gráfico 6 – Relação valores pactuados frente aos efetivamente repassados pelo FNAS.



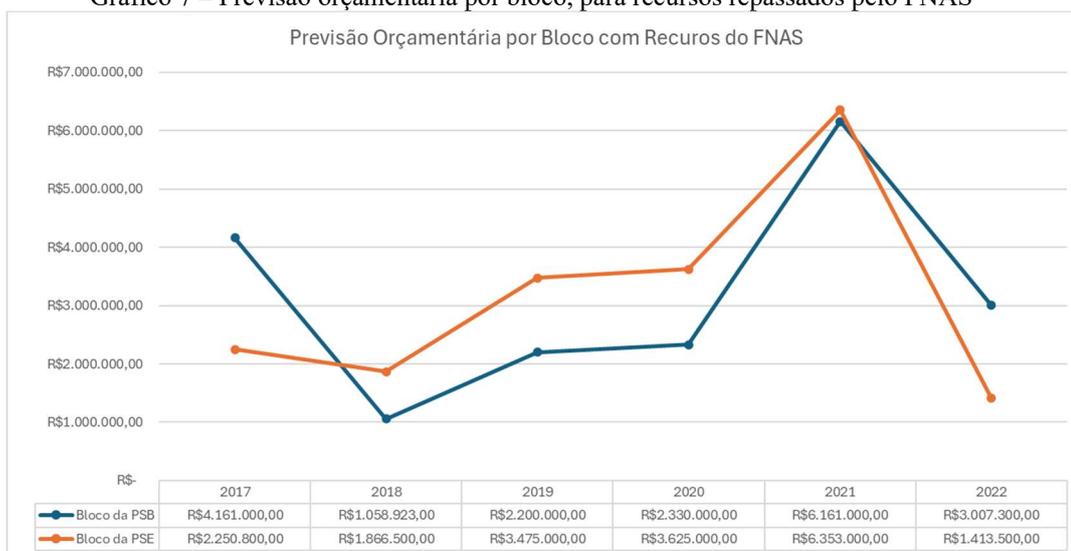
Fonte: Elaboração própria, 2024.

Como podemos ver, mesmo se desconsideramos que nos anos de 2017 e 2019 tivemos repasses de parcelas atrasadas o que possibilitou um relativo acréscimo para a PSE, o que temos é uma linha tendencial de retração nos repasses feitos pelo FNAS, neste sentido, seguindo a lógica do que já demosntramos ocorrer no âmbito nacional.

Frente a conjuntura apresentada pela implementação da EC 95/2016, que congelava os investimentos em políticas públicas por 20 anos, este já era um cenário esperado, como já pontuamos. Caberia então a gestão municipal da Política de Assistência Social pensar quais seriam os caminhos a serem seguidos com o intuito de contrapor as perdas de receitas oriundas do repasse federal.

Neste sentido, vejamos como se apresentou o planejamento orçamentário da gestão do Fundo Municipal de Assistência Social. Abaixo veremos o Gráfico 7, que demonstra a previsão feita pelo município no momento da construção da Lei Orçamentária Anual – LOA, peça de planejamento que prevê receitas e estabelece despesas:

Gráfico 7 – Previsão orçamentária por bloco, para recursos repassados pelo FNAS

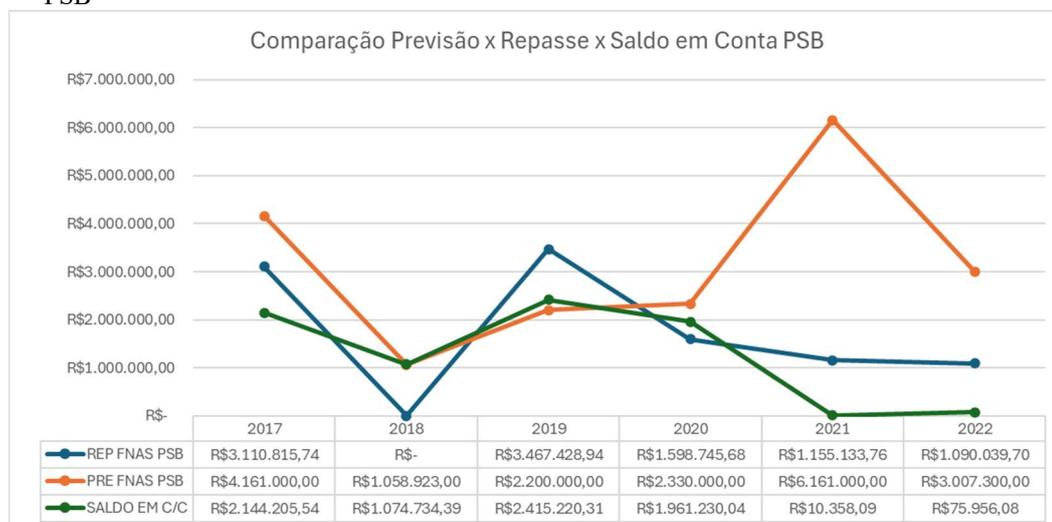


Fonte: Elaboração própria, 2024.

Vejamos, temos no gráfico acima a apresentação dos valores previstos pelo município para o cofinanciamento para a Proteção Social Básica e para a Proteção Social Especial no período de 2017 a 2022. As flutuações nas previsões orçamentárias podem impactar o planejamento e a execução dos serviços nos blocos da PSB e PSE. A previsão precisa é crucial para a continuidade e eficácia dos serviços oferecidos. A gestão do fundo precisa se adaptar às mudanças significativas no financiamento para manter a qualidade dos serviços prestados pela Política de Assistência Social. A variação acentuada observada no período para ambos os blocos, reflete as instabilidades no financiamento do FNAS e a dificuldade de previsibilidade nos repasses para um adequado planejamento orçamentário. Contudo, nos chama a atenção que os valores previstos não possuem proximidade com os valores pactuados, no caso da PSB eles sempre foram menores do que o valor pactuado, com exceção de 2021, que ele supera o valor pactuado. E no caso da PSE ele se aproxima do valor pactuado apenas em 2018, nos demais anos ele sempre foi previsto muito acima do valor pactuado. Isso sugere que as previsões orçamentárias não levam em conta apenas os valores que podem ser repassados a título de cofinanciamento no ano, mas também consideram outras receitas como emendas, e até mesmo os saldos em conta como poderemos observar a seguir.

Continuando com o objetivo de aprofundar a compreensão sobre as flutuações observadas no Bloco da Proteção Social Básica, utilizaremos o Gráfico 8 subsequente que ilustra a relação entre o orçamento previsto, os valores efetivamente repassados e o saldo em conta em 31 de dezembro, após a utilização dos recursos de cada ano:

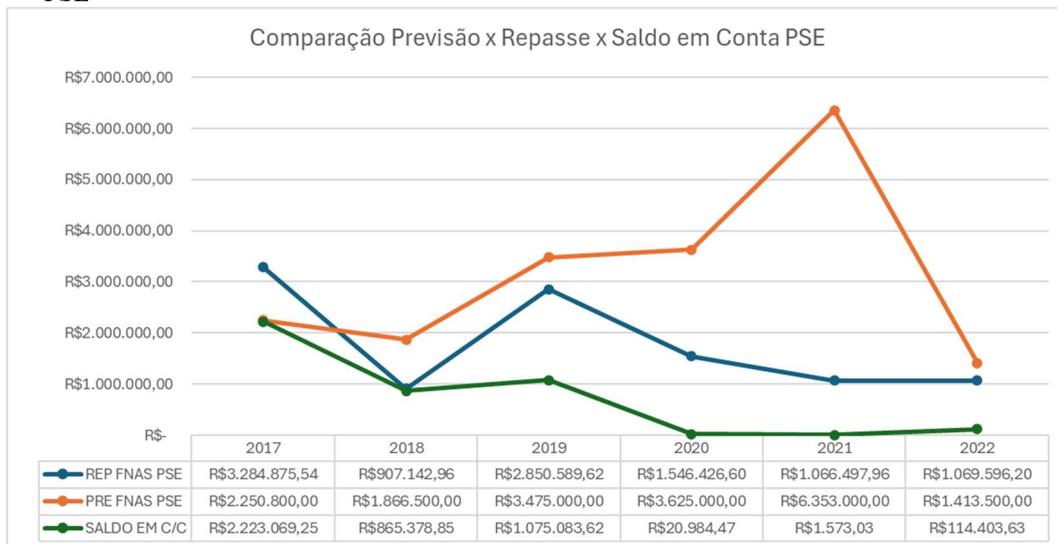
Gráfico 8 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSB



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Como observamos, a relação entre previsão orçamentária, repasses e saldos revela as dificuldades enfrentadas pelo município tanto no planejamento quanto na execução dos recursos federais repassados. As variações nas previsões refletem a tentativa de ajustar receitas e despesas, mas ainda se mostram inadequadas para manejar as constantes alterações nos repasses. A ausência de previsibilidade das receitas complica significativamente o planejamento de políticas públicas. Essa complexidade é evidenciada pelas flutuações nos saldos das contas, como podemos ver na diferença entre os anos de 2018 e 2019. Por exemplo, em 2018, não há o repasse, resultando na redução do saldo em conta variando de R\$ 2.144.205,54 em 2017 para R\$ 1.074.734,39, o que é consistente com o que foi efetivamente previsto para execução em 2018 que foi R\$ 1.058.923,00. Em contrapartida, em 2019, a previsão foi de R\$ 2.200.000,00 e o repasse foi de R\$ 3.467.428,94, impulsionado pelo pagamento de parcelas em atraso, resultando no aumentando o saldo em conta para R\$ 2.415.220,31, e se justifica, pois, a previsão orçamentária foi insuficiente para executar os valores recebidos durante o ano e o saldo em conta resultante do ano anterior. A instabilidade nos repasses e nos saldos indica desafios na previsibilidade e na gestão financeira do Fundo de Municipal de Assistência Social. A discrepância entre as previsões e os repasses, especialmente, mostra que as estimativas orçamentárias muitas vezes não correspondem à realidade dos repasses, complicando o planejamento financeiro e a execução orçamentária. Vejamos a situação da Proteção Social Especial com o Gráfico 9 a seguir:

Gráfico 9 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSE



Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico apresenta desafios notáveis no planejamento e execução financeira da Proteção Social Especial. A tendência de superestimar consistentemente as previsões orçamentárias em comparação com os repasses reais, aliada à redução dos saldos, indica que a gestão financeira está enfrentando dificuldades para adaptar-se a um contexto de financiamento progressivamente mais restritivo. Observa-se uma diferença marcante entre as previsões orçamentárias e os repasses reais ao longo dos anos, com as previsões tentando alcançar um equilíbrio enquanto os cortes nos repasses refletem o processo de desfinanciamento. Com exceção de 2017, as previsões frequentemente excedem os repasses, refletindo expectativas consistentemente mais elevadas do que a realidade dos recursos recebidos. Os repasses demonstram uma tendência geral de declínio, especialmente acentuada após 2019. Os saldos em conta também apresentam uma queda contínua até 2020, uma consequência direta da diminuição dos repasses, evidenciando um esforço ativo na gestão dos recursos para atenuar a deterioração na oferta dos serviços da Proteção Social Especial. A persistente queda nos repasses e nos saldos sinaliza dificuldades para a recuperação dos níveis de repasse do Fundo Nacional de Assistência Social para os patamares anteriormente acordados.

Para aprofundar nossa análise do cenário financeiro atual e avaliar a eficácia do planejamento orçamentário frente aos repasses federais, introduziremos o Gráfico 10. Esse gráfico tem o objetivo de mostrar como as previsões orçamentárias se comparam ou divergem

dos repasses federais reais, com um enfoque inicial na Proteção Social Básica. A análise detalhará a correspondência entre o planejado e o executado, como será demonstrado a seguir:

Gráfico 10 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSB



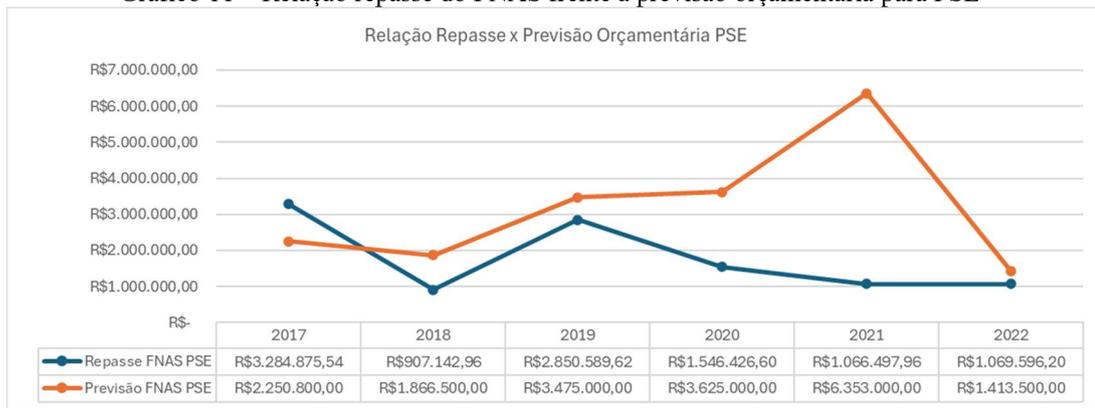
Fonte: Elaboração própria, 2024.

Percebam como por meio do gráfico acima fica mais fácil perceber que a previsão orçamentária permanece sempre destoando da realidade dos repasses e, por conseguinte, trazendo prejuízos a execução dos serviços da PSB. Vejamos isso em detalhes, em 2017 tivemos a previsão 25,24% maior que o repasse, em 2018 não tivemos repasse, em 2019 o orçamento foi 57,61% menor que o repasse, em 2020 foi 31,38% maior, em 2021 foi 81,25% maior e em 22 foi 63,75% maior. Pegando o valor de referência e calculando a diferença entre valor pactuado e valor pago ao longo deste período teremos uma perda registrada de R\$ 21.869.836,18, ou seja, Aracaju teve que realizar a oferta dos serviços da PSB com uma perda de 2/3 do que estava pactuado para o período, isso é uma clara demonstração do desfinanciamento da Política de Assistência Social.

A discrepância entre a previsão orçamentária e os repasses reais é um tema recorrente, com os repasses frequentemente abaixo das expectativas. Esta discrepância sugere dificuldades em prever com precisão o financiamento disponível, o que pode impactar a capacidade de planejamento e execução dos serviços socioassistenciais. A variação significativa e as vezes abrupta entre as previsões e os repasses podem comprometer a estabilidade dos serviços oferecidos, impactando a eficácia da assistência social.

Vejamos então como se deu esse cenário na Proteção Social Especial. Para isso faremos uso do Gráfico 11 buscando demonstrar a relação entre a capacidade de planejamento e a aproximação ou não com a realidade dos repasses federais, como veremos a seguir:

Gráfico 11 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSE

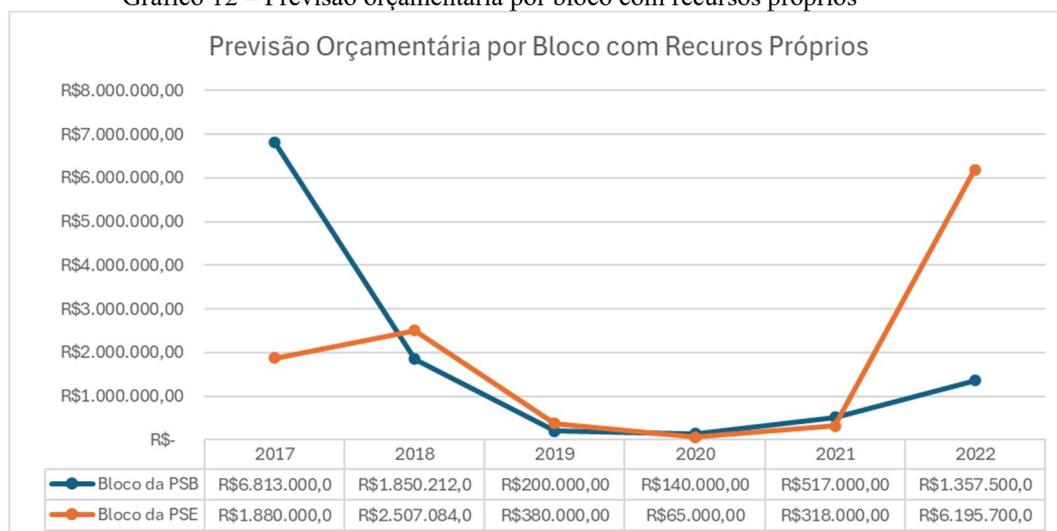


Fonte: Elaboração própria, 2024.

Como podemos ver de início, o cenário visualmente se assemelha ao demonstrado anteriormente para a PSB, contudo, o valor acumulado de perda no período é significativamente menor, R\$806.444,40. No caso em tela percebemos que há uma tendência de crescimento da previsão orçamentária que não é acompanhada pelo crescimento dos valores repassados, e esse quadro só é revertido em 2022, quando veremos uma acentuada queda na projeção orçamentária e assim uma aproximação com a realidade do repasse, mesmo que ainda com uma margem de 24,33% maior que o repasse. Vejamos então como esse cenário se mostra ao longo dos anos que antecederam a essa reaproximação. Em 2017 o orçamento previsto foi 45,94% inferior ao valor repassado, e aqui vale lembrar que esse valor de repasse maior, assim com o que verificamos em 2019, ocorre por força do repasse de parcelas de exercícios anteriores que estavam em atraso. Em 2018, a previsão orçamentária foi 51,40% maior que o valor repassado pelo FNAS, em 2019 há uma primeira aproximação entre previsão e realidade, chegando a menor distância no período com uma previsão 17,97% maior que o repassado, em 2020 temos um aumento na discrepância chegando a 57,34% de previsão a maior, e em 2021 chegamos ao ápice da diferença, com 83,21% a mais na relação entre o previsto e o repassado.

Diante deste cenário apresentado, é importante verificarmos como o financiamento com recursos próprios se deu nesse período, para isso apresentamos no Gráfico 12 a seguir a relação da previsão orçamentária para os Blocos da PSB e da PSE.

Gráfico 12 – Previsão orçamentária por bloco com recursos próprios

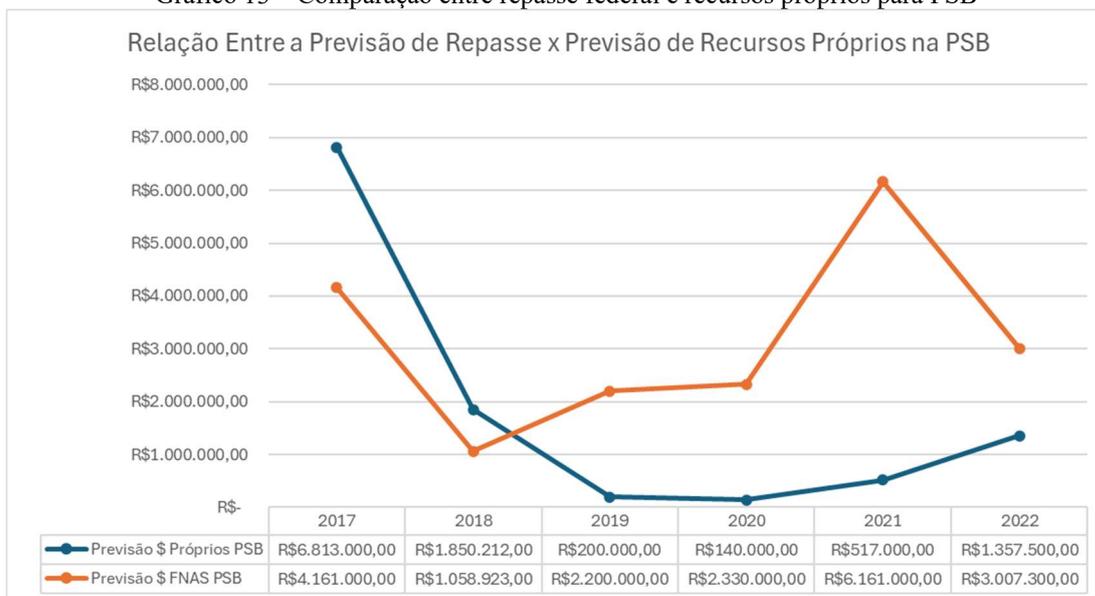


Fonte: Elaboração própria, 2024.

Neste sentido é possível perceber que a lógica de planejamento orçamentário tem se pautado exponencialmente em repasses do Governo Federal, se excluirmos a previsão orçamentária em 2017 e 2022 para a PSB e excluirmos 2018 e 2022 para a PSE, veremos que a tendência de retração se assemelha à ocorrida nos repasses do FNAS, veremos que este não é um caso isolado no estado, mas sem sombras de dúvidas chama a atenção em decorrência da capacidade financeira de um município de grande porte e que nesse período teve um orçamento geral sempre acima de 1,8 bilhão de reais. Ainda nesta perspectiva, é importante verificar a fragilidade do financiamento para a PSB e PSE atinge o ápice em 2020, quando são destinados apenas 140 mil e 65 mil respectivamente, isso para o ano que entramos na Pandemia do COVID-19 e que tivemos um aumento na demanda como consequência deste período.

Vejamos detalhadamente a situação da PSB com a ajuda do Gráfico 13 a seguir, que busca facilitar a nossa compreensão sobre a lógica de planejamento orçamentário aplicado no município.

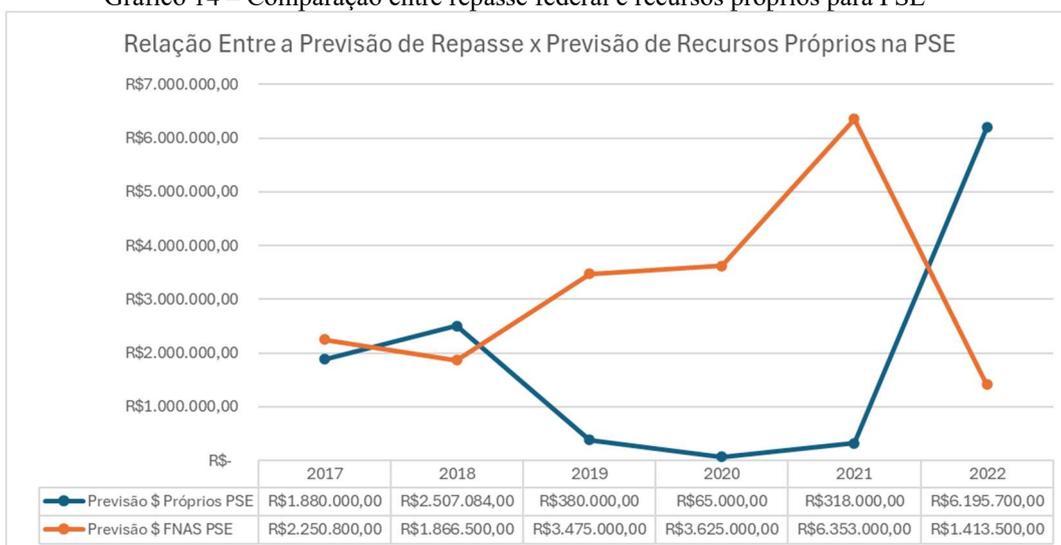
Gráfico 13 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSB



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Como podemos observar, a lógica de planejamento para recursos próprios é invertida a partir de 2019, fazendo com que o município aumente sua dependência do repasse federal, justamente no mesmo período em que ocorre a redução nos repasses como já demonstrado. Ora, nesse contexto percebe-se que não apenas o Governo Federal realiza o desfinanciamento da Política de Assistência Social, mas também o município de Aracaju. Isso se confirma ao analisarmos os dados referentes ao mesmo período para a PSE, como podemos observar no Gráfico 14 abaixo:

Gráfico 14 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSE



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Como podemos verificar, com as exceções já abordadas do ano de 2018 e 2022, percebemos a dinâmica de desfinanciamento da Proteção Social Especial pelo município, justamente a proteção que precisa ter a sua lógica de financiamento revista pelo Governo Federal, já que os recursos pactuados são insuficientes para a consecução dos objetivos desta proteção.

Nesse contexto, Aracaju exhibe evidências claras de participação no processo de desfinanciamento da Política de Assistência Social, a par com as tendências observadas ao nível federal. A análise dos dados financeiros do período de 2017 a 2022 revela uma discrepância significativa entre os valores repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os valores previstos e necessários para uma execução adequada dos serviços socioassistenciais conforme a Resolução CNAS 109/2009.

A política de austeridade fiscal implementada pelo governo federal com a Emenda Constitucional 95/2016, que congelou os gastos públicos por vinte anos, já antecipava um cenário de redução no financiamento para políticas sociais. Este cenário se confirmou com a queda progressiva dos valores repassados e uma crescente dependência dos municípios em relação aos recursos federais, que se tornaram cada vez mais escassos.

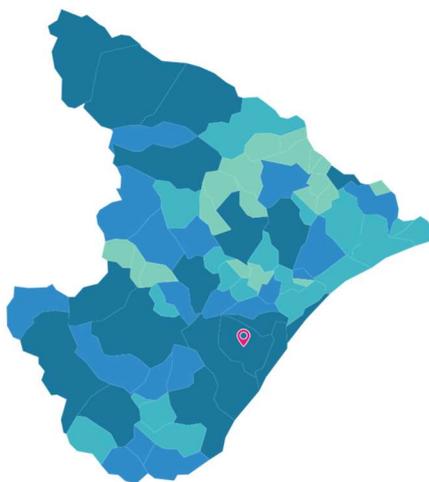
O planejamento orçamentário municipal para a assistência social demonstrou uma incapacidade de adaptar-se a essa nova realidade fiscal, mantendo previsões orçamentárias desalinhadas com os repasses reais e uma execução orçamentária que não conseguiu utilizar plenamente os recursos já insuficientes. A análise dos dados revela que, em diversos anos, uma grande proporção do orçamento destinado à assistência social não foi gasta, sugerindo desafios tanto na capacidade de gestão dos recursos quanto na implementação efetiva de programas e serviços essenciais.

Portanto, é imperativo que o município de Aracaju, reconhecendo a realidade do desfinanciamento tanto próprio quanto do (IBGE, 2024) federal, busque estratégias para fortalecer sua autonomia financeira na área de assistência social e, por inovações em gestão pública, que possam ampliar o impacto de cada real investido na proteção social dos seus cidadãos em situação de vulnerabilidade.

4.2.2 São Cristóvão

Considerando a metodologia de amostra estratificada utilizada para a seleção das cidades nesta pesquisa, São Cristóvão (Mapa 2) é escolhida para representar os municípios de médio porte do estado. De acordo com o Censo de 2022 realizado pelo IBGE, São Cristóvão registra uma população de 95.612 habitantes e uma densidade demográfica de 218,27 habitantes por quilômetro quadrado, classificando-se como o quinto município em densidade demográfica no estado. Em termos de emprego e renda, em 2021, a renda média mensal dos/as trabalhadores/as formais era de 3,6 salários mínimos, colocando São Cristóvão na segunda posição entre os municípios do estado. A cidade tinha 13.466 trabalhadores/as ocupados, representando 14,08% de sua população total. Economicamente, o município estava na 70ª posição no estado, com um PIB per capita de R\$ 11.203,61.

Mapa 2 – Mapa de Sergipe com marcação na cidade de São Cristóvão



Fonte: IBGE, 2024.

Quanto à vulnerabilidade social, com base nos dados do Cadastro Único do Governo Federal de março de 2024, São Cristóvão tinha, segundo o MDS (2024) 52.090 pessoas registradas, o que equivale a aproximadamente 54,48% de sua população. Entre as 23.828 famílias cadastradas, 13.174 estavam em situação de pobreza, e dessas, 12.800 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família. Para uma compreensão mais profunda da vulnerabilidade social no município, é relevante considerar também os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da LOAS, que totalizavam 2.381 pessoas, incluindo 1.560 pessoas com deficiência e 821 idosos.

Para a Política de Assistência Social esses são públicos com prioridade no atendimento, então o município de São Cristóvão deve possuir unidades de atendimento em quantidade suficiente para o atendimento deste público. Para a cobertura pela Proteção Social Básica se estabelece que cada unidade de atendimento CRAS pelo perfil de Médio Porte deve referenciar até 5 mil famílias e São Cristóvão conta com 2 CRAS, 1 a menos que o necessário para a cobertura total do público. Quanto à Proteção Social Especial de Média Complexidade as unidades de atendimento se relacionam de forma diferente com a demanda, tendo estabelecido a capacidade de atendimento, que no caso do CREAS é de 80 atendimentos ao ano, e para esse atendimento o município conta com 1 unidade de atendimento. Já quanto à Proteção Social Especial de Alta Complexidade o município conta com 2 unidades de acolhimento institucional vinculados a rede socioassistencial.

Para que seja possível a execução dos serviços socioassistenciais tipificados por meio da Resolução CNAS 109/2009, se faz necessário o processo de cofinanciamento da Política de Assistência Social, sendo pactuado para o município de São Cristóvão o repasse dos seguintes valores por piso/bloco, conforme Tabela 4:

Tabela 4 – Relação valores pactuados por Piso de cofinanciamento do FNAS

RELAÇÃO DE VALORES POR PISO PACTUADO			
PISO	BLOCO	VALOR MÊS	VALOR ANO
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - PAEFI		R\$ 8.000,00	R\$ 96.000,00
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - MSE	PSE	R\$ 2.200,00	R\$ 26.400,00
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - ABORDAGEM-SOCIAL		R\$ 5.000,00	R\$ 60.000,00
PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I		R\$ 8.400,00	R\$ 100.800,00
PISO BÁSICO FIXO	PSB	R\$ 24.000,00	R\$ 288.000,00
PISO BÁSICO VARIÁVEL - SCFV		R\$ 96.000,00	R\$ 1.152.000,00

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Neste cenário teríamos como valores pactuados para os Serviços da Proteção Social Básica e Especial, respectivamente R\$ 1.440.000,00 e 283.000,00 por ano. Contudo é importante perceber como para além do subfinanciamento o que vemos é a confirmação do desfinanciamento da Política de Assistência Social, neste caso em São Cristóvão. A seguir vemos a Tabela 5 que demonstra os repasses realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundo Municipal de Assistência Social no período de 2017 a 2022.

Tabela 5 – Relação de repasses do FNAS para o FMAS para os Blocos da PSB e PSE

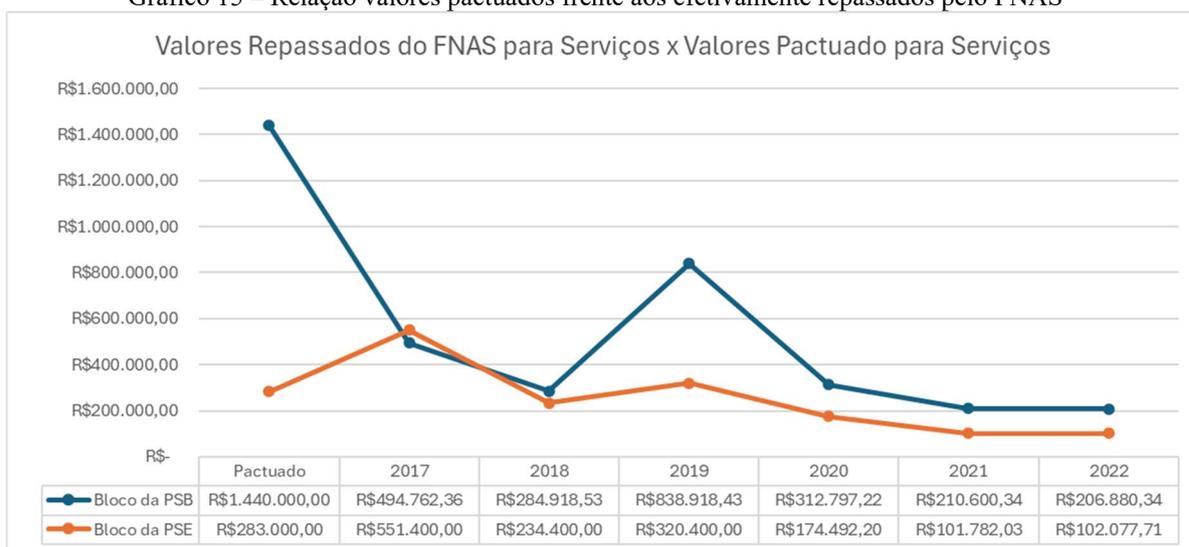
Relação do Repasse do FNAS x Ano							
	Pactuado	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bloco da PSB	R\$ 1.440.000,00	R\$ 494.762,36	R\$ 284.918,53	R\$ 838.918,43	R\$ 312.797,22	R\$ 210.600,34	R\$ 206.880,34
Bloco da PSE	R\$ 283.000,00	R\$ 551.400,00	R\$ 234.400,00	R\$ 320.400,00	R\$ 174.492,20	R\$ 101.782,03	R\$ 102.077,71
Desconsideramos valores acrescidos decorrentes de emendas e incrementos temporários							
Crescimento decorrente do pagamento de parcelas de exercícios anteriores							

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Esta tabela evidencia claramente o processo de desfinanciamento, ao analisarmos os valores pactuados em comparação com os valores efetivamente repassados, notando-se que em alguns anos esses repasses não foram realizados. É importante destacar especialmente os anos de 2017 e 2019, nos quais os maiores volumes de repasse incluíram valores acumulados de anos anteriores, resultando em um aumento nos valores repassados. Contudo, mesmo com esses incrementos, os repasses para o Bloco da PSB permaneceram abaixo do montante anualmente pactuado. É crucial mencionar também que, nos anos de 2020 e 2022, foram feitos repasses adicionais pelo FNAS para o FMAS, que foram excluídos desta análise. Esses valores adicionais provêm de emendas parlamentares e de incrementos temporários que não se alinham aos repasses continuados previstos pela LOAS.

Para aprofundar a compreensão dessa dinâmica, segue o gráfico 15 que ilustra a relação entre os valores de repasse pactuados e os valores que foram efetivamente repassados para a execução dos serviços da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE):

Gráfico 15 – Relação valores pactuados frente aos efetivamente repassados pelo FNAS



Fonte: Elaboração própria, 2024.

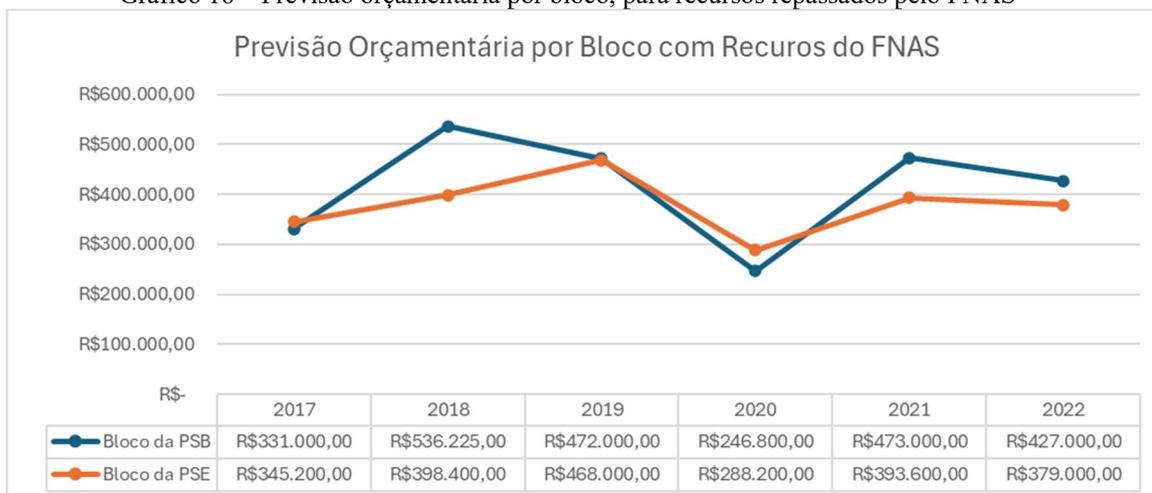
A análise do gráfico revela uma tendência de declínio nos repasses realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os serviços de Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE), mesmo considerando que nos anos de 2017 e 2019 ocorreram repasses de parcelas atrasadas, o que temporariamente elevou os valores para a PSE. Esta oscilação temporária não altera o panorama geral de redução contínua no financiamento desses serviços.

Visualmente, o gráfico ilustra que, apesar do pico observado em 2019 para o Bloco da PSB, com repasses chegando próximo a R\$ 840.000,00, os valores subsequentes mostram uma queda acentuada, culminando em valores consistentemente mais baixos em torno de R\$200.000,00 nos últimos anos. Para o Bloco da PSE, o aumento em 2017 para aproximadamente R\$550.000,00 também não sustenta uma tendência de melhoria, pois os valores retornam a um patamar mais baixo nos anos seguintes, alinhando-se novamente à tendência de diminuição no apoio financeiro.

Esta tendência de retração nos repasses reflete uma realidade mais ampla observada no financiamento da assistência social em âmbito nacional, onde o desfinanciamento tornou-se uma constante, limitando a capacidade de atender adequadamente às necessidades das populações em situações de vulnerabilidade. O gráfico não apenas visualiza esta realidade, mas também sublinha a importância de revisões estruturais na forma como os recursos são alocados e geridos, sugerindo a necessidade de uma abordagem mais robusta e sustentável para garantir a eficácia dos serviços socioassistenciais ao longo prazo.

Neste contexto, é crucial examinar o planejamento orçamentário realizado pela gestão do Fundo Municipal de Assistência Social. A seguir, apresentamos o Gráfico 16 que ilustra as previsões orçamentárias elaboradas pelo município durante a formulação da Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA é um instrumento essencial de planejamento financeiro que estima as receitas e define as despesas para o período subsequente, estabelecendo as bases para a execução orçamentária do município.

Gráfico 16 – Previsão orçamentária por bloco, para recursos repassados pelo FNAS

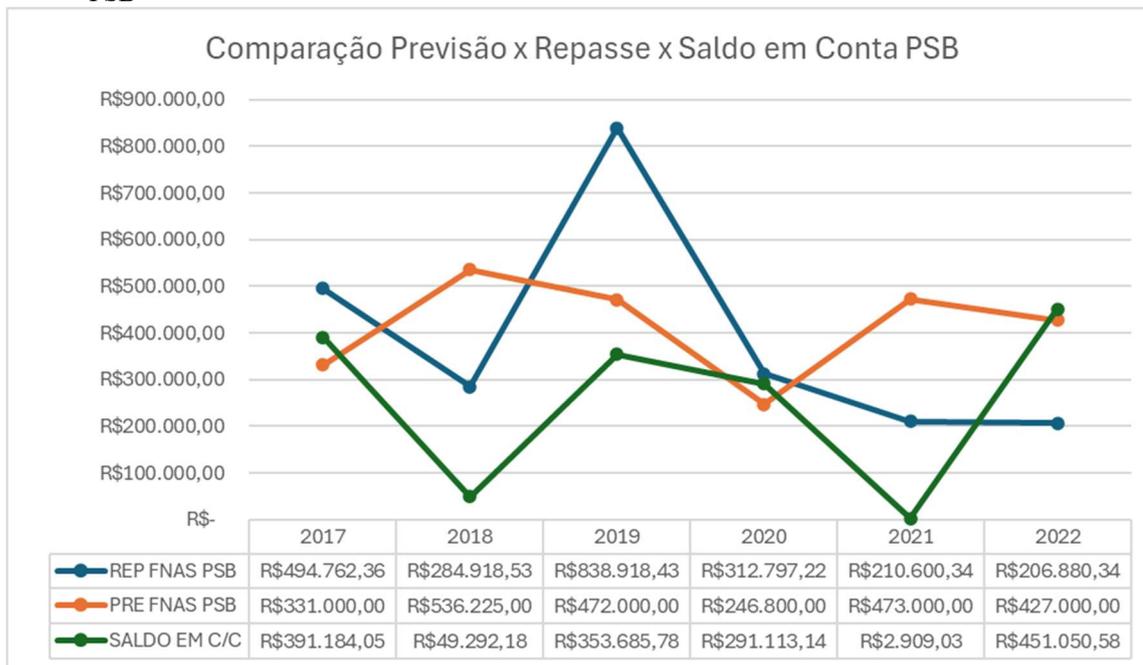


Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico apresentado mostra a evolução das previsões orçamentárias para dois blocos de serviços financiados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) no município, ao longo dos anos de 2017 a 2022. Ambos os blocos apresentam uma tendência de crescimento até 2019, seguida por uma queda significativa em 2020, o que pode refletir ajustes orçamentários em resposta a mudanças nas políticas de financiamento ou outras condições econômicas. Após 2020, ambos os blocos mostram uma recuperação em 2021, seguida de uma estabilização em 2022, indicando uma possível normalização dos orçamentos após as variações anteriores. Este padrão de flutuação nas previsões orçamentárias ilustra a dinâmica de alocação de recursos para a assistência social no município e destaca a resposta a mudanças no ambiente de financiamento e nas prioridades políticas ao longo do tempo.

Ainda nessa perspectiva, buscando qualificar a compreensão sobre as flutuações que ocorreram no Bloco da Proteção Social Básica, iremos usar o Gráfico 17 a seguir que demonstra a relação entre o orçamento previsto, os valores efetivamente repassados e o saldo em conta em 31 de dezembro, ou seja, após a utilização do orçamento e recurso de cada ano:

Gráfico 17 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSB

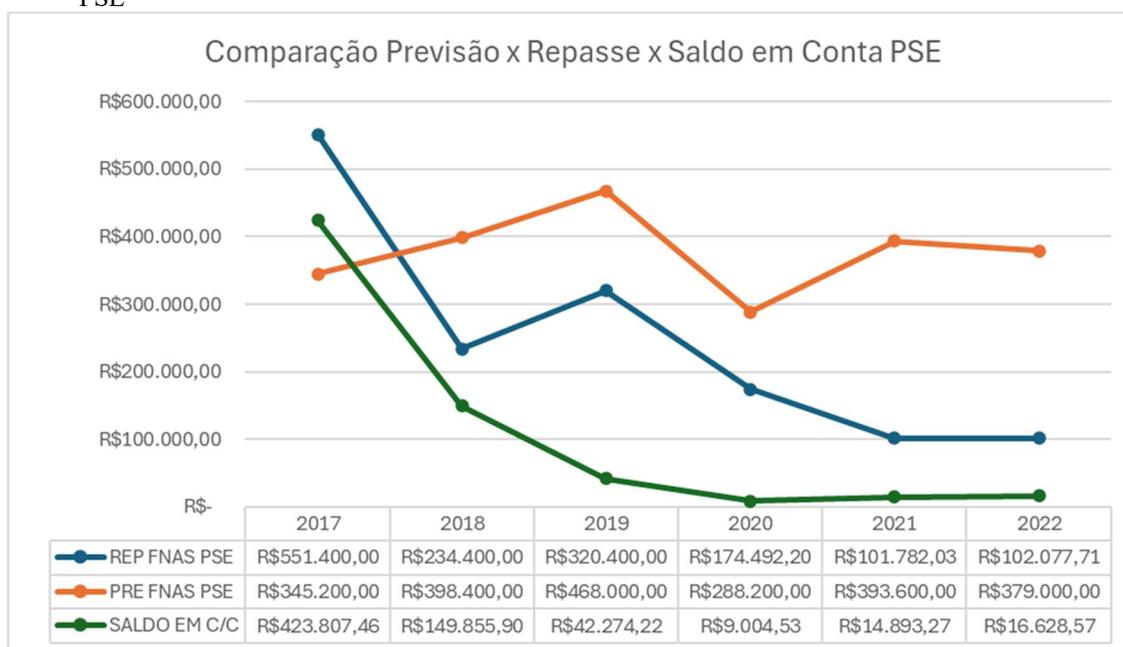


Fonte: Elaboração própria, 2024.

Como podemos notar, a relação entre previsão orçamentária, repasses e saldos nos mostra as dificuldades enfrentadas pelo município, tanto no planejamento quanto na execução dos recursos federais repassados. As flutuações nas previsões refletem a busca pela adequação entre receitas e despesas, contudo, ainda se mostram insuficientes para lidar com as variações constantes dos repasses. Ora, se não temos a previsibilidade da receita, mais complexo é o planejamento de uma política pública. Decorre dessa dificuldade a flutuação nos saldos em contas, e isso fica nítido quando observamos por exemplo a variação no saldo entre o ano de 2018 e 2019. Já que em 2018, o valor de repasse de R\$ 284.918,53 foi inferior ao previsto R\$ 536.225,18, e o saldo em conta no final do ano ficou em R\$ 49.292,18.

Enquanto que em 2019 verifica-se uma redução na previsão para R\$ 472.000,00 e tem-se um repasse relativamente maior no valor de R\$ 838.918,43, o que leva a um aumento no saldo em conta para R\$ 353.685,78. A volatilidade nos repasses e saldos aponta para desafios na previsibilidade e na gestão financeira dos fundos de assistência social. A discrepância entre previsão e repasses, especialmente, sugere que a previsão não consegue se alinhar com a realidade dos repasses, o que complica o planejamento financeiro e a execução orçamentária, como podemos verificar no Gráfico 18.

Gráfico 18 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSE



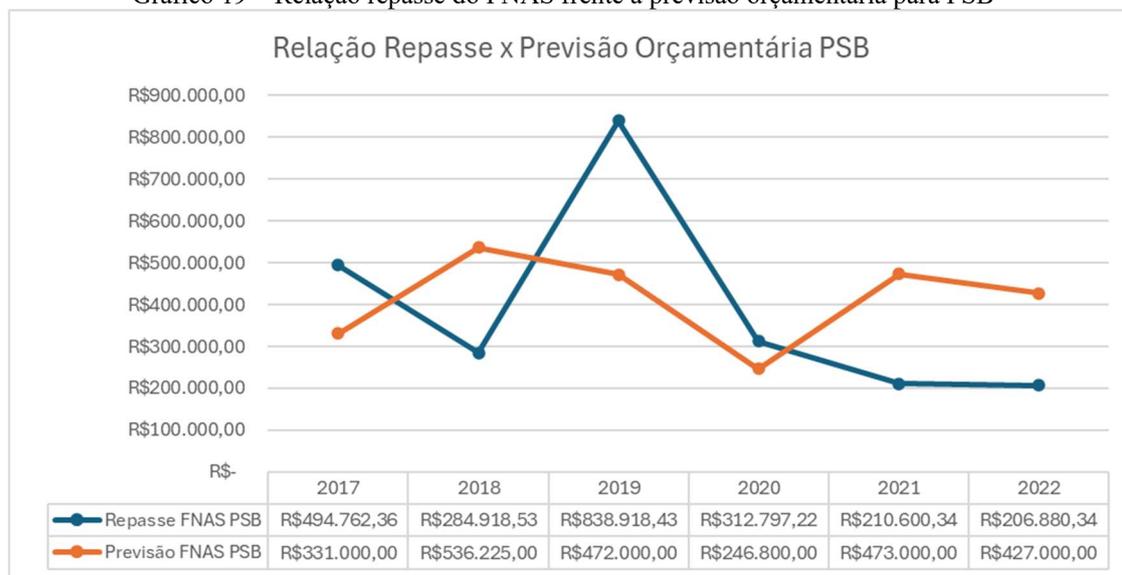
Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico destaca desafios significativos no planejamento e execução financeira para a Proteção Social Especial. A consistente superestimação nas previsões em relação aos repasses reais, juntamente com a diminuição dos saldos, sugere que a gestão financeira pode estar lutando para ajustar-se a um ambiente de financiamento cada vez mais restritivo. Existe uma discrepância significativa entre as previsões orçamentárias e os repasses reais ao longo dos anos, enquanto a previsão busca o equilíbrio, os cortes nos repasses demonstram a efetivação do desfinanciamento.

A previsão geralmente supera os repasses, exceto em 2017, indicando expectativas consistentemente mais altas em relação à realidade dos fundos recebidos. Os repasses têm mostrado uma tendência geral de declínio, especialmente notável após 2019. Os saldos em conta também mostram uma tendência de queda até 2020, o que podemos ligar diretamente a queda dos repasses, demonstrando uma gestão ativa dos recursos para minorar a fragilização da oferta dos serviços da PSE. A tendência de queda nos repasses e nos saldos aponta para desafios para a recuperação dos repasses do Fundos Nacional de Assistência Social, minimamente aos patamares pactuados.

Para aprofundar nossa compreensão do cenário financeiro atual e avaliar a eficácia do planejamento orçamentário em relação aos repasses federais, introduziremos o Gráfico 19. Este gráfico visa ilustrar como as previsões orçamentárias se alinham ou divergem dos repasses federais reais. Focaremos inicialmente na Proteção Social Básica, analisando detalhadamente a correspondência entre o planejado e o executado, conforme será apresentado a seguir:

Gráfico 19 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSB



Fonte: Elaboração própria, 2024.

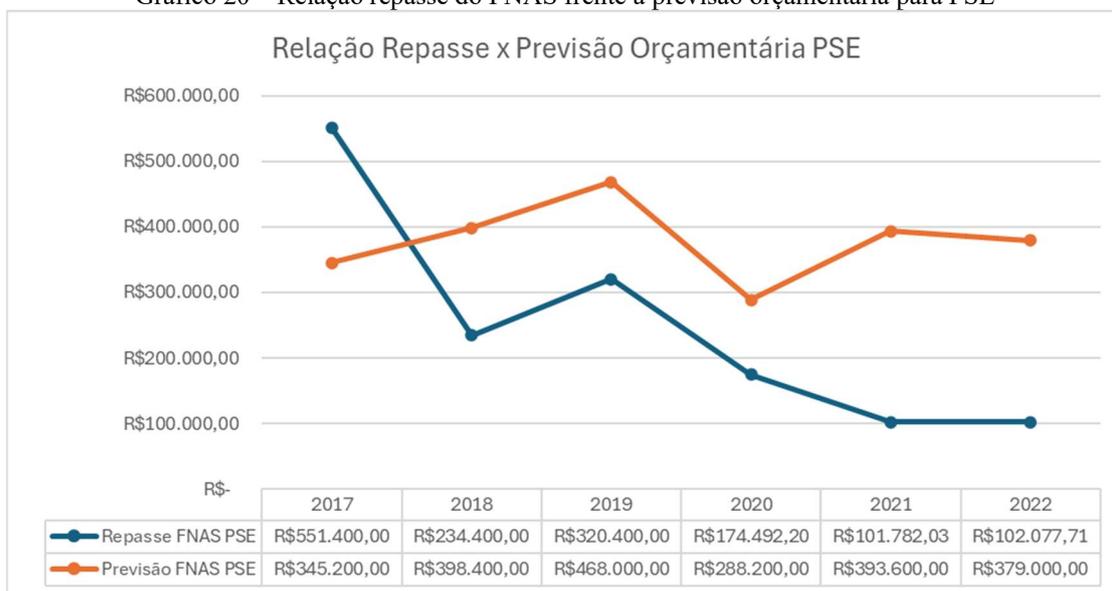
O gráfico acima claramente demonstra que existe uma diferença constante entre as previsões orçamentárias e os repasses reais, o que consistentemente demonstra a dificuldade no planejamento orçamentário e, por conseguinte, na execução dos serviços da Proteção Social Básica (PSB). A análise deste gráfico é fundamental para entender as dinâmicas financeiras que afetam a implementação de serviços socioassistenciais. A falta de correspondência entre os repasses e as previsões afeta a capacidade do município de planejar e executar serviços de Proteção Social Básica de forma eficaz, o que requer uma revisão do cofinanciamento para melhorar a previsibilidade e a estabilidade da gestão orçamentária e financeira.

Vejamos isso em detalhes, em 2017 tivemos a previsão 49,48% menor que o repasse, em 2018 tivemos a previsão 46,87 maior que o repasse, em 2019 o orçamento foi 77,74% menor que o repasse, em 2020 foi 26,74% menor, em 2021 foi 55,48% maior e em 2022 foi 51,55% maior, ou seja, o planejamento tem sido prejudicado pelas incertezas decorrentes da política de desfinanciamento da Assistência Social no contexto geral, e tem apresentado propostas

distantes dos valores pactuados, provavelmente pela percepção que o pactuado não vem sendo repassado, e que a manutenção de propostas orçamentárias distantes das efetivas receitas ocasionaria *déficit* para o orçamento do município, o que se deve evitar ao máximo. Considerando os valores pactuados, frente aos valores efetivamente repassados, temos uma perda significativa de receita, chegando a R\$ 6.291.122,78 no período deste abordado neste estudo. Em termos de valores recebidos, o município teve de receita R\$ 2.348.877,22 no mesmo período, ou seja, o município recebeu apenas $\frac{1}{4}$ do valor que tinha direito que era de R\$ 8.640.000,00. E essa é a prova cabal de que o município de São Cristóvão foi desfinanciado pelo governo federal.

Vejamos então como esse cenário se apresenta na Proteção Social Especial. Para isso utilizaremos o Gráfico 20 que nos ajudará ilustrar como o planejamento orçamentário se comporta frente aos repasses federais, o que nos potencializará uma visão ampla sobre essa dinâmica, numa área extremamente importante da Política de Assistência Social.

Gráfico 20 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSE



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Como podemos ver de início, o cenário apresenta uma maior dificuldade para a PSE frente ao demonstrado anteriormente para a PSB. A PSB mostra uma variabilidade maior tanto nas previsões, quanto nos repasses reais, com ajustes mais dramáticos ano a ano. Em contraste, a PSE exibe uma tendência mais consistente de redução nos repasses, com previsões que não ajustam de maneira correspondente à realidade decrescente dos repasses. Em ambos os casos,

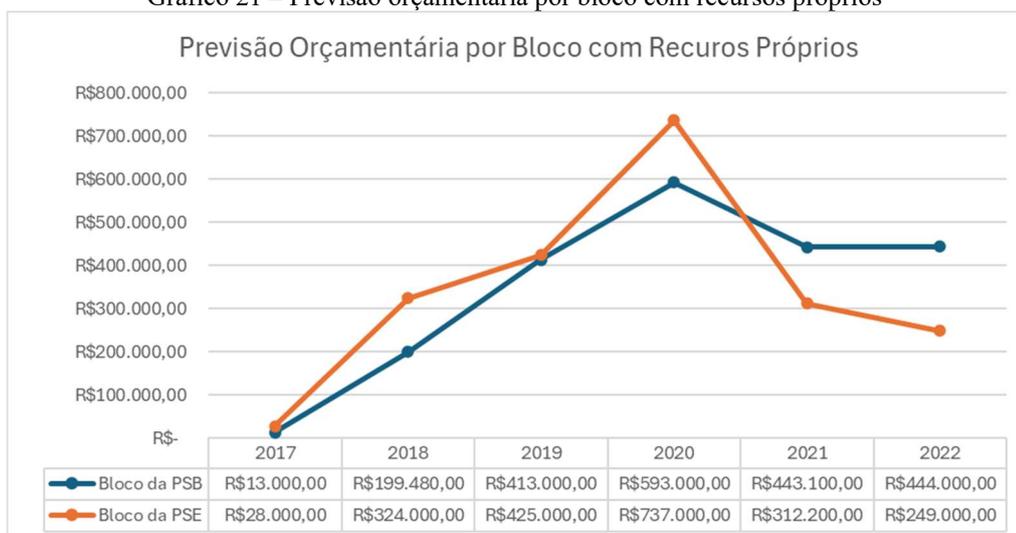
as previsões tendem a ser otimistas, não acompanhando a tendência de redução dos repasses, o que pode indicar uma expectativa de melhorias no financiamento que não se materializa.

A instabilidade financeira, exemplificada pela discrepância entre previsões e repasses, impõe dificuldades significativas no planejamento eficaz e na implementação dos serviços socioassistenciais essenciais para atender às necessidades da população em situação de vulnerabilidade. Tendo em mente que, com base nos valores pactuados, São Cristóvão teve uma perda de R\$ 213.448,06, recebendo R\$ 1.484.551,94 dos R\$ 1.698.000,00 que deveria receber, uma perda efetivamente menor que a percebida para a PSB, contudo, preocupante num cenário em que essa proteção já sofre com o subfinanciamento como já mencionado anteriormente. Analisemos então a evolução deste cenário ao longo do período pesquisado.

Em 2017, o orçamento previsto foi 59,73% inferior ao valor repassado, destacando-se que este maior valor de repasse, assim como em 2019, ocorreu devido ao repasse de parcelas de exercícios anteriores que estavam em atraso. Em 2018, a previsão orçamentária foi 41,16% menor que o valor efetivamente repassado pelo FNAS. Em 2019, observamos a menor discrepância entre previsão e repasses, com a previsão sendo 31,54% maior que o valor repassado. Já em 2020, a discrepância aumentou novamente, com a previsão orçamentária sendo 39,45% maior que os repasses. Em 2021, essa diferença alcançou o ápice, com a previsão sendo 74,14% superior ao repassado. Em 2022, houve uma leve redução nesta discrepância, com a previsão sendo 73,03% maior que o repasse. É importante destacar que, embora as previsões orçamentárias tenham se mantido relativamente estáveis, os valores repassados demonstram uma volatilidade significativa, destacando-se a grande diferença entre previsões e repasses reais. Essa volatilidade é evidenciada pela drástica queda nos repasses, que saíram de um pico de R\$551.400,00 em 2017 para R\$101.782,03 em 2021, representando uma redução de 81,54% no repasse.

Neste contexto, torna-se crucial avaliar como o financiamento com recursos próprios do município se comportou durante esse período. E para entender melhor essa dinâmica, apresentaremos a seguir o Gráfico 21 que ilustra a previsão orçamentária municipal para os Blocos da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE), marcando a transição do cofinanciamento federal para o financiamento municipal.

Gráfico 21 – Previsão orçamentária por bloco com recursos próprios



Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico ilustra uma mudança notável na alocação de recursos próprios do município para a assistência social, com um pico claro em 2020 seguido por uma estabilização. Essa tendência de crescimento nos recursos próprios destaca o compromisso financeiro do município para com as necessidades da assistência social, que está sujeita a fatores internos e externos, incluindo mudanças na política, economia e/ou prioridades administrativas.

Neste sentido, é possível perceber que a lógica de planejamento orçamentário tem se pautado pela equiparação dos recursos próprios aos repasses do Governo Federal, se excluirmos a previsão orçamentária de 2017 que foi construída pela gestão anterior, veremos que a tendência de crescimento se opõe a tendência de desfinanciamento visível nos repasses do FNAS, veremos que este é um caso singular no estado, e efetivamente único no quadro dos municípios que compõe a nossa amostra estratificada, e nos chama a atenção, já que o município ocupa a 70ª posição na relação PIB per capita do estado, o que demonstra uma capacidade de arrecadação muito inferior a outros municípios, significando uma clara compreensão da importância de implementação da Política de Assistência Social para o atendimento da população em situação de vulnerabilidade. Ainda nesta perspectiva, é importante verificar que o reforço do financiamento para a PSB e PSE atinge o ápice em 2020, quando são destinados apenas 593 mil e 737 mil respectivamente, o que potencializou a capacidade de atendimento no período da Pandemia do COVID-19.

Vejamos detalhadamente a situação da PSB com a ajuda do Gráfico 22 a seguir, que busca facilitar a nossa compreensão sobre a lógica de planejamento orçamentário aplicado no município.

Gráfico 22 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSB

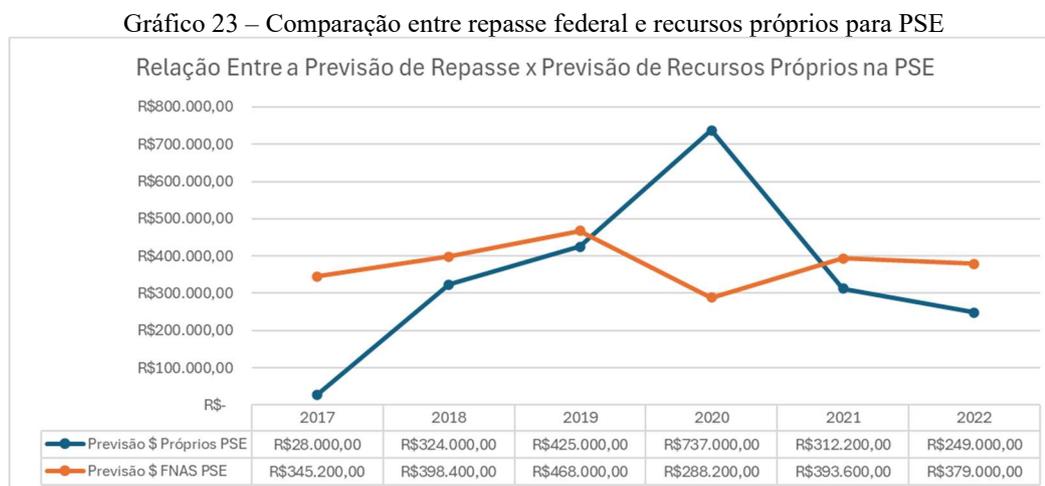


Fonte: Elaboração própria, 2024.

A análise do gráfico revela um fortalecimento progressivo no financiamento municipal da Proteção Social Básica, refletido pelo aumento substancial e subsequente estabilização dos recursos próprios acima do previsto para o cofinanciamento federal. Este fenômeno indica uma adaptação estratégica diante das flutuações e incertezas dos repasses federais, destacando um esforço municipal em assegurar a continuidade e eficácia dos serviços socioassistenciais, independentemente das variações no apoio federal. Os recursos próprios para a PSB mostram uma tendência clara de aumento desde 2017 até 2020, seguida por uma estabilização. Este crescimento indica um compromisso crescente do município em financiar a PSB com recursos próprios.

Neste sentido, temos em 2017 a confirmação de um modelo extremamente dependente dos repasses federais, lógica que é revertida em 2018, considerando que este é o primeiro orçamento da gestão 2017-2020, sugerindo uma mudança de compreensão do papel da gestão municipal no efetivo desenvolvimento da Política de Assistência Social no município. Em 2019 temos a ampliação da participação do município no financiamento da PSB, e veremos o pico desta participação no ano seguinte, quando em 2020 atingimos o valor R\$ de 593 mil. Nos anos seguintes percebe-se uma estabilização no financiamento que coloca o município no papel de principal financiador da Política de Assistência Social no município.

Vejamos como este cenário se apresenta para PSE neste período, analisando o Gráfico 23 abaixo:



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Este gráfico não apenas destaca a busca do município em aumentar significativamente seu financiamento para a PSE com recursos próprios, mas também demonstra uma gestão fiscal prudente e responsável ao ajustar os níveis de financiamento em resposta às realidades econômicas e às necessidades programáticas apresentadas pelo desfinanciamento da Política de Assistência Social em âmbito nacional. O aumento substancial dos recursos próprios até 2020 é um testemunho do compromisso do município com a melhoria da Proteção Social Especial. Iniciando em R\$28.000 em 2017, observa-se um aumento impressionante e contínuo nos recursos próprios, atingindo um pico de R\$737.000 em 2020.

Esse crescimento notável reflete um comprometimento robusto do município em fortalecer o financiamento da PSE, destacando um avanço significativo na autonomia e na capacidade de gestão de seus serviços socioassistenciais. Isso reflete uma política proativa de fortalecimento da independência local frente às incertezas dos financiamentos federais. Após alcançar o pico, houve um ajuste nos recursos próprios para R\$312.200 em 2021 e R\$249.000 em 2022. Essa normalização dos valores indica um esforço de balanceamento fiscal, alinhando o financiamento às necessidades reais e sustentáveis do município, mantendo ainda um nível superior ao inicialmente observado em 2017.

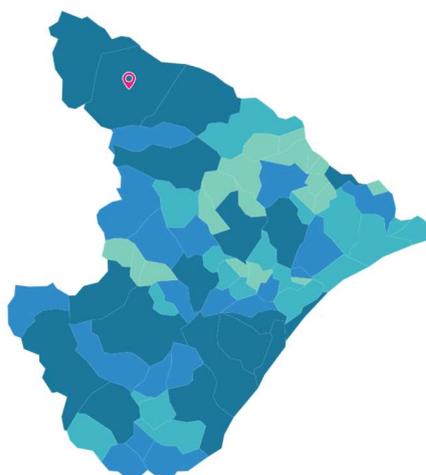
Nesse contexto, podemos perceber como a prevalência do financiamento próprio é a tônica em São Cristóvão, o que aponta para uma gestão que buscou enfrentar o

desfinanciamento da Política de Assistência Social implementada pelo governo federal, como ficou perceptível ao analisar os dados. Esse cenário de maior participação municipal no financiamento, embora louvável, é preocupante, uma vez que com o aumento da demanda, e as constates dificuldades de arrecadação dos municípios, em algum momento teremos a redução da capacidade de atender às crescentes demandas da população em situação de vulnerabilidade. É mister rever o papel do Governo Federal no financiamento da Política de Assistência Social, removendo travas que foram impostas aos municípios, como a possibilidade de calote a partir da Portaria MC n. 2.362/19, e com a inversão da lógica de subfinanciamento da PSE como já mencionado.

4.2.3 Poço Redondo

Considerando a amostra estratificada adotada como metodologia para escolha das cidades que comporiam esta pesquisa, temos a cidade de Poço Redondo (mapa 3) representando os municípios de Pequeno Porte II do nosso estado. Poço Redondo, segundo o Censo 2022 do IBGE, conta com uma população de 33.439 pessoas, tendo uma densidade demográfica de 27,40 habitantes por quilômetro quadrado, ocupando a 13ª posição em densidade demográfica no estado. Do ponto de vista do trabalho e rendimento, apresentava em 2021 2,9 salários mínimos de média mensal para os trabalhadores formais, ocupando a 4ª posição no estado, e tinha como contingente populacional ocupado 1.856 pessoas, o que representava 5,55% da população total do município. Quanto à economia o município figurava na 68ª posição, com um PIB per capita de R\$ 11.738,11.

Mapa 3 – Mapa de Sergipe com marcação na cidade de Poço Redondo



Fonte: IBGE, 2024.

Já no que diz respeito à situação de vulnerabilidade, tomando por base o Cadastro Único do Governo Federal, Poço Redondo contava em março de 2024, segundo o MDS com 24.652 pessoas inseridas, o que representa aproximadamente 73,72% da população. Sendo que das 10.268 famílias inseridas no Cadastro Único, 7.512 encontram-se em situação de pobreza, e destas 7.502 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família. Outro elemento que podemos utilizar para avaliar a vulnerabilidade social no município é o número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, previsto na LOAS, que atende em Poço Redondo a 570 pessoas com deficiência e 87 idosos, totalizando 657 beneficiários.

Para a Política de Assistência Social esses são públicos com prioridade no atendimento, então o município de Aracaju deve possuir unidades de atendimento em quantidade suficiente para o atendimento deste público. Para a cobertura pela Proteção Social Básica se estabelece que cada unidade de atendimento CRAS pelo perfil de Pequeno Porte II deve referenciar até 3,5 mil famílias e Poço Redondo conta com 2 CRAS, sendo o necessário para a cobertura total do público. Quanto à Proteção Social Especial de Média Complexidade as unidades de atendimento se relacionam de forma diferente com a demanda, tendo estabelecido a capacidade de atendimento, que no caso do CREAS é de 50 atendimentos ao ano, e para esse atendimento o município conta com 1 unidades de atendimento. Já quanto à Proteção Social Especial de Alta Complexidade o município não conta com unidades de acolhimento institucional vinculados à rede socioassistencial.

E para que seja possível a execução dos serviços socioassistenciais tipificados por meio da Resolução CNAS 109/2009, se faz necessário o processo de cofinanciamento da Política de Assistência Social, sendo pactuado para o município de Poço Redondo o repasse dos seguintes valores por piso/bloco, conforme Tabela 6:

Tabela 6 - Relação valores pactuados por Piso de cofinanciamento do FNAS

RELAÇÃO DE VALORES POR PISO PACTUADO			
PISO	BLOCO	VALOR MÊS	VALOR ANO
PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE - PAEFI	PSE	R\$ 6.500,00	R\$ 78.000,00
PISO BÁSICO FIXO	PSB	R\$ 16.800,00	R\$ 201.600,00
PISO BÁSICO VARIÁVEL - SCFV		R\$ 72.000,00	R\$ 864.000,00

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Neste contexto, os valores pactuados anualmente para os Serviços da Proteção Social Básica e Especial seriam, respectivamente, de R\$ 1.065.600,00 e R\$ 78.000,00. É crucial observar que, além do problema de subfinanciamento, o que realmente se destaca é a evidência de desfinanciamento da Política de Assistência Social, particularmente em Poço Redondo. A seguir, apresentamos a Tabela 7 que ilustra os repasses realizados pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social no período de 2017 a 2022.

Tabela 7 - Relação de repasses do FNAS para o FMAS para os Blocos da PSB e PSE.

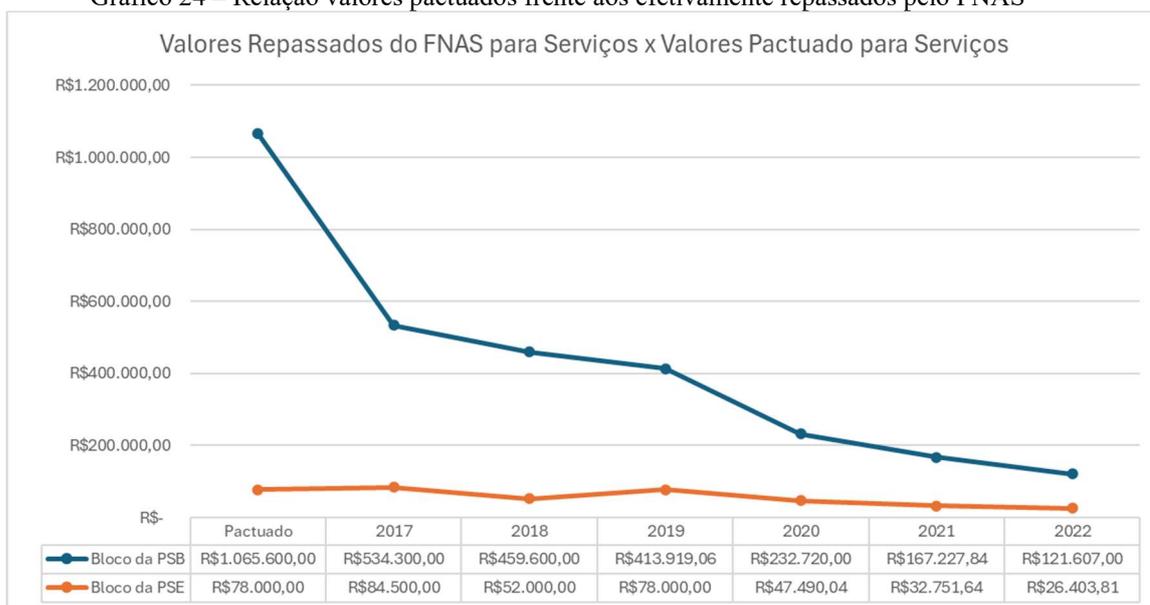
Relação do Repasse do FNAS							
	Pactuado	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bloco da PSB	R\$ 1.065.600,00	R\$ 534.300,00	R\$ 459.600,00	R\$ 413.919,06	R\$ 232.720,00	R\$ 167.227,84	R\$ 121.607,00
Bloco da PSE	R\$ 78.000,00	R\$ 84.500,00	R\$ 52.000,00	R\$ 78.000,00	R\$ 47.490,04	R\$ 32.751,64	R\$ 26.403,81
	Desconsideramos valores acrescidos decorrentes de emendas e incrementos temporários						
	Crescimento decorrente do pagamento de parcelas de exercícios anteriores						

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Esta tabela evidencia claramente o desfinanciamento, observável ao compararmos os valores pactuados com os valores efetivamente repassados, notando-se que em alguns anos, os repasses não foram realizados. Destaca-se particularmente o ano de 2017, que registrou o maior valor repassado, incluindo parcelas atrasadas de anos anteriores, o que resultou em um aumento artificial do valor repassado, embora, para o Bloco da PSB, ainda estivesse abaixo do valor anualmente pactuado. É relevante destacar também que nos anos de 2018, 2020 e 2022, houve repasses adicionais pelo FNAS para o FMAS, que foram excluídos desta análise, pois consistem em repasses de emendas parlamentares e incrementos temporários que não refletem os fluxos contínuos de financiamento previstos pela LOAS.

Para aprimorar a compreensão dessa dinâmica, apresentamos a seguir o Gráfico 24 que ilustra a relação entre os valores pactuados para repasse e os valores efetivamente repassados para a execução dos serviços da PSB e PSE.

Gráfico 24 – Relação valores pactuados frente aos efetivamente repassados pelo FNAS

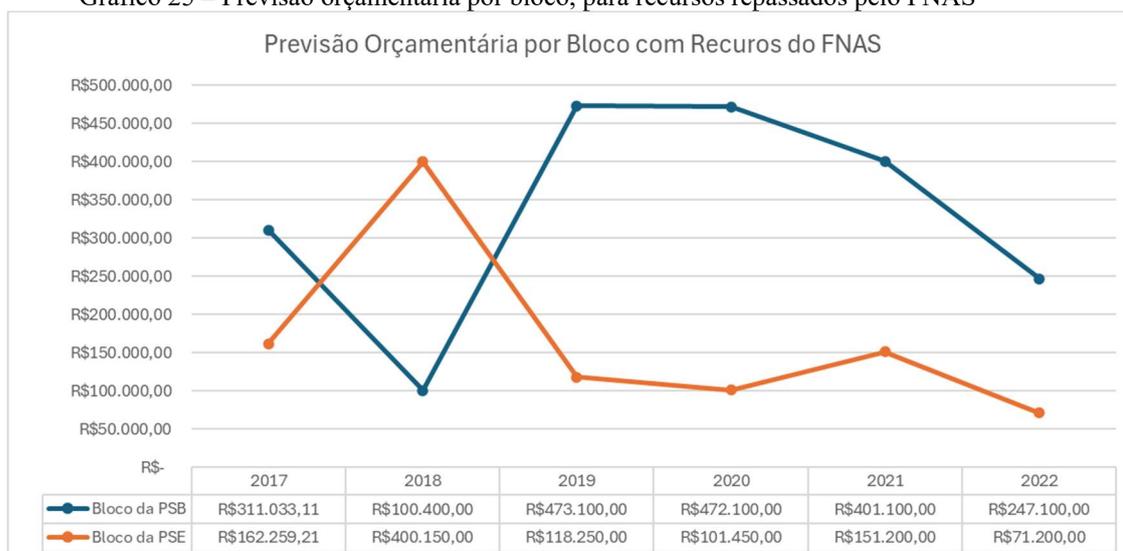


Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico revela um contraste notável entre o financiamento de longo prazo para PSB e PSE. Enquanto a PSB enfrenta um declínio sustentado, ameaçando a viabilidade dos programas sob sua alçada, a PSE experimenta uma volatilidade que, apesar de terminar em uma baixa em 2022, geralmente atende às necessidades pactuadas. Quanto à PSB os repasses começam em R\$534.300,00 e mostram uma tendência de declínio acentuado até R\$121.607,00 em 2022, o que significa uma queda de 88,59% frente ao valor pactuado. No que tange a PSE, o cenário também é de queda, contudo, menos acentuada como podemos perceber. Mesmo repassando o valor pactuado em 2019, notamos uma queda de 66,15% entre 2019 e 2022.

Nesse contexto, analisemos como foi estruturado o planejamento orçamentário realizado pela gestão do Fundo Municipal de Assistência Social. A seguir, apresentamos o Gráfico 25, que ilustra as previsões orçamentárias definidas pelo município durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), um instrumento crucial que estima as receitas e fixa as despesas para o período subsequente.

Gráfico 25 – Previsão orçamentária por bloco, para recursos repassados pelo FNAS

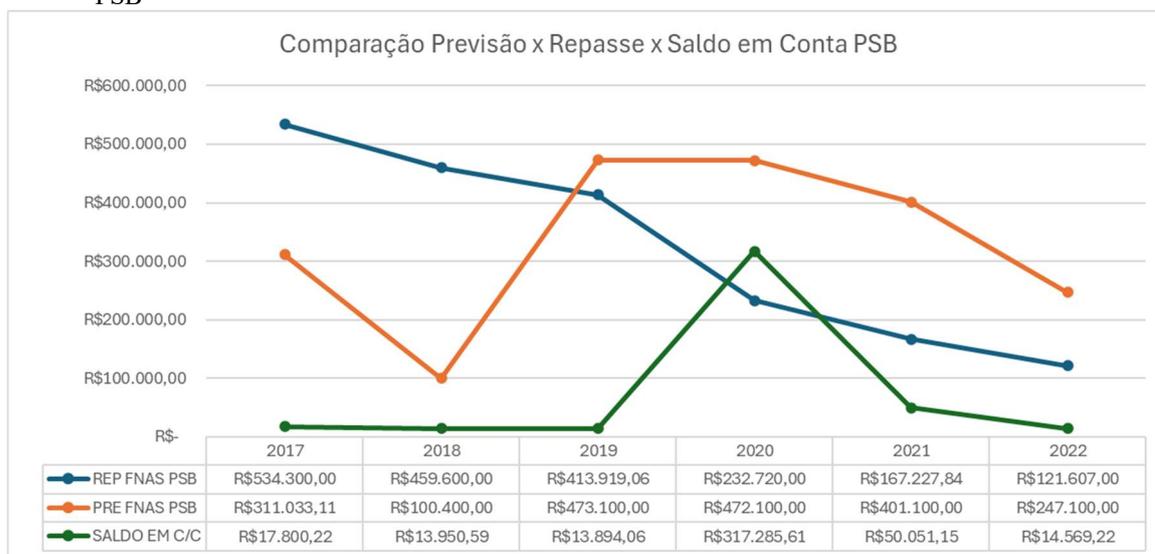


Fonte: Elaboração própria, 2024.

Este gráfico destaca a dinâmica fluida e às vezes instáveis do financiamento para a Assistência Social. As variações marcantes, especialmente no PSE, requerem uma gestão orçamentária cuidadosa para assegurar que os serviços necessários não sejam prejudicados por flutuações financeiras. A tendência de redução nos recursos para o PSB é particularmente preocupante, indicando a necessidade de estratégias para assegurar financiamento adequado e sustentável para manter os serviços essenciais de assistência social. Ambos os blocos apresentam um padrão de crescimento seguido por um declínio acentuado.

Para a PSB, o pico ocorre em 2020, após o qual os valores começam a declinar. O PSE mostra uma volatilidade mais acentuada, com picos dramáticos em 2018 e 2020, seguidos por reduções rápidas. A linha do PSE mostra maior variação ano a ano, o que pode indicar respostas a situações específicas ou mudanças nas políticas que afetam o financiamento desta área. O pico em 2020, seguido por uma queda rápida, sugere que eventos externos, como a pandemia de COVID-19, podem ter influenciado o financiamento temporariamente. Esta perspectiva fica mais clara quando olhamos para a relação de saldos em contas destes blocos no Gráfico 26 a seguir:

Gráfico 26 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSB



Fonte: Elaboração própria, 2024.

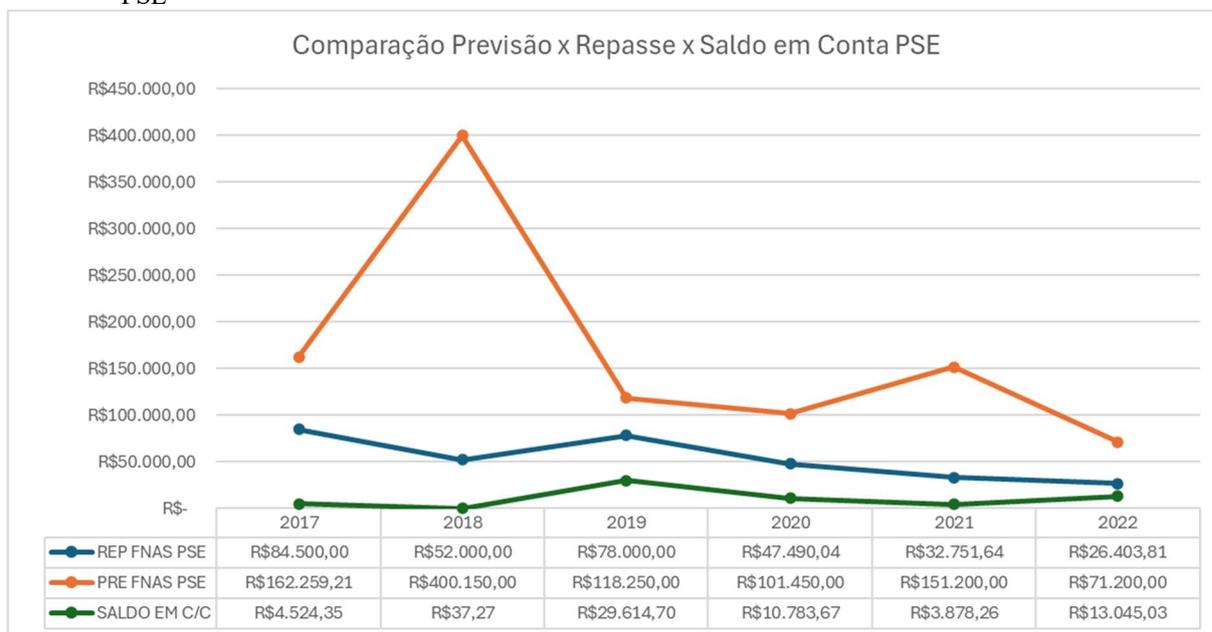
A análise ajustada do gráfico ilustra claramente um cenário preocupante para o financiamento da Proteção Social Básica, com uma redução consistente nos repasses e nas previsões orçamentárias ao longo dos anos. O decréscimo sustentado no saldo em conta indica que os recursos disponíveis não são suficientes para atender às demandas operacionais, destacando a necessidade urgente de reavaliar e potencialmente reformular as estratégias de financiamento para assegurar a viabilidade e a efetividade dos serviços socioassistenciais. Ambos os repasses e as previsões para a PSB mostram uma diminuição contínua, apontando para desafios no financiamento de longo prazo para a Proteção Social Básica.

A volatilidade do saldo em conta, com um pico em 2020 e uma queda abrupta em 2021, seguida por uma redução gradual em 2022, demonstra que os recursos repassados estão sendo insuficientes, devido ao desfinanciamento da Política de Assistência Social. Aliado a isso, a discrepância persistente entre as previsões orçamentárias e os repasses revela desafios na execução de serviços socioassistenciais previstos para a PSB.

Nesse contexto, analisaremos a dinâmica orçamentária do financiamento da Proteção Social Especial (PSE), sendo fundamental compreender como os repasses federais, as previsões orçamentárias e os saldos em conta interagem ao longo do tempo. O Gráfico 27 a seguir, que cobre o período de 2017 a 2022, proporciona uma visão clara dessas interações, destacando as

flutuações anuais nos valores repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), as expectativas orçamentárias projetadas pelo município e os saldos reais ao final de cada ano.

Gráfico 27 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSE



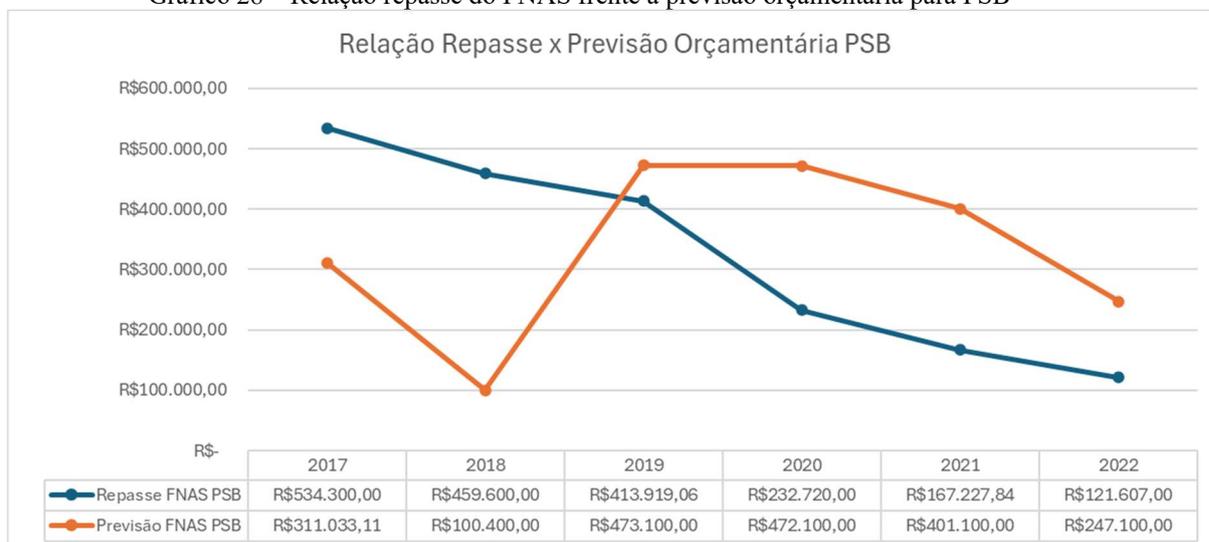
Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico demonstra as complexidades do financiamento da Proteção Social Especial, destacando desafios no planejamento e na sustentabilidade do financiamento. A tendência de redução nos fundos, intercalada por picos de financiamento, reforça a necessidade de uma gestão orçamentária mais robusta e previsível para garantir a continuidade e a eficácia dos serviços essenciais oferecidos sob o âmbito da PSE. A volatilidade é evidente nos repasses e previsões orçamentárias. Os picos em 2018 e 2021 para as previsões indicam possíveis expectativas de necessidades aumentadas ou resposta a eventos específicos que não se sustentaram nos anos subsequentes. Existe uma tendência de queda tanto nos repasses quanto nas previsões após picos específicos, o que pode refletir cortes orçamentários ou ajustes nas políticas de financiamento. O saldo em conta, geralmente baixo, sugere uma utilização consistente e quase total dos recursos disponíveis. A variabilidade no saldo final de cada ano, também pode indicar diferenças na execução orçamentária anual e na capacidade de previsão de gastos.

Para aprofundar nossa compreensão deste cenário e enriquecer nossa análise, apresentaremos o Gráfico 28 que ilustra a relação entre o planejamento orçamentário e a

realidade dos repasses federais. Esta visualização nos permitirá avaliar de que forma as expectativas se alinham, ou não, com os fundos efetivamente disponibilizados. Inicialmente, focaremos na Proteção Social Básica, como veremos a seguir:

Gráfico 28 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSB



Fonte: Elaboração própria, 2024.

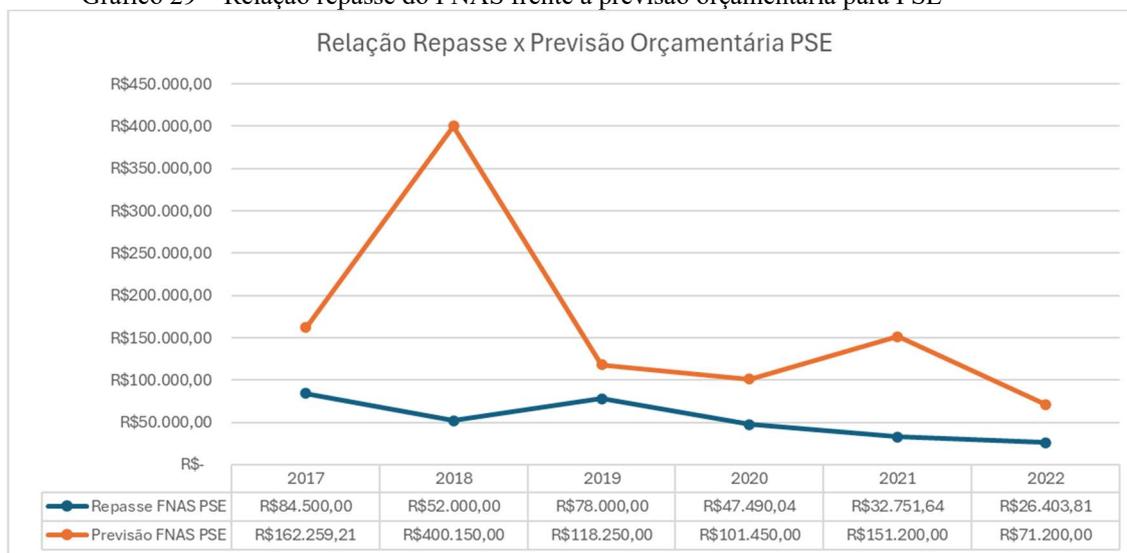
Este gráfico evidencia uma desconexão crescente entre as necessidades financeiras previstas pelo município para a PSB e o financiamento efetivamente disponibilizado pelo FNAS. A consistente redução nos repasses ao longo do tempo pode colocar pressão significativa sobre a capacidade do município de manter os níveis de serviço da Proteção Social Básica, ressaltando a necessidade de revisar estratégias de financiamento ou buscar outras fontes de receita para compensar esses *déficits*.

Os repasses mostram uma clara tendência de queda ao longo dos anos, indicando uma redução no financiamento disponível para a PSB, e isso reflete os cortes orçamentários a nível federal em decorrência da execução do NRF, mas também da direção política adotada pela gestão do ministério nesse período. As previsões orçamentárias iniciais eram menores que os repasses, mas em 2019, as previsões aumentaram significativamente. Após 2019, no entanto, as previsões começaram a decrescer, alinhando-se mais de perto com a tendência decrescente dos repasses. Nos primeiros anos, os repasses superam as previsões, mas essa relação se inverte em 2019 e se mantém até 2022, onde as previsões consistentemente excedem os repasses, potencialmente levando a desafios na implementação de programas devido à insuficiência de fundos.

Considerando efetivamente os valores pactuados, é interessante notar que o município em nenhum momento se aproxima em sua previsão orçamentária do valor base, o que nos remeta a ideia da responsabilidade na elaboração do orçamento, uma vez que a previsão sem a efetivação da receita iria gerar um *déficit* para o orçamento municipal, o que não é desejável. Neste período o município deveria ter recebido a título de cofinanciamento para PSB pelo governo federal R\$ 6.393.600,00, contudo, recebeu efetivamente apenas R\$ 1.929.373,90, ou seja, uma perda de R\$ 4.464.226,10 para a execução do atendimento das demandas da população de Poço Redondo. A gravidade disso ficará ainda mais cristalina quando adentrarmos na análise do financiamento próprio.

Passemos agora à análise da Proteção Social Especial. Utilizaremos o Gráfico 29 para explorar a relação entre o planejamento orçamentário efetuado e a concretização dos repasses federais, demonstrando como esses elementos se alinham ou divergem. Esta análise nos permitirá entender melhor a dinâmica financeira nesta área específica da assistência social, conforme veremos a seguir:

Gráfico 29 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSE



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Este gráfico revela uma dinâmica preocupante de financiamento para a Proteção Social Especial, onde as previsões estão sempre acima dos valores repassados, e muito acima dos valores pactuados. A tendência decrescente nos repasses aponta para um potencial desafio na sustentabilidade do financiamento para PSE, necessitando uma revisão estratégica para garantir a continuidade e eficácia dos serviços oferecidos sob este programa. O ano de 2018 destaca-se

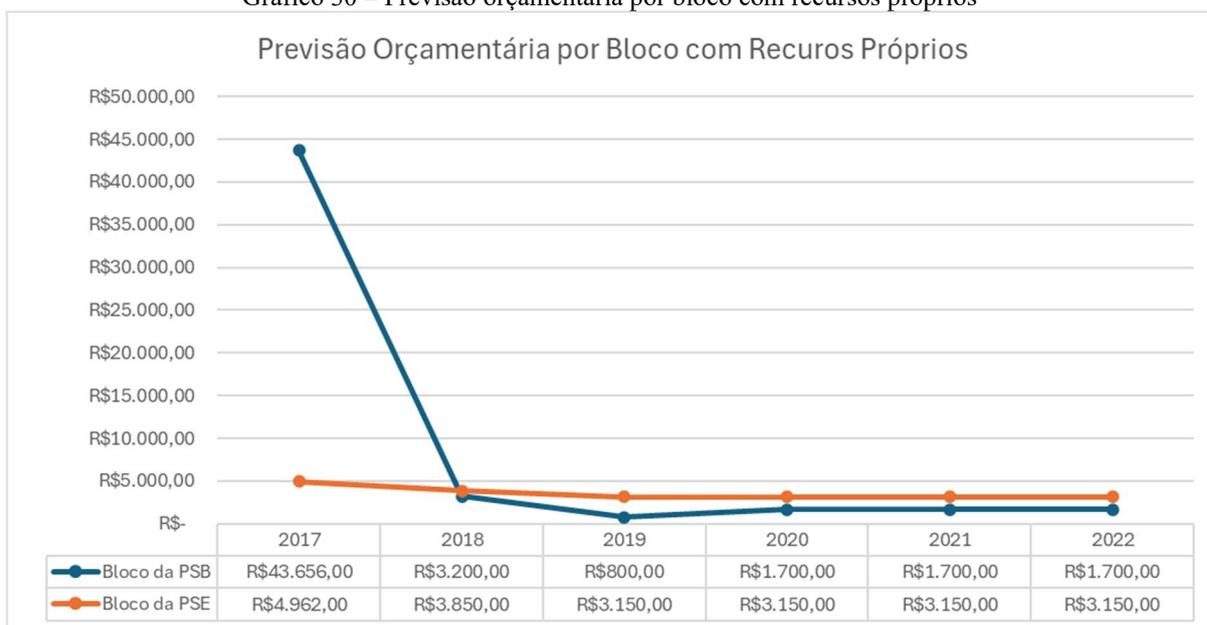
com previsão elevada, possivelmente devido a erro de planejamento uma vez que o repasse do ano anterior ficou em 84,5 mil, e não havendo nenhum indicativo em âmbito nacional de um aumento de repasse, ao contrário, 2018 é o ano que se acentua a previsão de desfinanciamento da Política de Assistência após a entrada em vigor do NRF.

Como podemos ver de início, o cenário visualmente se difere do demonstrado anteriormente para a PSB. No caso em tela percebemos que há uma tendência de queda da previsão orçamentária que é acompanhada pela queda dos valores repassados, e esse quadro só difere em 2018 e 2021, quando veremos um acentuado crescimento na projeção orçamentária e assim um maior distanciamento da realidade dos repasses. Vejamos então como esse cenário se mostra ao longo dos anos. Em 2017, o orçamento previsto foi 92,02% maior ao valor repassado, já em 2018 a previsão orçamentária foi 669,52% maior que o valor repassado pelo FNAS, em 2019 temos a menor distância entre orçado e repassado, sendo a previsão de 51,60% maior que o repassado, em 2020 retomamos o aumento na discrepância chegando a 113,62% de previsão a maior, e em 2021 chegamos a 361,66% a mais na relação entre o previsto e o repassado e em 2022 fechamos com a previsão 169,66% a maior. Ou seja, a previsão não se alinha com os repasses efetivos feitos pelo FNAS, demonstrando a dificuldade do município na compreensão desta nova lógica de financiamento adotado pelo Governo Federal no período em tela.

Considerando os valores pactuados, o município de Poço Redondo deveria receber a título de cofinanciamento para a PSE o valor de R\$ 468.000,00, entretanto, recebeu R\$ 321.145,49, o que representa uma perda de R\$ 146.854,51, o que reforça a lógica de desfinanciamento que estamos apresentando ao longo deste estudo, para além do subfinanciamento desta proteção, já comentado anteriormente.

Neste contexto, é essencial analisarmos como o financiamento com recursos próprios evoluiu durante esse período. Para isso, vamos examinar o Gráfico 30 a seguir, que detalha a previsão orçamentária para os Blocos da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE).

Gráfico 30 – Previsão orçamentária por bloco com recursos próprios

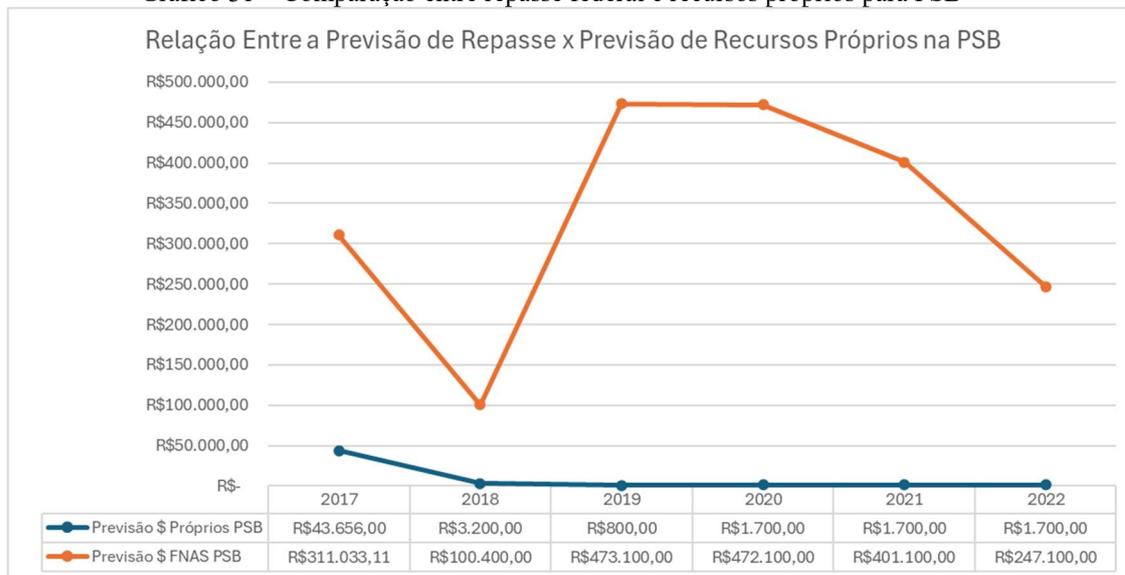


Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico reflete um cenário onde o financiamento com recursos próprios para a Proteção Social Básica e Especial mostra padrões semelhantes. Embora a PSB experimentou previsão superior em 2017 frente a PSE, nos anos seguintes o que se vê é o esvaziamento do financiamento próprio para a PSB, com valores ridículos como R\$ 800,00 em 2019, demonstrando uma clara dependência dos repasses federais. Por outro lado, o PSE se manteve em todo o período com um patamar extremamente baixo de financiamento próprio, sugerindo uma estratégia de repasse mínimo de recursos para cumprimento da exigência da LOAS de financiamento pelo município. Esta análise evidencia a necessidade do estabelecimento de percentuais mínimos de alocação orçamentária e financeira para a Política de Assistência Social em todas as esferas.

Vamos examinar detalhadamente a situação da Proteção Social Básica (PSB) por meio do próximo Gráfico 31, que nos ajudará a entender melhor a estratégia de planejamento orçamentário adotada pelo município. Este gráfico é uma ferramenta essencial para visualizar como os recursos próprios foram alocados ao longo do tempo para a PSB, refletindo as prioridades e ajustes na gestão financeira do município.

Gráfico 31 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSB



Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico ilustra claramente os desafios enfrentados na alocação de recursos para a Proteção Social Básica. A redução dos recursos próprios aponta para uma sustentabilidade financeira desafiadora, enquanto a volatilidade nas previsões federais sugere incertezas contínuas quanto ao apoio federal. Esta análise sublinha a necessidade de estratégias robustas para garantir financiamento adequado e sustentável para manter os serviços essenciais da PSB. A linha azul revela uma queda substancial e sustentada nos recursos próprios destinados à PSB após 2017, indicando uma possível reorientação das prioridades orçamentárias locais que reduziram drasticamente o compromisso com a PSB. A linha laranja mostra uma volatilidade considerável nas previsões do FNAS, com um pico em 2019.

A discrepância é tamanha entre os valores previstos para o repasse federal e o financiamento próprio, quando a menor distorção acontece em 2017, ano em que o orçamento foi pensado pela gestão anterior, o que sugere uma mudança expressiva na compreensão sobre a responsabilidade municipal na execução da Política de Assistência Social. Não que a gestão anterior tivesse uma olhar ampliado de defesa, já que o valor de financiamento para 2017 representava 14,04% do valor previsto para o repasse federal. Contudo, o que se vê na nova gestão é o esvaziamento por completo do financiamento próprio, já que em 2018 cai para 3,19% e piora nos anos seguintes, com um pico negativo de 0,17% em 2019.

O cenário apresentado para Poço Redondo é particularmente recrudescente, já que falamos de um município que se encontra na região do sertão sergipano, com IDH de 0,529, sendo o pior IDH entre os 75 municípios do estado, o que reflete os desafios para o desenvolvimento de diversas políticas públicas, mas sem dúvidas, especialmente para a Política de Assistência Social.

Entendemos que há a necessidade de se rever a lógica de financiamento público para a Política de Assistência Social no cenário nacional, já não há como o governo federal não participar de forma decisiva no financiamento das políticas públicas, uma vez que é o maior arrecadador dos impostos pagos, contudo, não podemos eximir as gestões locais de sua responsabilidade no processo de execução desta política.

O que acabamos de ver na PSB se alinha ao que apresentaremos na análise da PSE, confirmando a tendência de desfinanciamento pelo governo federal, acompanhado pelo desfinanciamento municipal, como os dados do Gráfico 32 nos apresentarão a seguir:

Gráfico 32 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSE



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Este gráfico revela um cenário de financiamento desafiador para a Proteção Social Especial, com um decréscimo significativo nos repasses federais ao longo dos anos, o que piora pela inexistência de financiamento com recursos próprios do município. A tendência de queda

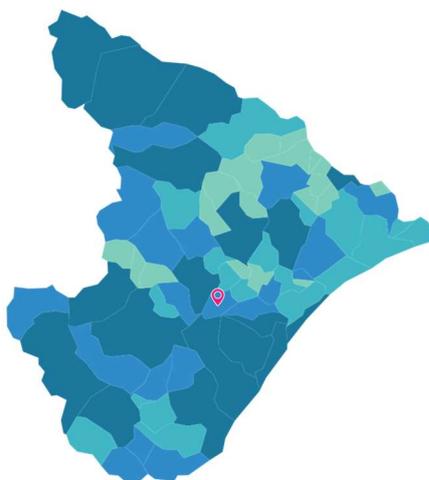
nos repasses federais, aliada ao financiamento próprio extremamente baixo, indica uma tendência de desfinanciamento da Política de Assistência Social por parte do governo federal e do governo municipal. Esta análise sugere a necessidade de revisões orçamentárias cuidadosas para assegurar a sustentabilidade e a eficácia dos programas de PSE frente às flutuações nos repasses federais e ao desfinanciamento municipal. Os recursos próprios para a PSE sugerem um descompromisso do município com o financiamento desta área, mesmo com a redução dos repasses federais.

O cenário apresentado para Poço Redondo é extremamente preocupante, uma vez que o município adota a postura de desfinanciar a Política de Assistência Social em um período em que os repasses federais são decrescentes, impactando efetivamente a capacidade do município atender às demandas crescentes da população, que se agravam com a ampliação da lógica ultraneoliberal na condução do Estado e de suas políticas, como aqui demonstrado.

4.2.4 Areia Branca

Considerando a amostra estratificada adotada como metodologia para escolha das cidades que comporiam esta pesquisa, temos a cidade de Areia Branca (Mapa 4) representando os municípios de Pequeno Porte I do nosso estado. Areia Branca, segundo o Censo 2022 do IBGE, conta com uma população de 18.081 pessoas, tendo uma densidade demográfica de 122,06 habitantes por quilômetro quadrado, ocupando a 28ª posição em densidade demográfica no estado. Do ponto de vista do trabalho e rendimento, apresentava em 2021 2,3 salários mínimos de média mensal para os/as trabalhadores/as formais, ocupando a 15ª posição no estado, e tinha como contingente populacional ocupado 1.299 pessoas, o que representava 7,18% da população total do município. Quanto à economia o município figurava na 53ª posição, com um PIB per capita de R\$ 13.400,43.

Mapa 4 – Mapa de Sergipe com marcação na cidade de Areia Branca



Fonte: IBGE, 2024.

Já no que diz respeito à situação de vulnerabilidade, tomando por base o Cadastro Único do Governo Federal, Areia Branca contava em março de 2024, segundo o MDS, com 13.044 pessoas inseridas, o que representa aproximadamente 72,14% da população. Sendo que das 5.058 famílias inseridas no Cadastro Único, 1.183 encontram-se em situação de pobreza, e destas 2.820 eram beneficiárias do Programa Bolsa Família. Outro elemento que podemos utilizar para avaliar a vulnerabilidade social no município é o número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, previsto na LOAS, que atende em Areia 570 pessoas com deficiência e 87 idosos, totalizando 497 beneficiários.

Para a Política de Assistência Social esses são públicos com prioridade no atendimento, então o município de Areia Branca deve possuir unidades de atendimento em quantidade suficiente para o público demandante. Para a cobertura pela Proteção Social Básica se estabelece que cada unidade de atendimento CRAS pelo perfil de Pequeno Porte I deve referenciar até 2,5 mil famílias e Areia Branca conta com 1 CRAS, sendo o necessário para a cobertura total do público. Importante ressaltar que mesmo não sendo obrigatório a organização da Proteção Social devido ao porte do município, Areia Branca conta com unidades de atendimento de média e alta complexidade. Quanto à Proteção Social Especial de Média Complexidade as unidades de atendimento se relacionam de forma diferente com a demanda, tendo estabelecido a capacidade de atendimento, que no caso do CREAS é de 50 atendimentos ao ano, e para esse atendimento o município conta com 1 unidade de atendimento. Já quanto à Proteção Social Especial de Alta Complexidade o município conta com 1 unidade de

acolhimento institucional regionalizada vinculados a rede socioassistencial, atendendo à demanda de outros municípios da região.

E para que seja possível a execução dos serviços socioassistenciais tipificados por meio da Resolução CNAS 109/2009, se faz necessário o processo de cofinanciamento da Política de Assistência Social, sendo pactuado para o município de Areia Branca o repasse dos seguintes valores por piso/bloco, conforme a Tabela 8:

Tabela 8 - Relação valores pactuados por Piso de cofinanciamento do FNAS.

RELAÇÃO DE VALORES POR PISO PACTUADO			
PISO	BLOCO	VALOR MÊS	VALOR ANO
PISO BÁSICO FIXO	PSB	R\$ 9.000,00	R\$ 108.000,00
PISO BÁSICO VARÁVEL - SCFV		R\$ 60.000,00	R\$ 720.000,00

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Neste cenário, o valor pactuado para os Serviços da Proteção Social Básica foi estabelecido em R\$ 828.000,00 anualmente. No entanto, é crucial notar que além do subfinanciamento observado, enfrentamos uma clara evidência de desfinanciamento da Política de Assistência Social, especialmente no caso de Areia Branca. A seguir, apresentamos a Tabela 9 que mostra os repasses feitos pelo Fundo Nacional de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social de 2017 a 2022.

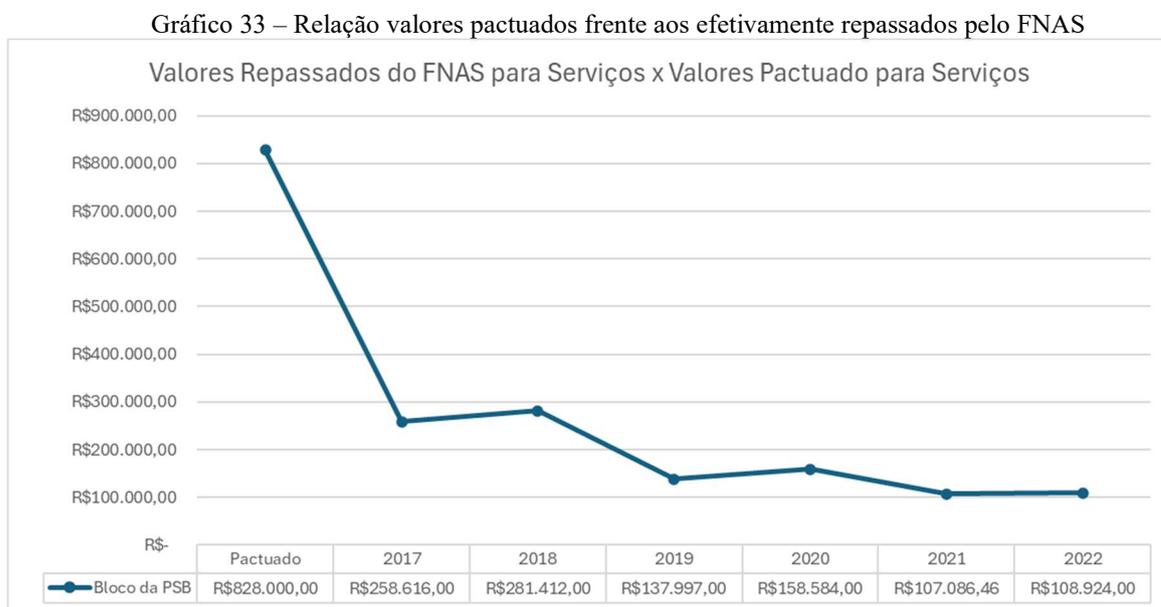
Tabela 9 - Relação de repasses do FNAS para o FMAS para os Blocos da PSB.

Relação do Repasse do FNAS x Ano							
	Pactuado	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bloco da PSB	R\$ 828.000,00	R\$ 258.616,00	R\$ 281.412,00	R\$ 137.997,00	R\$ 158.584,00	R\$ 107.086,46	R\$ 108.924,00
	Desconsideramos valores acrescidos decorrentes de emendas e incrementos temporários						

Fonte: Elaboração própria, 2024.

A análise da tabela mostra uma tendência de desfinanciamento progressivo da Política de Assistência Social em Areia Branca, com uma redução substancial nos repasses ao longo dos anos, especialmente acentuada a partir de 2019. O fato de desconsiderar valores decorrentes de emendas e incrementos temporários demonstra que a redução reflete mudanças duradouras na base do financiamento, o que pode ter impactos significativos na sustentabilidade e eficácia dos serviços socioassistenciais oferecidos pelo município. Essa tendência reforça a preocupação com o enfraquecimento do suporte financeiro para programas essenciais que dependem desses fundos para operar efetivamente.

Para uma análise mais clara desta situação, apresentarei em seguida o Gráfico 33 que ilustra a comparação entre os valores pactuados de repasse e os montantes efetivamente repassados para a execução dos serviços da Proteção Social Básica (PSB):



Fonte: Elaboração própria, 2024.

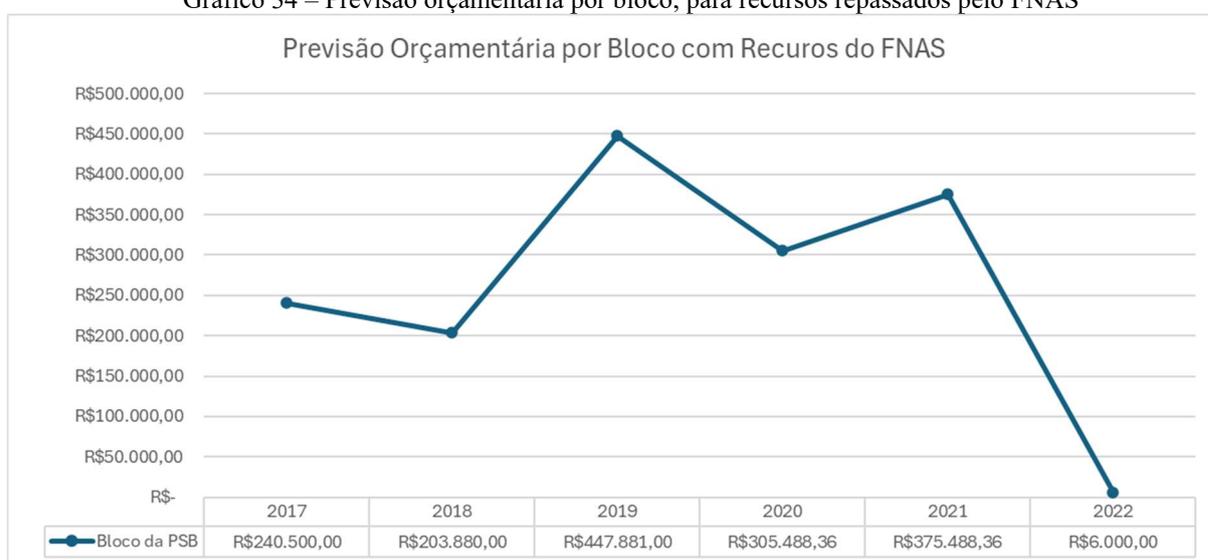
Como podemos ver, este gráfico ilustra uma redução consistente e preocupante nos fundos disponibilizados para a PSB ao longo dos anos, que não apenas falha em cumprir o valor pactuado, mas também mostra uma tendência de diminuição ao longo do tempo. Tal padrão demonstra a presença de desafios persistentes no financiamento da Proteção Social Básica, potencialmente impactando a capacidade de fornecer serviços essenciais para a comunidade. A estabilização dos repasses em 2022 em um nível baixo indica um novo patamar de financiamento.

Em todos os anos, os valores repassados ficam bem abaixo do montante originalmente pactuado, destacando uma disparidade significativa entre o esperado e o entregue, como podemos verificar, em 2017 o repasse é 68,77% menor, em 2018 temos uma leve retração na queda, sendo o repasse 66,01% menor, em 2019 a queda atinge uma redução de 83,33%, e novamente vemos uma leve retração na queda, mais ainda com redução de 80,85% no valor repassado, em 2021 atingimos o ápice da redução do repasse com 87,07% estabilizando em 2022 em uma redução de 86,84%. Notem que em nenhum ano nos aproximamos da margem de 50% do repasse, não sendo possível a manutenção da oferta dos serviços com a qualidade e

quantidade suficientes para o atendimento de uma demanda crescente frente a tamanho desfinanciamento.

Neste contexto, analisemos o planejamento orçamentário realizado pela gestão do Fundo Municipal de Assistência Social. A seguir, apresentamos o Gráfico 34 que ilustra as previsões orçamentárias estabelecidas pelo município durante a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), um documento crucial que projeta as receitas e define as despesas para o ano subsequente.

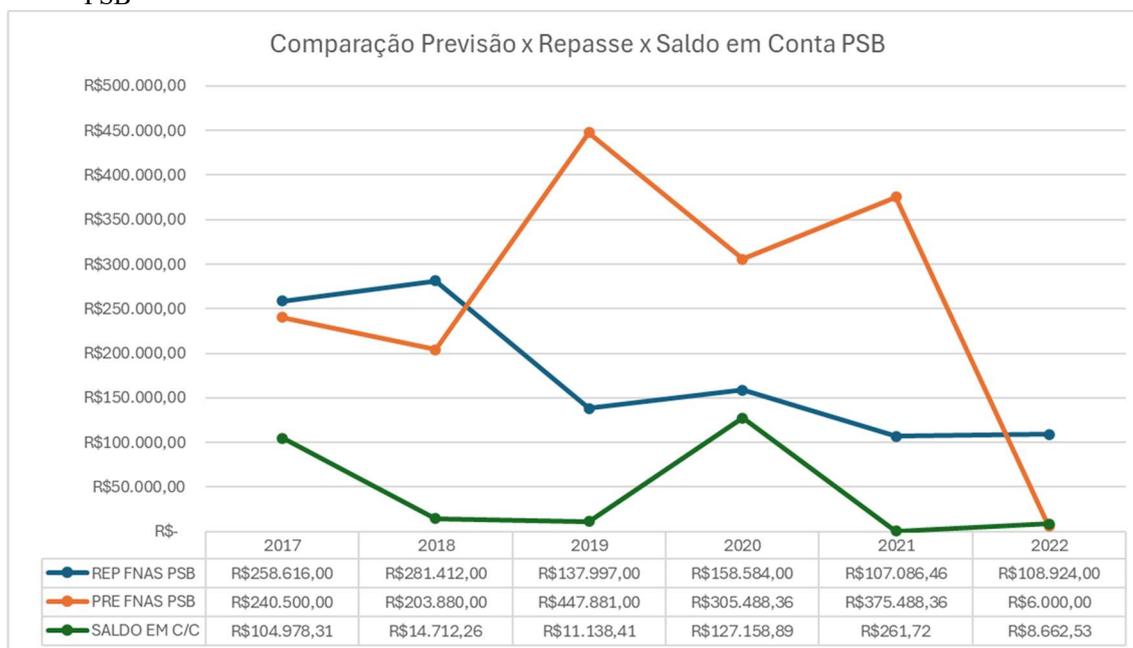
Gráfico 34 – Previsão orçamentária por bloco, para recursos repassados pelo FNAS



Fonte: Elaboração própria, 2024.

O gráfico ilustra uma variação significativa nas previsões orçamentárias ao longo do tempo, destacando o impacto sobre o planejamento dos recursos para a PSB, que se mantém longe dos valores pactuados durante todo o período, e que em alguns momentos demonstram um otimismo exacerbado, desconsiderando a lógica de repasses assumidas em anos anteriores, e nos chama atenção, em especial, o ano de 2022 em que ocorre uma queda abrupta na previsão orçamentária para os repasses do FNAS, o que inviabiliza, inclusive, a utilização dos recursos repassados a título do cofinanciamento da PSB. Esta perspectiva fica mais clara quando olhamos para a relação de saldos em contas destes blocos a seguir no Gráfico 35:

Gráfico 35 – Comparação entre previsão de repasse, frente ao repasse realizado e ao saldo em conta da PSB



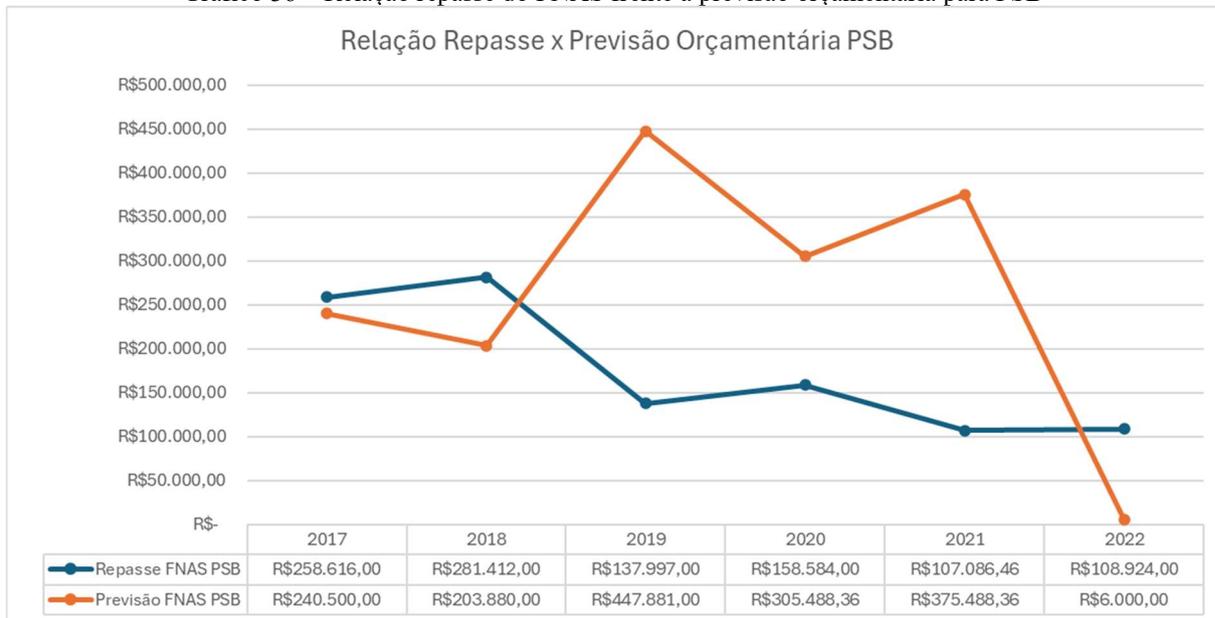
Fonte: Elaboração própria, 2024.

Como podemos notar, a relação de saldos nos mostra a dificuldade do município em executar os recursos federais repassados, muito embora, no caso da PSB o valor previsto no orçamento para 2017 tenha sido de R\$ 240.500,00, sendo muito próximo do valor efetivamente repassado, que foi R\$ 258.616,00 e mesmo assim restou em conta R\$ 104.978,31, o que representa 43,65% do valor orçado, ou seja, foi utilizado no ano apenas 56,35%, e isso sem sombras de dúvida traz impacto negativo para a execução dos serviços da PSB. Se mesmo quando há uma aproximação entre o orçamento e o financeiro, ou seja, entre a previsão e o repasse, tem-se a dificuldade efetiva de utilização dos recursos é de se esperar que nos anos seguintes, onde a relação entre orçamento e financeiro não voltam a se aproximar, uma dificuldade ainda maior. Contudo, não é o que os dados demonstram, ao analisarmos os saldos em conta vemos que apenas 2020 – ano que por força da Pandemia da COVID-19 os municípios enfrentaram dificuldades adicionais na execução dos recursos – voltamos a ver saldo significativo ao término do ano, o que demonstra uma boa capacidade adaptativa do orçamento do município.

Neste sentido, para ampliar a nossa análise e qualificar a capacidade de compreensão deste cenário apresentado, faremos uso do Gráfico 36, buscando demonstrar a relação

entre a capacidade de planejamento e a aproximação ou não com a realidade dos repasses federais, como veremos a seguir:

Gráfico 36 – Relação repasse do FNAS frente a previsão orçamentária para PSB

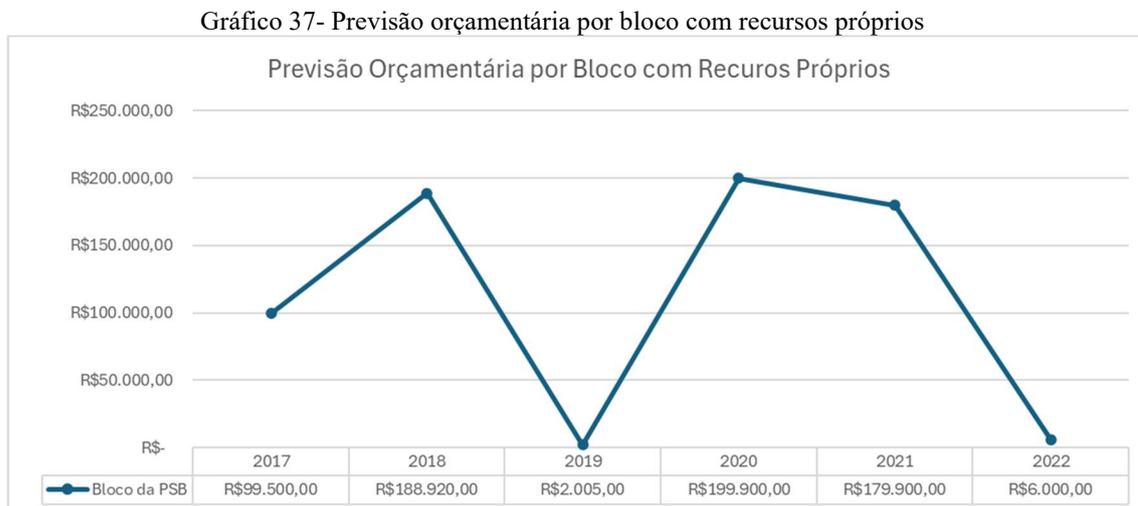


Fonte: Elaboração própria, 2024.

Por meio do gráfico acima fica mais fácil perceber que a previsão orçamentária permanece sempre destoando da realidade dos repasses a partir de 2018 e, por conseguinte, sugerindo possíveis prejuízos a execução dos serviços da PSB. Vejamos isso em detalhes, em 2017 tivemos a previsão apenas 7% menor que o repasse, o que demonstra um certo equilíbrio, o que não veremos nos anos seguintes. Em 2018, a previsão é de 27,55% menor, em 2019 o orçamento foi 224,56% maior que o repasse, em 2020 foi 92,64% maior, em 2021 foi 250,64% maior e em 22 foi 94,49% menor, ou seja, o planejamento tem sido prejudicado pelas incertezas decorrentes da política de desfinanciamento da Assistência Social no contexto geral.

Considerando os valores base para repasse federal, ou seja, os valores pactuados, temos que o município teria que ter recebido como cofinanciamento para a execução da PSB R\$ 4.968.000,00, entretanto o repassado foi apenas R\$ 1.052.619,46, representado uma perda de R\$ 3.915.380,54. Isso significa que o município que para além da PSB que possui cofinanciamento federal, executa serviços da PSE sem o devido cofinanciamento, sofre ainda com o desfinanciamento daquilo que se tem pactuado.

Neste cenário, é essencial analisarmos como ocorreu o financiamento com recursos próprios durante esse período. Para isso, apresentaremos no Gráfico 37 a relação entre a previsão orçamentária e os recursos próprios destinados ao Bloco da Proteção Social Básica.

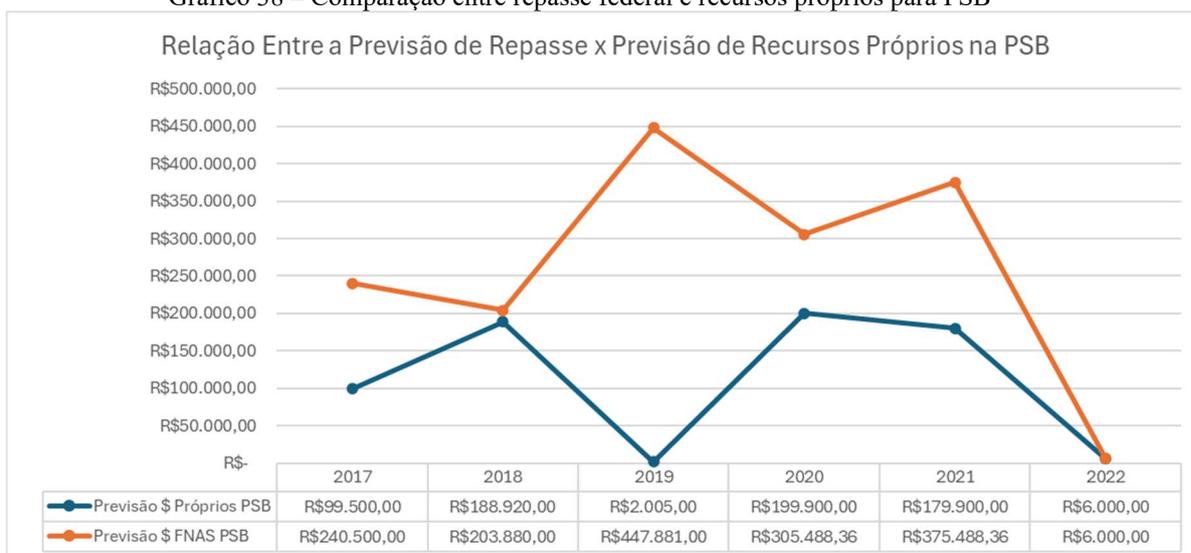


Fonte: Elaboração própria, 2024.

Este gráfico revela uma dinâmica volátil na alocação de recursos próprios para a PSB ao longo dos anos analisados. Neste sentido não é possível perceber uma lógica clara de planejamento orçamentário do Fundo Municipal, temos inicialmente um crescimento no orçamento entre 2017 e 2018, seguido de uma forte queda em 2019, o que representa o pior repasse municipal no período com míseros R\$ 2.005,00, o que é sem sombra de dúvidas insuficiente para o desenvolvimento das ações previstas para a PSB, e representa apenas 0,45% do previsto para o repasse federal deste ano, exemplificando a dependência desse repasse. Já em 2020 o município prever o maior repasse do período pesquisado, alcançando o valor de R\$ 199.900,00, com leve queda para o ano seguinte, com uma redução de R\$ 20.000,00, e volta a despencar para o segundo pior orçamento no período, com apenas R\$ 6.000,00 destinados para a Proteção Social Básica.

Vejamos detalhadamente a situação da PSB com a ajuda do Gráfico 38 a seguir, que busca facilitar a nossa compreensão sobre a lógica de planejamento orçamentário aplicado no município.

Gráfico 38 – Comparação entre repasse federal e recursos próprios para PSB



Fonte: Elaboração própria, 2024.

Este gráfico revela uma notável disparidade entre as previsões de recursos próprios e os repasses do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), com uma queda acentuada em ambos no ano de 2022 e que pode significar uma mudança de compreensão acerca da alocação e recursos, visto que tanto o previsto para o repasse federal, quanto o previsto para o financiamento próprio são insuficientes para a execução da PSB neste ano. A volatilidade apresentada indica desafios significativos na precisão das previsões e na estabilidade do financiamento, o que pode comprometer a capacidade de planejamento e execução dos serviços da Política de Assistência Social Básica (PSB). Os aumentos e declínios nos recursos próprios podem refletir ajustes no orçamento buscando recompor os valores não repassados ao município pelo governo federal. É perceptível que a lógica de planejamento para os recursos próprios apenas se alinha com as previsões de repasses federais nos anos de 2018 e 2022, sendo que em 2022 os valores previstos são insuficientes para a execução dos serviços socioassistenciais planejados para a PSB. Nos outros anos, observa-se uma forte dependência dos recursos federais, coincidindo com o período de redução nos repasses, como já evidenciado. Portanto, neste contexto, fica claro que o desfinanciamento da Política de Assistência Social ocorre tanto pelo Governo Federal quanto pelo município de Areia Branca.

No contexto apresentado, o município de Areia Branca demonstra uma busca constante pelo aperfeiçoamento do financiamento próprio, contudo, vem sofrendo com a imprevisibilidade dos repasses federais, e neste sentido pode ter a execução dos serviços da Proteção Social básica afetados. Para além disso, o município assume o financiamento de

serviços de Proteção Social Especial de média e alta complexidade sem o cofinanciamento federal para esse fim. Não obstante o fato de não ser obrigado a executar tais serviços por ser um município de pequeno porte I, as demandas se sobrepõem a essa desresponsabilização, o que demonstra o compromisso do município em atender a sua população dentro das demandas que lhes são apresentadas. Isso reforça a necessidade de revisão do financiamento público da Política de Assistência Social, abrindo espaço para a ampliação da participação do governo federal e revendo valores a serem repassados.

Após apresentarmos e analisarmos os dados da pesquisa, passaremos a discorrer sobre as considerações finais desta dissertação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou compreender as tensões emergentes no financiamento da Política de Assistência Social no Brasil entre 2017 e 2022, em um contexto de ataques da agenda ultraneoliberal, que reifica o projeto hegemônico anti-humanista e destrói direitos sociais conquistados na Constituição Federal de 1988. A análise se concentrou especialmente nos impactos da Emenda Constitucional nº 95 sobre o financiamento e a execução da Política de Assistência Social em quatro municípios do estado de Sergipe: Areia Branca, Poço Redondo, São Cristóvão e Aracaju. Este estudo não apenas iluminou as consequências diretas do NRF para as comunidades locais, mas também ofereceu um exame crítico das mudanças estruturais no financiamento público e suas implicações para a proteção social no Brasil. Proporcionando uma compreensão multifacetada dos desafios enfrentados pela Assistência Social e dos caminhos possíveis para o fortalecimento dessa política essencial.

Para tanto, percorremos os caminhos que nos levaram ao processo de exacerbação do neoliberalismo após o período de crise da economia global em 2008, a chamada crise do *subprime*, que foi a quebra decorrente da crise do financiamento habitacional dos Estados Unidos, e que repercutiu em todo o mundo, em alguns países de imediato e outros após algum tempo. E no caso específico do Brasil veio acompanhado da crise política que culminou com o impedimento da Presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016.

O impedimento abriu o caminho para a implementação do plano chamado de “A ponte para o futuro”, que trazia em seu bojo, não apenas redução do papel do Estado, mas implementação de um novo regime fiscal, diferente de tudo que já se tinha visto no cenário mundial, mais agressivo e prolongado, pois não retirava dos impactos das restrições proposta por tal regime fiscal as políticas públicas, nelas inclusa a Política de Assistência Social, sendo a porta aberta para o recrudescimento do neoliberalismo, dando vez ao ultraneoliberalismo.

Advinda deste cenário a Emenda Constitucional nº 95, ao impor um teto para os gastos públicos federais, comprometeu significativamente o cofinanciamento federal destinado à Política de Assistência Social, resultando em precarização dos serviços e dos benefícios socioassistenciais oferecidos à população em situação de vulnerabilidade e risco social. O congelamento dos gastos públicos por duas décadas emergiu como um obstáculo significativo para a manutenção e expansão dos serviços socioassistenciais, especialmente em face de

crecentes demandas populacionais. Em nível nacional, observou-se uma redução contínua nos repasses federais para a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), com previsões orçamentárias frequentemente superiores aos valores efetivamente repassados. Este cenário de desfinanciamento exacerbou as vulnerabilidades existentes e limitou severamente a capacidade dos municípios de atender às necessidades da população e de agir como um agente de equidade social.

No cenário nacional, a pesquisa identificou uma tendência de declínio nos repasses do Fundo Nacional de Assistência Social, acentuada pela aprovação da Portaria MC n. 2.362/19 que possibilitou, na prática o calote do governo federal aos municípios, quando desobrigou o FNAS de repassar parcelas não pagas de anos anteriores no exercício do ano fiscal aumentando a lacuna entre os valores a serem repassados e os efetivamente repassados. A volatilidade e a inconsistência nos repasses federais dificultaram o planejamento e a execução eficaz dos serviços socioassistenciais. A análise dos dados revelou que, em diversos anos, uma grande proporção do orçamento destinado à Assistência Social não foi gasta, sugerindo desafios tanto na capacidade de gestão dos recursos, quanto na implementação efetiva de programas e serviços essenciais à população em situação de vulnerabilidade.

Neste cenário, o Serviço Social é chamado à luta. A categoria que compõe a maioria dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social não pode se esquivar da disputa pela direção política da Assistência Social, sob pena de não ter mais esta política como espaço sócio-ocupacional do Serviço Social, uma vez que à medida em que avançam as intenções de desfinanciamento, esta será uma das categorias mais afetadas, pela falta de condições objetivas para o seu exercício profissional. Compreender que a luta em defesa de uma política pública, forte e com capacidade de intervir positivamente na vida das pessoas, enquanto direito destas é fundamental, mas deve estar aliada à disputa pelo orçamento público, diante das constantes incursões do Estado rumo à financeirização e privatização das políticas públicas, como vistos no período destacado neste estudo, e precisa ser tomado pelo Serviço Social.

Nos municípios estudados, as estratégias para lidar com o desfinanciamento variaram, refletindo tanto na diversidade de contextos locais, quanto nas discrepâncias em recursos e capacidades administrativas. Enquanto os municípios de São Cristóvão e Areia Branca, conseguiram mitigar parcialmente os efeitos através de gestões orçamentárias que aumentaram

a participação de recursos próprios, Aracaju sofreu com reduções drásticas nos financiamentos tanto federal, quanto próprios para execução dos serviços oferecidos à população. Enquanto Poço Redondo se eximiu da responsabilidade de execução da Política de Assistência Social, deixando o financiamento exclusivamente na dependência de recursos federais. Essas variações sublinham a importância de uma abordagem mais descentralizada e sensível ao contexto na formulação das propostas orçamentárias para a Política de Assistência Social.

Abordando alguns resultados de Aracaju que representou as cidades de grande porte do estado, percebe-se que este apresentou variações significativas nos recursos alocados para a Proteção Social Especial (PSE) no início do período analisado, com 10,65% do orçamento da secretaria em 2017. No entanto, essa alocação sofreu uma queda significativa nos anos seguintes, atingindo apenas 0,42% em 2020. Em 2022, houve um aumento para 30,63%, indicando uma possível mudança nas prioridades políticas na destinação de recursos à PSE. A análise revelou que, para Aracaju, frequentemente os valores pactuados no início de cada ano não eram integralmente repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) demonstrando efetivamente o desfinanciamento por parte do governo federal. Essa discrepância afetou significativamente a execução dos serviços socioassistenciais, exigindo ajustes constantes no planejamento e na implementação dos programas locais.

São Cristóvão, representando os municípios de médio porte, apresentou uma trajetória de investimento crescente para a PSB e PSE, disputando o protagonismo do financiamento da Política de Assistência Social. Esse padrão indica um esforço consciente para aumentar o financiamento ao longo do tempo, mas também uma vulnerabilidade ante às oscilações orçamentárias e a necessidade de ajustes contínuos nas estratégias de financiamento, visto que o que se vê no âmbito federal é um declínio significativo, confirmando o desfinanciamento em curso, sustentado pelo Novo Regime Fiscal adotado após aprovação da EC 95/2016.

Poço Redondo, representando os municípios de pequeno porte II, mostrou um cenário de investimento bastante crítico e muito baixo tanto para a PSB, quanto para a PSE. Este padrão indica que a Política de Assistência Social não tem sido uma prioridade para o orçamento do município. A constante baixa alocação de recursos reflete uma desresponsabilização estrutural de resposta às demandas socioassistenciais. Neste sentido, considerando a condição de baixo índice do IDHM de Poço Redondo, o desfinanciamento crônico apresentado chama a atenção

e causa preocupação, pois a escassez de recursos dificulta a contratação e a retenção de profissionais qualificados, além de limitar a capacidade de realizar manutenções e melhorias nas instalações dos serviços socioassistenciais.

Areia Branca, representando os municípios de pequeno porte I, teve uma trajetória de repasses do FNAS marcada por volatilidade, característica marcante do período, o que dificultou o planejamento orçamentário do município e, por conseguinte, a execução dos serviços socioassistenciais. Compreendendo a dificuldade de previsão orçamentária para recursos federais, o município buscou a manutenção das ofertas por meio do financiamento próprio. A imprevisibilidade dos recursos recebidos dificultou o planejamento a longo prazo e a execução eficiente dos serviços, exigindo uma gestão altamente adaptável para lidar com as oscilações financeiras.

A análise dos dados nos ofereceu várias lições importantes sobre a interação entre políticas econômicas e sociais. Tornou-se evidente que políticas de austeridade, embora possam ser apresentadas como soluções para desequilíbrios fiscais, têm custos sociais significativos que podem comprometer o desenvolvimento social e econômico a longo prazo. A necessidade de reformular a abordagem para o financiamento da Política de Assistência Social é urgente, com um foco renovado na sustentabilidade, na justiça e na equidade social. Sem perder de vista que a manutenção dos serviços da PSE demanda mais recursos, não podendo permanecer com a lógica de repasse inferior ao que se tem para a PSB, sob o risco de não ser possível atender à demanda existente e futura.

Os resultados evidenciaram desigualdades significativas na distribuição de recursos entre os diferentes municípios. Municípios menores e com menor capacidade fiscal foram desproporcionalmente afetados pelo desfinanciamento, enquanto municípios maiores, apesar das dificuldades, conseguiram implementar estratégias mais eficazes para lidar com as restrições orçamentárias. Destacou-se a necessidade urgente de reformas no modelo de financiamento da Assistência Social no Brasil. Um sistema de financiamento mais equitativo e previsível é essencial para garantir que todos os municípios, independentemente do porte, possam atender adequadamente às necessidades da população em situação de vulnerabilidade.

Os resultados desta dissertação destacam a complexa relação entre a política fiscal e a efetividade da Política de Assistência Social no Brasil. A Emenda Constitucional nº 95 impôs um cenário de restrições severas ao financiamento de políticas sociais essenciais, levando à precarização dos serviços e dificultando a inclusão de novas famílias nos programas sociais. Este contexto comprometeu a capacidade dos municípios de atender às necessidades da população em situação de vulnerabilidade, exacerbando as desigualdades sociais e minando os avanços conquistados nas últimas décadas.

A análise dos municípios sergipanos ilustrou as diferentes estratégias adotadas para mitigar os efeitos do desfinanciamento, revelando tanto a capacidade quanto a falta dela para adaptar-se às novas condições fiscais impostas pelo governo federal. A volatilidade nos repasses federais e a inconsistência nas previsões orçamentárias destacaram a necessidade de revisões estruturais no financiamento da Política de Assistência Social para garantir a sustentabilidade e a eficácia dos serviços prestados.

Esta dissertação contribui para a compreensão dos desafios e possibilidades de fortalecimento da Política de Assistência Social no Brasil, enfatizando a importância de um financiamento robusto e sustentável para a proteção social e a promoção da justiça social. A continuidade e o fortalecimento desta política são essenciais para a garantia dos direitos sociais e para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, enquanto não temos a possibilidade da efetiva emancipação humana.

O estudo sugere a necessidade de continuar explorando as relações entre políticas fiscais e Assistência Social, com uma atenção particular às formas pelas quais diferentes níveis de governo podem colaborar para proteger e promover os direitos sociais. Futuras pesquisas poderiam expandir o escopo para incluir mais municípios e estados, proporcionando uma visão mais ampla dos impactos das políticas ultraneoliberais no Brasil.

Em conclusão, esta dissertação destacou não apenas os desafios impostos pelo ultraneoliberalismo à Assistência Social, mas também a resiliência dos profissionais que trabalham para mitigar esses impactos. A luta pela assistência social no Brasil, como revelado neste estudo, é tanto uma luta por recursos quanto uma luta por reconhecimento e justiça. A Política de Assistência Social, longe de ser um fardo econômico, é um investimento crucial

para a dignidade humana e na igualdade social, essencial para a construção de uma sociedade com mais justiça social.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**. Autores Associados. Edição do Kindle. Campinas, SP: Autores Associados, 2022.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-Reforma**. São Paulo, SP: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo, SP: Cortez, 2002.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **BPC poderá ser desvinculado do salário mínimo, exceto para a pessoa com deficiência**. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/552255-bpc-podera-ser-desvinculado-do-salario-minimo-exceto-para-a-pessoa-com-deficiencia>> Acesso em: 22 de novembro de 2023.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional n. 95**. Brasília: Diário Oficial da União, 2016. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21295527/do1-2016-12-16-emenda-constitucional-n-95-21295459> Acesso em: 24 de setembro de 2021.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Manifestos e Notas**. Brasília: CNAS, 2022. Disponível em: <<https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas>> Acesso em: 22 de novembro de 2023.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua: Nota Técnica 04/2021**. Brasília: IBGE. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101882.pdf>> Acesso em: 24 de setembro de 2021.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Portaria n. 2362**. Brasília: MC, 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.362-de-20-de-dezembro-de-2019-234966986>> Acesso em: 24 de setembro de 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Decreto n. 8.869**. Brasília: MDSA, 2016. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/DECRETO_PROGRAMA_CRIA_NCA_FELIZ_N_8869_05_OUTUBRO_2016.pdf> Acesso em: 24 de setembro de 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Resolução 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1034>> Acesso em: 24 de setembro de 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: MDS, 2009. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/livro%20Tipificaca%20Nacional%20-%2020.05.14%20%28ultimas%20atualizacoes%29.pdf>> Acesso em: 24 de setembro de 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-SUAS/2012**. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=4868>> Acesso em: 24 de setembro de 2021.

CELLARD, André. Análise documental. *In*: GROULX, Lionel-h, LAPERRIERE, Anne, MAYER, Robert, PIRES, Alvaro. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=979585>> Acesso em: 24 de setembro de 2021.

COUTO, Berenice Rojas; YASBEK, Maria Carmelita; RAICHELLIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas. et al. (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

E SILVA, Christiane Pimentel. O método em Marx: a determinação ontológica da realidade social. *In*: **Serviço Social e Sociedade**. Nº 134. São Paulo: Cortez, 2019, p. 34-51.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 6.ª Ed. Curitiba: Kottter Editorial. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. 2 ed. São Paulo, SP: Loyola, 2011.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo, SP: Cortez, 2020.

_____. As Dimensões Ético-políticas e Teórico-metodológicas no Serviço Social. Contemporâneo. *In*: Ana Elizabete Mota et al (orgs.) **Serviço Social e Saúde Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006, p.161 a 196.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas de População Publicadas no Dou**. Brasília: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>> Acesso em: 24 de setembro de 2021.

LÊNIN, Vladimir Ilyich Ulianov. **Imperialismo, Fase Superior do Capitalismo**. São Paulo, SP: Montecristo Editora, 2023. Versão Digital.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina C. Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Rev. Katálysis*, Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf>> Acesso em: 24 de setembro de 2021.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O Capital**: Crítica da Economia Política. Livro I. Trad. Rubens Enderle. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

NAKATANI, Paulo; MARQUES, Rosa Maria. **O capitalismo em crise**. São Paulo, SP: Expressão Popular, 2020.

_____. **Brasil: as alterações institucionais no período recente e o novo governo**. Revista Textos & Contextos (Porto Alegre) V18 N2, Porto Alegre EDIPUCRS, 2019.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo, SP: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo, SP: Cortez, 2001.

_____. **Introdução ao Estudo do Método de Marx**. 1ª ed. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2011.

PAIVA, Andrea Barreto de; et al. **O Novo Regime Fiscal e suas Implicações para a Política de Assistência Social no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>> Acesso em: 23 setembro de 2021.

_____. **O Financiamento Federal dos Serviços Socioassistenciais no Contexto da COVID-19**. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10468/1/NT_80_Diset_ComprasPublicasInovacoesPLNo4.253_2020.pdf> Acesso em: 23 setembro de 2021.

PRATES, Jane C. As Ameaças do Tempo Presente aos Direitos Conquistados: uma morte anunciada. Artigo. **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v.15, n. 2, p. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2016.

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>> Acesso em: 22 de novembro de 2023.

SANTOS PAULA, Renato Francisco dos; YAZBEK, Maria Carmelita. A Gestão Pública Social no Contexto dos Fundamentos da Formação do Estado Moderno e o SUAS. IN: _____ (org.). **Gestão Pública e o Sistema Único de Assistência Social**: fundamentos para gestão. Vol. 1. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2013.

SANTOS PAULA, Renato Francisco do. Assistência Social e o SUAS nas encruzilhadas da Democracia e dos Direitos. In: Santos Paula, Renato Francisco do (org). **Direitos Humanos**

em tempos de Barbárie: questionar o presente para garantir o futuro. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2022.

SPOSATI, Aldaíza. et al (orgs.). **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras:** uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Os 20 Anos de Loas: a ruptura com o modelo assistencialista. In: CRUS, José Ferreira da. et al (org.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social.** 1ª ed. Brasília, DF: MDS, 2013 p. 20-40.

_____. Assistência Social: de ação individual à direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, [S.l.], v. 10, p. 435-458, dez. 2007. ISSN 1983-2303. Disponível em: <<http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/218>>. Acesso em: 16 abril 2024. doi:10.62530/rbdc.v10i1.218.

TONELO, Iuri. **No entanto, ela se move:** a crise de 2008 e a nova dinâmica do capitalismo. São Paulo, SP: Boitempo, 2021.

TONET, Ivo. **Método Científico:** uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

TORRES, Abigail. Segurança de convivência no SUAS: proteção em situações de violação de Direitos Humanos. In: Santos Paula, Renato Francisco do (org). **Direitos Humanos em tempos de Barbárie:** questionar o presente para garantir o futuro. São Paulo, SP: Cortez Editora, 2022.

TRINDADE, Rosa Lúcia Predes. Desvendando as determinações sócio-históricas do instrumental técnico-operativo do Serviço Social na articulação entre demandas sociais e projetos profissionais. **Temporalis**, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, ano II, n. 4, p. 21-42, jul. a dez. 2001.

Yazbek, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social.** São Paulo, SP: Cortez Editora, 2005.

_____. Estado e Políticas Sociais. Praia Vermelha (UFRJ), v. 18, p. 72-94, 2008.

_____. O Desafio da defesa das Políticas Públicas para o Serviço Social. *Argumentum*, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 6–13, 2016. DOI: 10.18315/argumentum.v8i1.12139. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/argumentum>> Acesso em: 22 de novembro de 2023.

ANEXOS