UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PROSS

CRISTIANE DE OLIVEIRA FERREIRA

EXPROPRIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FAVOR DO CAPITAL: consequências do (des)financiamento em Aracaju/SE

São Cristóvão – SE
2024

CRISTIANE DE OLIVEIRA FERREIRA

EXPROPRIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FAVOR DO CAPITAL: consequências do (des)financiamento em Aracaju/SE

Dissertação 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. Nelmires Ferreira da Silva

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

São Cristóvão – SE
2024

FICHA CATALOGRÁFICA

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

F383e

Ferreira, Cristiane de Oliveira
Expropriação do Fundo Nacional de Assistência Social em favor do capital : consequências do (des)financiamento em Aracaju/SE / Cristiane de Oliveira Ferreira ; orientadora Nelmires Ferreira da Silva. – São Cristóvão, SE, 2024.
124 f. : il.

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

1. Assistência social – Sergipe. 2. Seguridade social. 3. 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)

CRISTIANE DE OLIVEIRA FERREIRA

EXPROPRIAÇÃO DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM FAVOR DO CAPITAL: consequências do (des)financiamento em Aracaju/SE

Dissertação 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. Nelmires Ferreira da Silva.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Drª Nelmires Ferreira da Silva (Orientadora)
Universidade Federal de Sergipe/UFS

Prof Dr. Jetson Lourenço Lopes da Silva (Examinador Externo)
Universidade Federal de Sergipe/UFS

Flávia Augusta Santos de Melo Lopes (Examinador Interno)
Universidade Federal de Alagoas/UFAL

Profª Drª Catarina Nascimento de Oliveira (Examinador Suplente)
Universidade Federal de Sergipe/UFS

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo geral analisar como o tesouro do município de Aracaju/SE vem sendo onerado e suas consequências mediante o financiamento da assistência social em curso. Durante as investigações da pesquisa procuramos verificar as consequências frente ao (des)financiamento do Governo Federal e do subfinanciamento do Governo do Estado de Sergipe no período (2016 e 2022). Entre outros objetivos, destacamos: analisar os aspectos orçamentários do Fundo Municipal de Assistência Social de Aracaju/SE num recorte temporal que delimita a gestões dos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro; investigar o volume de recursos investidos no SUAS em Aracaju por diferentes fontes de recursos; identificar se houve incremento de recursos municipais no período para a manutenção e/ou ampliação dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS em Aracaju/SE. A abordagem teórico-metodológica adotada foi a materialista histórico-dialética, cujas mediações sócio-históricas transitórias são apreendidas à luz da totalidade da vida social em sua essência (Kosik, 2002). Trata-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, a qual realizamos a partir de informações e dados quanti-qualitativos extraídos de consultas em fontes primárias e secundárias disponíveis nos *sites* oficiais, relatórios e referências, criteriosamente elencados acerca do tema/objeto. Frente as reflexões baseadas na literatura adotada, podemos sinalizar alguns dispositivos analíticos: a intensificação da política de Estado ultraneoliberal mediante retrocessos no campo da seguridade social, cada vez mais subsumida aos interesses salvacionistas das crises de acumulação dos grupos oligárquicos financeiros, diante do cenário de aumento do desemprego, pobreza e fome aviltados a partir de 2020, quadro da pandemia da Covid-19 (Behring, 2022). Tais elementos estruturais e conjunturais trazem implicações ao esvaziamento dos espaços de debates e lutas em defesa dos direitos sociais, os quais vêm sendo constrangidos na nova fase do capitalismo financeiro "Capital Portador de Juros", especulativo e fictício (Fontes,2021). A manutenção da política econômica ancorada no tripé: metas inflacionárias, *superavit* primário e câmbio flutuante adotadas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) são responsáveis pelas constantes dificuldades de desenvolvimento das políticas de infraestruturas, principalmente, a política de seguridade social. Vale destacar que na conjuntura atual do Brasil verificam-se intensas disputas com o capital financeiro mundializado que vem arrebatando parte dos recursos de fundos públicos ao tempo que canaliza para pagamento dos juros da dívida pública, além de acessar recursos antes impedidos. Os dados obtidos com a presente pesquisa demonstram que tanto a união, quanto o Estado de Sergipe e o município de Aracaju, entre os anos de 2016 a 2022, vêm investindo mais recursos no pagamento de encargos da dívida pública do que com a oferta de programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social. Ainda, constatamos que em Aracaju, no período, o município financiou em média 83% das ações do SUAS, contra a média de 14,54% da União e de 1,29% do estado, e que houve um crescimento dos investimentos na área com recursos próprios do município, mas que ainda assim, a parcela da execução do orçamento que está sendo utilizada para o pagamento de juros e encargos da dívida é maior do que a investida em assistência social e crescente, resultando na limitação de serviços para as famílias que necessitam, mesmo diante do cenário de agravamento e reconfiguração das expressões da questão social, aprofundando as desigualdades sociais.

Palavras-Chave: Capital Financeiro; Financiamento; Fundo Público; Orçamento; Política de Assistência Social.

ABSTRACT

The present dissertation aims to analyze, in a general sense, how the treasury of the municipality of Aracaju has been burdened and its consequences through the ongoing financing of social assistance. Throughout the research investigations, we sought to examine the consequences in light of the defunding by the Federal Government and the underfunding by the State Government of Sergipe during the period from 2016 to 2022. Among other objectives, we emphasize: analyzing the budgetary aspects of the Municipal Social Assistance Fund of Aracaju/SE within a temporal framework that delimits the administrations of Michel Temer and Jair Bolsonaro; investigating the volume of resources invested in the Unified Social Assistance System (SUAS) in Aracaju from different funding sources; identifying whether there was an increase in municipal resources during the period for the maintenance and/or expansion of services, programs, projects, and benefits of SUAS in Aracaju/SE. The theoretical-methodological approach adopted was the historical-dialectical materialism, whose transient socio-historical mediations are apprehended in light of the totality of social life in its essence (Kosik, 2002). This is a documentary and bibliographical research, which we conducted based on quanti-qualitative information and data extracted from consultations in primary and secondary sources available on official websites, reports, and references, carefully selected concerning the theme/object. In light of the reflections based on the cited literature, we can indicate some analytical devices: the intensification of the ultraneoliberal State policy through setbacks in the field of social security, increasingly subsumed to the salvationist interests of the accumulation crises of financial oligarchic groups, in the face of the scenario of increasing unemployment, poverty, and hunger exacerbated from 2020, the context of the Covid-19 pandemic. Such structural and conjunctural elements bring implications to the emptying of spaces for debates and struggles in defense of social rights, which have been constrained in the new phase of financial capitalism, the "Interest-Bearing Capital." The maintenance of the economic policy anchored in the tripod: inflation targets, primary surplus, and floating exchange rate adopted since the government of Fernando Henrique Cardoso (FHC) is responsible for the constant difficulties in developing infrastructure policies, mainly the social security policy. It is worth noting that in the current conjuncture of Brazil, intense disputes are observed with globalized financial capital, which has been seizing part of the resources from public funds while channeling them to pay off public debt interest, in addition to accessing previously forbidden resources. The data obtained from this research demonstrate that both the union and the State of Sergipe and the municipality of Aracaju have historically, between the years 2016 to 2022, invested more resources in paying off public debt charges than in offering social assistance programs, projects, services, and benefits. Furthermore, we found that in Aracaju, during the period, the municipality financed an average of 83% of SUAS actions, compared to the average of 14.54% from the Union and 1.29% from the state. There was an increase in investments in the area with the municipality's own resources, but even so, the portion of the budget execution being used for the payment of interest and debt charges is greater than that invested in social assistance and is increasing, resulting in limitations of services for families in need, even in the face of the worsening and reconfiguration of expressions of the social issue, deepening social inequalities.

Keywords: Financial Capital; Financing; Public Fund; Buget; Social Assistance Policy.

LISTA DE SIGLAS

ADC – Auditoria Cidadã da Dívida

ANDES – Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior

ACDP – Auditoria Cidadã da Dívida Pública

CAD – Único- Cadastro Único

CF – Constituição Federal do Brasil

CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social

CGU – Controladoria Geral da União

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

COEGEMAS – Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DRU – Desvinculação da Receita da União

EC – Emenda Constitucional

FAO – Relatório das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

IBGE – Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia

IES – Instituições de Ensino Superior

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OGU – Orçamento Geral da União

OGE – Orçamento Geral do Estado

OGM – Orçamento Geral do Município

ONU – Organização das Nações Unidas

PPA – Plano Plurianual

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais (2021 e 2022) 15
Gráfico 2 - Visão Geral da Execução da Receita Pública do Governo Federal (2021 e 2022) -Receita realizada (valor arrecadado) 15
Gráfico 3 - Orçamento Federal Executado – 2022.....16
Gráfico 4 - Orçamento LOA para Assistência Social.....18
Gráfico 5-Diferença entre o Orçamento Autorizado e a Despesa Executada do Governo Federal (2016 a 2022) 91
Gráfico 6 - Diferença percentual entre o orçamento autorizado e as despesas executadas do Governo Federal (2016 a 2022) 91
Gráfico 7 - Demonstrativo da Despesa Executada do Orçamento Geral da União (2016-2022).....92
Gráfico 8 -Demonstrativo da Despesa Liquidada: Orçamento Geral da União, Seguridade Social e Assistência Social (2016 a 2022).....97
Gráfico 9 - Gastos do Governo Federal com assistência social e refinanciamento da dívida (2016 a 2022) 99
Gráfico 10 - Demonstrativo de gastos do Governo Federal com assistência social e refinanciamento da dívida (2016 a 2022) 99
Gráfico 11- Receitas e Despesas do Orçamento Geral do Município de Aracaju/SE (2016 a 2022).. 106
Gráfico 12 - Comprometimento da execução da despesa em Aracaju/SE (2016 a 2022).....108
Gráfico 13 - Execução da despesa do Orçamento Geral do Município: todas as funções, encargos especiais e assistência social (2016 a 2022).....108
Gráfico 14 - Média de gastos do Governo do Estado de Sergipe por função (2016 a 2022).....109
Gráfico 15 - Média de gastos da Prefeitura Municipal de Aracaju/SE por função (2016 a 2022)...109
Gráfico 16 -Média de gastos do Governo Federal por função (2016 a 2022).....110
Gráfico 17 - Despesas liquidadas do orçamento geral do município de Aracaju/SE, assistência social e encargos especiais - 2016 a 2022.....114
Gráfico 18 - Despesas liquidadas do orçamento da assistência social por fonte de recurso (2016 a 2022) 116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total (2012-2021)..... 14
Tabela 2 - Publicações XVII CBAS 2022 sobre financiamento..... 35
Tabela 3 - Dados Orçamentários do Governo Federal – Receitas e Despesas (2016 a 2022) 87
Tabela 4 - Demonstrativo da Despesa Executada do Orçamento Geral da União (2016 a 2022) 93
Tabela 5 - Demonstrativo de despesas liquidadas no Orçamento Geral da União por função (2016 a 2022) 95
Tabela 6 - Consolidado das despesas liquidadas pelo Governo Federal por função: assistência social e amortização da dívida - refinanciamento.....96
Tabela 7 -Consolidado das informações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Estado de Sergipe (2016 a 2022) 101
Tabela 8 - Consolidado dos valores liquidados por subfunção na assistência social (2016 a 2022) 103
Tabela 9 - Consolidado do demonstrativo do Orçamento Geral do Município de Aracaju/SE – receitas e despesas (2016 a 2022) 105
Tabela 10 - Demonstrativo da Despesa Executada do Orçamento Geral do Município de Aracaju/SE (2016 a 2022) 106
Tabela 11 - Orçamento da Prefeitura Municipal de Aracaju nas funções Assistência Social e Encargos Especiais (2016 a 2022).....112
Tabela 12 - Demonstrativo orçamentário da assistência social por fonte de recurso, (2016 a 2022).....115

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Orçamento Atualizado das Receitas no Ano de 2021 (valor previsto)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deusa Tríplice que habita em mim por não ter-me permitido desistir e por ter lutado pelo meu sonho, mesmo em tempos de tantos desafios. Agradeço ao Estado brasileiro por ter me assegurado o direito de estudar em escolas públicas e gratuitas desde as séries iniciais da minha vida escolar, até o mestrado. Sou grata pelas servidoras e servidores públicas/os que tanto me ensinaram e apoiaram nesses anos de vida como aluna. Agradeço sobremaneira e carrego uma explícita e infinita gratidão à professora Drª Nelmires e à professora Draª Nailsa, por todos os ensinamentos e partilhas, a quem, em nome, agradeço a todas/os as/os professoras/es do PROSS/UFS. Agradeço profundamente às professoras Drª Catarina e Drª Flávia e ao professor Dr Jetson, pela disponibilidade e pelas contribuições nas bancas. Às amigas queridas e companheiras de trabalho Simone, Stella, Valesca e Angela, pela empatia e pela cumplicidade. Aos colegas e às colegas de turma da UFS. Ao senhor Edison, à senhora Nadir e todos/as aqueles/as que nos antecederam, pela oportunidade desta vida. Aos meus filhos Bruno e Ítalo, e à minha neta Marcela, para que entendam de uma vez por todas que o conhecimento é algo imensurável e inalienável. À Grande Mãe do Universo, da qual eu faço parte, pela generosidade da abundância na minha vida, pois sou merecedora.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....13

1.1. Contextualização/Problematização.....23

1.2. Aspectos Teórico-Metodológicos.....28

2. HEGEMONIA DO GRANDE CAPITAL MUNDIALIZADO E AS ESPECIFICIDADES DA POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO BRASILEIRO..... 37

2.1. Conformação do capitalismo dos monopólios e os fundamentos da política social.....39

2.2. Configurações dos determinantes da formação sócio-histórica - implicações à estruturação das políticas sociais no Brasil na atualidade..... 63

3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: LEGITIMAÇÃO, CONTRARREFORMAS E RETROCESSOS..... 75

3.1. Legitimação da assistência social brasileira no contexto atual do capitalismo.....76

3.2. Modernidade e as Contrarreformas à luz do financiamento público em disputa.....82

4. CENÁRIO DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ARACAJU/SE (2016 A 2022): REBATIMENTOS DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO E DO ESTADO DE SERGIPE NA POLÍTICA MUNICIPAL..... 84

4.1 Orçamento Geral da União: cenário do orçamento de 2016 a 2022..... 86

4.2 Orçamento Geral do Estado de Sergipe: cenário do orçamento de 2016 a 2022.....100

4.3 Orçamento Geral do Município de Aracaju\SE: cenário do orçamento de 2016 a 2022.....104

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....116

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....122

1. INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo analisar o modo com que o tesouro do município de Aracaju/SE tem sido onerado, e suas consequências decorrentes do financiamento da assistência social em andamento, como meio para identificar as consequências desse (des) financiamento por parte do Governo Federal e do subfinanciamento do Governo Estadual durante o período 2016-2022. Para isso, adotamos a perspectiva do materialismo dialético, enquanto chave de leitura que nos permite apreender a realidade social como um processo de transformação e mudança, em que as contradições e as lutas entre diferentes grupos sociais são fundamentais para a compreensão da sociedade, identificando as mediações sócio-históricas desse fenômeno, seja em suas condições materiais (como aspectos orçamentários do Fundo Municipal, volume de recursos investidos e expansão de serviços), seja em suas condições sociais (identificando características e alinhamentos nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, que presidiram o país no período delimitado para a pesquisa.

As discussões que tratam do orçamento e financiamento da política social da assistência Social têm assento na área de planejamento em diversas tipologias de gestão, e especificamente, tratamos aqui, da gestão municipal, participativa e democrática, da política de assistência social em Aracaju, capital do estado de Sergipe. Seja nos campos governamentais ou não governamentais, as decisões de implantação ou de implementação de políticas públicas devem prever, além da descrição de intenções, os custos com sua execução, bem como suas possibilidades de financiamento.

É necessário apontar quanto custará desenvolver determinada ação e prever fontes para seu financiamento e sustentabilidade ao longo do tempo, especialmente na conjuntura de ondas de crises do capital, cujo receituário é a expropriação dos direitos sociais e a apropriação dos fundos públicos para atender às necessidades do capital (Salvador, 2010; Behring,2010).

No Brasil, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, conforme definido pela Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabeleceu o sequenciamento pelos entes federados como forma de custear os programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social, com definição clara de competências para as três esferas governamentais: união, estados e municípios, na destinação de recursos públicos para a área. A LOAS ratificou o texto da Constituição Federal, que em 1988, definiu a assistência social como integrante do modelo de proteção social brasileiro, assegurando seu financiamento a partir do orçamento da seguridade social.

O pacto federativo previsto na Carta Magna de 1988 definiu as competências tributárias para os entes da Federação e os respectivos serviços públicos pelos quais são responsáveis. A partir dos

dados referentes ao ano de 2021, disponibilizados pelo Governo Federal através do *site* do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ e do seu Portal da Transparência, podemos observar que, dentre os entes, o Governo Federal é que mais arrecada, sendo este o responsável por repasses financeiros aos estados e municípios. Este cenário coloca as gestões estaduais e municipais na dependência dos repasses federais no que se refere às suas receitas.

Segundo estudo da Receita Federal do Brasil, no ano de 2021, o Governo Federal foi o responsável por 66,25% dos impostos arrecadados, enquanto os estados e o Distrito Federal arrecadaram 26,95% e os municípios, 6,80%. Os dados da Receita Federal também apontam para um decréscimo na arrecadação da União, observado entre os anos de 2012 e 2021, e um aumento na arrecadação dos estados e dos municípios, conforme pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1: Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total (2012-2021)

Série Histórica - Evolução da Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total - 2012 a 2021

Ente Federativo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Repres. Gráfica
União	69,05%	68,93%	68,46%	68,32%	68,60%	68,16%	67,80%	67,17%	66,28%	66,25%	
Estados	25,16%	25,29%	25,47%	25,45%	25,25%	25,57%	25,65%	25,89%	27,00%	26,95%	
Municípios	5,80%	5,78%	6,07%	6,24%	6,14%	6,27%	6,54%	6,94%	6,72%	6,80%	
Total	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**	

Fonte: Brasil, 2021.

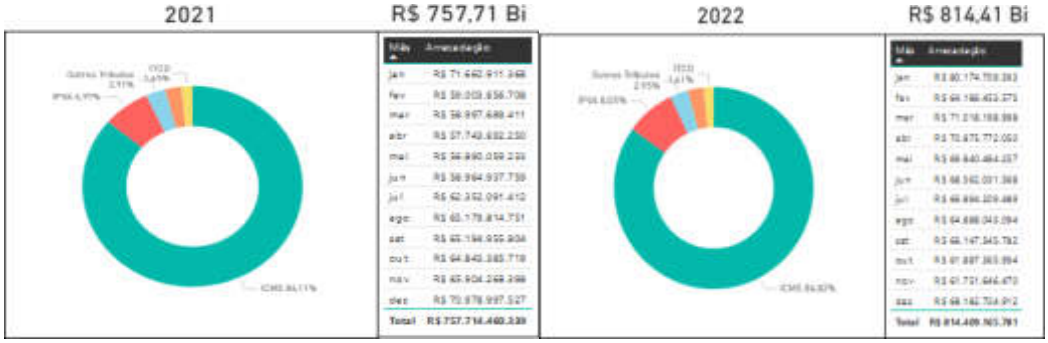
Segundo os dados apresentados pela Receita Federal, historicamente a União é a responsável pela arrecadação da maior parte dos impostos, seguida pelos estados e Distrito Federal e, finalmente, pelos municípios. A disparidade na arrecadação, com a União e os estados arrecadando mais que os municípios, impacta sobremaneira os municípios, afetando áreas como infraestrutura, serviços públicos, desenvolvimento local e capacidade de autogestão, pois limitam a prestação de serviços públicos sob sua responsabilidade, atingindo diretamente a população local.

Além disso, promove a dependência dos municípios de transferências intergovernamentais, que correspondem aos repasses de recursos feitos pela União e pelos estados, criando uma vulnerabilidade, pois os municípios estão sujeitos a decisões políticas sobre a distribuição desses recursos, podendo haver variações ao longo do tempo, além de limitar sua capacidade de investimento e planejamento, pela falta de recursos próprios, promovendo uma menor autonomia financeira e administrativa.

Nesse sentido, o gráfico 1 ilustra os valores arrecadados nos anos de 2021 e 2022 pelos 26 estados mais o Distrito Federal, cujo montante em 2022 chegou a 814.41 bilhões de reais. De outro

lado, o gráfico 2 demonstra que o valor da receita efetivamente arrecadada pelo Governo Federal no ano de 2022, chegou a 4.21 trilhões de reais, dado que demonstra o elevado montante canalizado para as esferas estaduais e nacional.

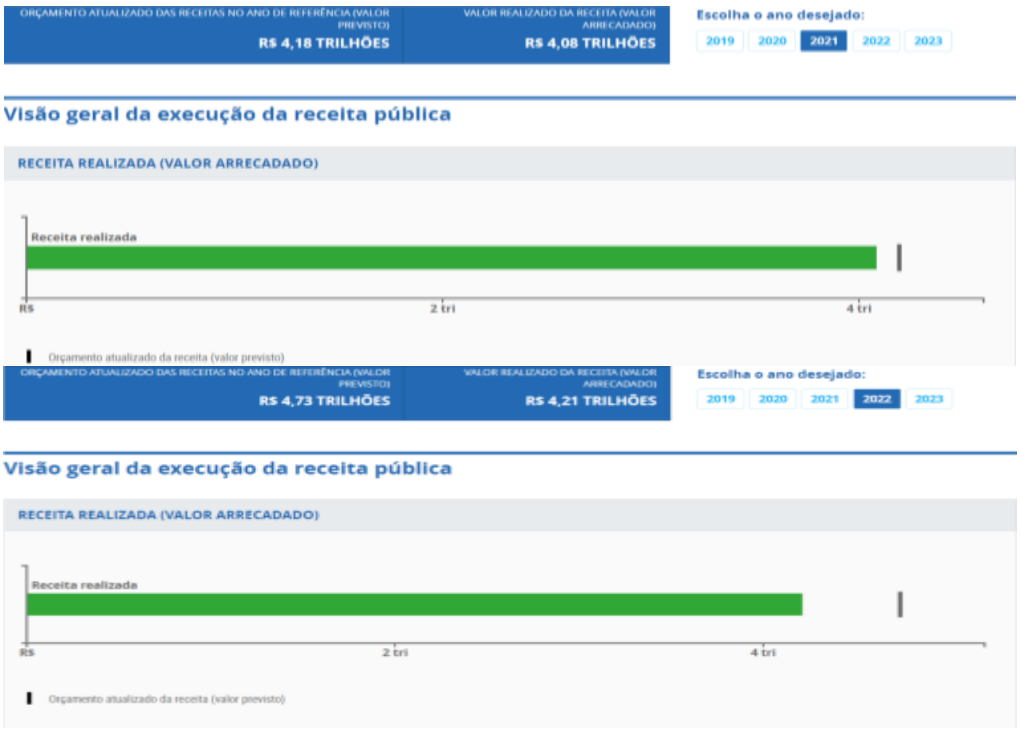
Gráfico 1: Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais (2021 e 2022)



Fonte: CONFAZ, 2023.

O gráfico 1 demonstra os valores arrecadados pelos estados e pelo Distrito Federal nos anos de 2021 e 2022, demonstrando uma variação de 7,48% a mais nos valores arrecadados entre os dois anos, o que poderia ser utilizado para potencializar os investimentos públicos em políticas sociais que atendessem aos interesses da população. Logo, o gráfico a seguir

Gráfico 2: Visão Geral da Execução da Receita Pública do Governo Federal (2021 e 2022) – Receita realizada (valor arrecadado)



Fonte: Portal da Transparência, 2022.

O gráfico 2 demonstra também um acréscimo na previsão de receitas da União, do ano de

2021 para 2022. No intercruzamento dos gráficos, podemos observar que tanto os tributos arrecadados pelos estados e o Distrito Federal, quanto aqueles arrecadados pelo Governo Federal nos anos de 2021 e 2022 se exponencializaram. Nesse sentido, o quadro conjuntural traz tendências à ampliação da cobrança de impostos nos anos de 2021 e 2022, principalmente, regressivos e indiretos, cuja cobrança atinge os consumidores de forma desproporcional, pois as taxas são maiores para rendimentos menores, onerando de forma desigual a classe trabalhadora (Salvador, 2010).

Pesquisas recentes realizadas pela associação, sem fins lucrativos, Auditoria Cidadã da Dívida, entidade apoiada e que conta com a colaboração de diversas associações (inclusive de discentes de várias universidades), sindicatos (dentre estes, o ANDES), conselhos de classe (tal como a OAB), demonstram que a apropriação do fundo público por parte do grande capital vem exponencializando seus lucros extraordinários ao longo dos anos, mediante a consolidação do projeto neoliberal, onde grande parte do orçamento da União vem sendo usurpado com o pagamento de encargos e juros da dívida pública, manutenção de *superávit* primário, desvinculação de receitas etc., em detrimento de investimentos em políticas sociais, conforme demonstrado no gráfico 03.

Gráfico 3: Orçamento Federal Executado – 2022

Fonte: Auditoria Cidadã, 2022.

Contrarreformas recentes promovidas pelo Estado vêm impactando sobremaneira o financiamento da seguridade social no Brasil e, com isso, atacando os direitos da classe trabalhadora mediante agravamento das expressões da questão social, com indicadores

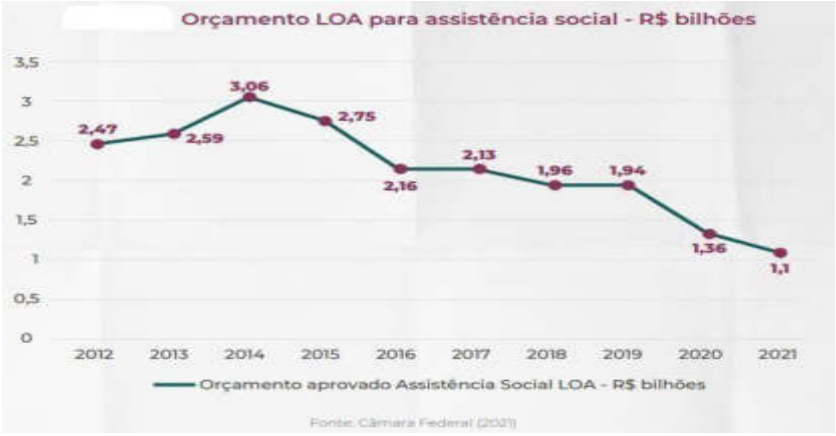
ampliados da desigualdade social. Além da reforma trabalhista, ocorrida em 2017, e da reforma da previdência social, em 2019, foram promulgadas as Emendas Constitucionais nº 95/2016 e 109/2021, onde a primeira congelou os gastos públicos com as políticas sociais por 20 anos, sob o discurso da manutenção do *superávit*, e a segunda, como complemento da primeira, que possibilitou a utilização, até o final de 2023, do *superávit* financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do poder executivo, apurados ao final de cada exercício, para amortização da dívida pública.

Além do congelamento imposto pelo teto de gastos, também foi promulgada a Emenda Constitucional nº 93/2016, que permitiu ao governo aplicar os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de *superávit* primário, possibilitando também o manejo de recursos para pagamento de juros da dívida pública, através da Desvinculação de Receitas da União - DRU, evidenciando a intenção do governo em privilegiar os interesses do capital, expropriando o fundo público e remanejando seus recursos para o mercado.

Diante da conjuntura de acirramento das expressões da questão social, fruto da desigualdade social, agravadas pela pandemia da Covid 19, é aviltante o desmonte das políticas que compõem a seguridade social, em especial a assistência social, cuja proposta de orçamento para o ano de 2023, apresentada pelo poder executivo ao legislativo federal, destaca cortes que chegaram a 95% do valor orçado em 2022 para os serviços de proteção social básica e especial. Importante destacar que o financiamento da assistência social no ano de 2022 já vinha sofrendo defasagem ao longo do tempo, em termos orçamentários e financeiros.

O desmonte do Sistema Único de Assistência Social por parte do executivo federal tem sido pautado nacionalmente por gestores, entidades, usuários e trabalhadores em diversos espaços. O Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Núcleo de Direitos Humanos), com apoio do Itaú Social, da Frente Nacional dos Prefeitos e do Unicef Brasil, desenvolveu o Portal Assistência Social nos Municípios, onde são disponibilizados estudos acerca do tema. Sobre o orçamento da assistência social, podemos observar uma queda nos valores apresentados nas Leis Orçamentárias Anuais do Governo Federal, entre os anos de 2012 e 2021, conforme demonstrado no Gráfico 4.

Gráfico 4: Orçamento LOA para Assistência Social



Fonte: Portal Assistência Social nos Municípios, 2022.

Em fiel cumprimento à agenda neoliberal, durante o período de 2016 a 2022, o Governo Federal elegeu a desproteção social pública e a negação de direitos como matérias permanentes na sua agenda política, manifestando publicamente em diversas ocasiões, através de falas do próprio presidente, de seus ministros e secretários, ideologias como o paradigma da virtuosidade da lógica do mercado, o individualismo possessivo, a competição e o consumismo como valores referenciais e a meritocracia como sinônimo de merecimento de bem-estar, além de deixar claro seu desprezo, através do discurso de ódio, por mulheres, pessoas negras, populações tradicionais e população LGBTQIAPN+. Na mesma direção, também em discurso, colocou publicamente o país em posição de submissão e dependência aos países de economias centrais, sobretudo os Estados Unidos, provocando reações internacionais que ridicularizam o Brasil.

Frente ao panorama conjuntural e suas implicações na realidade regional/local, a partir de dados e informações prévias, questões emergiram instigando a proposta desta pesquisa, a qual tem a pretensão de estudar a execução orçamentária do Fundo Municipal de Assistência de Aracaju, município de grande porte, escolhido neste estudo por ser a capital do estado de Sergipe, portanto, detentor do maior orçamento para a área no estado.

Trazendo elementos para a análise sobre o comportamento do orçamento municipal, pretende-se apreender os efeitos do desfinanciamento do Governo Federal e do subfinanciamento do Governo do Estado de Sergipepara os cofres do município, num contexto de agravamento das expressões da questão social na sociedade aracajuana. Com base nos acúmulos e dados da realidade atual, as motivações foram se ampliando, permitindo a leitura de que na atual conjuntura de crise estrutural do capitalismo, em sua fase monopolista, importantes setores da oligarquia financeira que comandam mundialmente o capital, subordinando os países periféricos aos interesses dos países centrais, têm intensificado a orientação de diretrizes que subordinam as políticas sociais às políticas econômicas. Logo, o pressuposto que induz a apreender o objeto deste estudo parte das tensões em

relação ao fortalecimento das políticas de ajustes fiscais e expropriação dos fundos públicos, com o propósito de salvaguardar os capitais de suas crises rumo à retomada de seu processo de superacumulação via geração de mais-valor ampliado, lucros extraordinários não apenas expropriados dos setores produtivos, mas extraídos da especulação dos fundos das políticas sociais que formatam o desmonte do estado social. Como via desse processo, o Estado ocupa papel central na defesa dos interesses do capital, pela intensificação da subtração dos direitos sociais, promovendo contrarreformas que ampliam a desigualdade social, num cenário onde, em plena maturidade do capital, se promove a barbarizaçãoda vida (Mészáros, 2011, p.590).

Estes são alguns dos aspectos que estão presentes nas contradições do cotidiano do Brasil e que, certamente, apresentam graves implicações na política de assistência social em Sergipe, bem como na particularidade de Aracaju. Nesse sentido, em linhas gerais, este panoramacontrarreformista nos provoca a investigar à luz da abordagem materialista histórica e dialética, situando as determinações no panorama atual do Brasil/Sergipe sob a dominância financeira em que o capital portador de juros, especulativo fictício marcam seu caráter particular na busca de lucros exorbitantes intensificando as disputas por recursos dos fundos públicos (Salvador, 2010).

Com base na conjuntura do século XXI, e especialmente no recorte temporal (2016-2022), questões problematizadoras em torno do financiamento e orçamento da Política de Assistência Social têm fortalecido reflexões críticas e ampliação de leituras que possibilitam atualizar aspectos acerca da plataforma das políticas sociais num quadro de intensificação dos desmontes dos direitos sociais. Os elementos contextualizados acima foram instigantes da propositura desta pesquisa, valendo ressaltar que a formação e o exercício profissional na área de serviço social foram imprescindíveis para desenvolver esta proposta de pesquisa, bem como aguçar o interesse por este tema/objeto de estudo.

Assim, graduada em Serviço Social no ano de 2002, iniciei a trajetória profissional na política pública de assistência social, quando assumi um cargo em Brasília na equipe técnica do então Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, atual Ministério da Cidadania, na então Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS. Historicamente exercendo funções na gestão, tanto no âmbito federal quanto no âmbito municipal, atualmente assistente social concursada da Prefeitura Municipal de Aracaju, estou lotada na Coordenação de Prestação de Contas de Fundos e Parcerias, da Diretoria Administrativa e Financeira, da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social.

No cotidiano mais recente do exercício profissional exerci a função de Secretária Municipal de Assistência Social em um município no interior do estado de Sergipe, o que veio fortalecer as

experiências práticas no campo da gestão e os acúmulos teóricos na área da assistência social. Importa destacar, que na ocasião pude vivenciar também a rica experiência de atuação no Fundo Municipal de Assistência Social daquele município. Ressaltamos ainda as experiências em consultorias e assessorias a gestores da política de assistência social em outros municípios do interior do estado de Sergipe.

A partir da importante experiência e acúmulos alcançados ao longo da trajetória profissional ressalta-se a finalidade deste trabalho de dissertação de mestrado ao propor investigar aspectos da mais recente década do atual século, acerca da execução orçamentária, focalizando importantes documentos de planejamento, entre os quais destacamos (Lei Orçamentária Anual - LOA) e de execução orçamentária (Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO), do Fundo Municipal de Assistência Social de Aracaju nos marcos dos anos de 2016 e 2022, a fim de apreender o processo de efetivação da execução orçamentária do referido fundo diante da nova concepção de cofinanciamento colocada para a assistência social através do SUAS em plenaconjuntura da ofensiva da agenda ultraneoliberal, que intensifica a expropriação dos fundos públicos.

O termo "ultraneoliberalismo" refere-se a uma forma extrema ou radical de neoliberalismo, dando extrema prioridade à liberalização dos mercados, à redução da intervenção do governo na economia e a promoção da privatização e desregulação. O prefixo "ultra" em "ultraneoliberalismo" sugere que essa forma de neoliberalismo vai além das políticas econômicas neoliberais tradicionais, adotando medidas ainda mais extremas na busca pela liberalização e pela minimização do papel do Estado na economia. Isso pode incluir a eliminação de quase todas as restrições e regulamentações governamentais sobre os mercados, a redução drástica dos gastos públicos em serviços sociais e a promoção da privatização total de indústrias e serviços anteriormente controlados pelo Estado. De acordo com Carnut (2022), consequências como o neofascismo são o resultado e produto desse processo; surgindo como uma suposta solução para remediar os problemas produzidos, porém atuando para aprofundar o problema, agravando ainda mais a crise, combinando sua agenda econômica a uma agenda de ataques à democracia liberal e suas instituições, por meio da constituição e mobilização de um movimento de massa (típico de todos os fascismos), o uso de milícias digitais e a propagação de mentiras e confusão nas redes sociais (típico do neofascismo) com o auxílio do negacionismo e a deslegitimação da ciência, substituindo-os pelo irracionalismo das teorias da conspiração, tudo isso ligado a uma moral cultural e retrógrada, fundamentalmente heteropatriarcal, baseada no fundamentalismo evangélico (especialmente neopentecostal) de natureza pré-moderna.

No Brasil, a mudança para um novo regime fiscal desde 2016 tem gerado debates e análises

significativas. Esta pesquisa aprofunda as complexidades dessa transição, especialmente sob a postura ultraneoliberal do governo Bolsonaro, e seus impactos profundos no cenário social e econômico do país. Ela examina os efeitos de medidas legislativas, como a EC 95, e as implicações mais amplas nos gastos públicos, impactando nas políticas sociais e, consequentemente, para a classe trabalhadora, em meio a uma pandemia global. A era pós-redemocratização do Brasil tem sido marcada por uma busca falaciosa por responsabilidade fiscal e estabilidade econômica. No entanto, a abordagem específica adotada desde 2016, caracterizada como ultraneoliberal, tem suscitado preocupações sobre seus custos sociais. Essa abordagem, exemplificada pelas políticas do governo Bolsonaro e pela promulgação da EC 95, enfatiza restrições fiscais rigorosas e um papel reduzido do Estado nas políticas sociais.

Outrossim, propusemos analisar o volume de recursos planejados, aqueles efetivamente executados, ano a ano, bem como identificar o volume de recursos previstos e utilizados pelo Fundo Municipal de Assistência Social por fontes de recurso: união, estado e município.

Considerando o exposto, tornou-se oportuno transformar o cotidiano da minha prática profissional em conhecimento científico, capaz de orientar gestores e gestoras municipais, conselheiros e conselheiras municipais, quanto ao comportamento orçamentário e financeiro do Fundo Municipal de Assistência Social em Aracaju, visando ao aprimoramento de sua gestão. Além disso, esta pesquisa traz dados e informações atualizados, os quais possibilitam retroalimentar os trabalhadores e usuários da assistência em suas lutas cotidiana em defesa do SUAS.

Certamente, o tema financiamento de políticas sociais interessa ao meio acadêmico, pois pode permitir a observação da materialização do conteúdo teórico das políticas sociais através dos instrumentos de gestão denominados orçamentos públicos, refletidos nas peças orçamentárias Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, conforme legislação e doutrina correlacionadas. A destinação de recursos para determinada política demonstra a intenção de incremento, ou não, do gestor, na condução da administração pública.

Também traduz o modelo de política social adotado pela gestão em seu movimento cotidiano em processo de execução do Plano da Política de Assistência Social. Essa discussão é balizadora nas tomadas de decisão dos gestores sobre as políticas sociais e as políticas econômicas, onde os conflitos de interesses, muitas vezes, privilegiam os interesses do capital em detrimento dos interesses da classe trabalhadora, quando o Estado se coloca como financiador de políticas sociais para a classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que se coloca a serviço dos interesses do capital através das políticas econômicas.

Para o Serviço Social, a pesquisa pode incentivar os estudos de outros assistentes sociais sobre as possibilidades de intervenção na esfera do planejamento e da gestão governamental da

política de assistência social, uma vez que resta comprovado que a assistência social, com o advento do SUAS, ampliou significativamente a oferta de espaços sócio-ocupacionais para os assistentes sociais, tanto na esfera da execução, diretamente nos equipamentos sociais, quanto na esfera da gestão, diretamente nos órgãos gestores da política.

Neste sentido, em diálogo mediado pela interlocução ao projeto ético-político do Serviço Social brasileiro, considerando o tripé do ensino, pesquisa e extensão previsto no Artigo 207 da Constituição Federal Brasileira de 1988, as Instituições de Ensino Superior (IEs), e no caso específico da Universidade Federal de Sergipe e o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na qual inserem, a presente pesquisa pretende trazer contribuições para a linha de pesquisa Políticas Sociais, Movimento Social e Serviço Social por contribuir no campo da pesquisa com osfundamentos, teorias, impactos e mecanismos de gestão da política social, entendendo aí o financiamento da assistência social como direito de cidadania, conquista da classe trabalhadora.

No que se refere às contribuições desse trabalho de dissertação para a sociedade sergipana, esperamos que possa fornecer ao leitor/pesquisador, assim como para os gestores e executores de políticas públicas, em particular, a política de assistência social, dados e informações atualizados, com dimensão analítica qualificada de modo a provar reflexões que instrumentalizem o exercício profissional no cotidiano de processos de trabalho. Outrossim, possa retroalimentar a necessidade de fortalecer a luta pela disputa pelo fundo público de Assistência Social, alicerçando tomadas de decisão quanto os rumos do SUAS no município de Aracaju/SE.

Ainda, no que nos referimos aos ganhos desta pesquisa, as contribuições para o controle social sobre o orçamento e financiamento da política de assistência social, o acesso aos subsídios teóricos com base na interpretação da realidade conjuntural éimprescindível aos coletivos de militância e resistência na defesa da universalidade da proteção social pelo SUAS. Importante destacar que o controle social nas políticas públicas é inovador no Brasil, principalmente pelo seu passado autoritário e em especial do último regime ditatorial do regime militar, por isso, este estudo, certamente, vem retroalimentar o tema de grande valor.

Nesse sentido, para a sociedade civil, representada nos conselhos e em outros espaços coletivos pelos usuários, trabalhadores e entidades do SUAS, a pesquisa se torna uma ferramenta que empodera e promove o protagonismo para decidir sobre a formulação da política e o controle das ações do Estado, pela qualificação do discurso, através do acesso à informação sobre o financiamento da assistência social.

Finalmente, os resultados desta pesquisa podem contribuir na minha atuação profissional no espaço de gestão na Prefeitura Municipal de Aracaju, ao evidenciar aspectos relacionados ao financiamento do SUAS em função dos desmontes operacionalizados à luz da agenda

ultraconservadora e ultraneoliberal do Estado. Certamente, as reflexões e rebatimentos do quadro conjuntural serão mais bem apreendidos mediante apropriação crítica da dinâmica societária atual, assim, fornecendo elementos que podem ser estratégicos às lutas no cotidiano do exercício profissional.

Assim, no nosso entendimento, sem a pretensão de esgotar as discussões sobre o assunto e considerando, sobretudo, os outros conhecimentos já produzidos até então sobre a matéria, no intento de aprofundar as análises, fica justificado o interesse por esta pesquisa, no sentido de disponibilizar um estudo capaz de contribuir para o aprimoramento da gestão do Sistema Único de Assistência Social em Aracaju/SE.

1.1. Contextualização/Problematização

O Estágio atual do capitalismo, sob a égide da financeirização, traduz na centralização e concentração, fusão e integração de capitais, sob etapa superior monopólica, países de economia central. Da fusão ou interpenetração dos bancos com a indústria, no estágio imperialista, grandes oligarquias financeiras consolidam sua hegemonia mundial. Nesse sentido é válido indagar: *Há um aspecto mais atual no capitalismo do que o papel estratégico jogado para os bancos e o domínio que as oligarquias financeiras exercem sobre o conjunto da sociedade com fortes implicações e rebatimentos às agendas das políticas públicas e sociais dos países devedores?*

A supremacia do capital financeiro sobre todas as outras formas do capital, significa a hegemonia dos que vivem de rendimentos e do oligarca financeiro. Destarte, quase todo o resto do mundo tornou-se devedor e contribuinte dos países de economia central, especialmente, aqueles que compõem os pilares do capital financeiro mundial, ou seja, as chamadas oligarquias financeiras, agências de controle dos grandes bancos internacionais. Certamente, o capital financeiro é um fator tão poderoso, tão decisivo em todas as relações econômicas e internacionais, que é capaz de subordinar até mesmo Estados que gozam de independência política.

A dinâmica da mundialização dos capitais imperando sobre as diversas nações, especialmente sobre as devedoras, desde a crise dos anos 1970, deu início as longas ondas recessivas de ciclos ininterruptos de crises com tendências de estagnação das diversas economias periféricas. Cabe, antes, descrever a fase expansionista da quarta e última onda longa da história do capitalismo mundializado, conforme identificada por Mandel (1985), cujo início ocorreu no lapso dos anos 1940 na América do Norte e em outros países imperialistas entre os anos de 1945/1948, sendo caracterizada pelo aparelhamento eletrônico das máquinas, e pelo uso da energia nuclear.

Ao mesmo tempo, adentramos a atual década sob os efeitos da crise que irrompeu em 2008[1] levando consigo empregos, salários, direitos e trilhões de dólares. Seus desdobramentos ainda estão por se apurar, todavia existem dados que mostram que, sob todos os ângulos, as consequências sociais acometem brutalmente os trabalhadores em todo o mundo, mesmo sabendo que o epicentro da crise esteja nos países de economias centrais (primeiro, em 2008- 2009, nos EUA; e a partir de 2011, na Europa (Harvey,2012).

A onda de protestos espraiou-se por todo o mundo. Greves intensificaram-se e se espalharam nos recantos dos estados-nação do mundo. A classe trabalhadora, enfim, se rearticula para uma luta que até aqui é defensiva. Entretanto, entre todas as mobilizações as quais assistimos desde 2008, aquelas que mais se destacaram, que gozaram de maior repercussão e que envolveram um número maior de sujeitos foram as que culminaram na ocupação de espaços públicos próximos aos centros financeiros, como em *Wall Street*[2] (Harvey, 2012). Logo, chamado de *Occupy*[3], suas lideranças autodenominaram-se "indignados", abdicando de hierarquias entre os líderes, renunciando a métodos considerados "arcaicos" de fazer política e apontando para horizontes que não vislumbram a ruptura com o capitalismo (ainda que o condenem) e nem a perspectiva de construção de uma outra sociabilidade.

A característica comum a todas as crises financeiras dos últimos trinta anos do século XXI é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos. Frente a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passaram a disputar cada vez mais recursos dos fundos públicos, impedindo a expansão dos direitos sociais e mais do que isso, promovendo a brutal retirada sucessiva das históricas conquistas das classes trabalhadoras, reverberando no aviltamento das expressões da questão social.

Mediante a financeirização da riqueza, os mercados de capitais passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados pelos agentes financeiros, os quais se constituem importantes fontes de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador

[1] Muitos economistas consideram que a crise de 2008 foi uma das maiores do século XXI, em escala global. Assinalam que esta foi a pior crise econômica desde a Grande Depressão de 1929, que ocorreu devido à bolha imobiliária nos EUA, cuja causa foi um aumento nos valores imobiliários, que não foi acompanhado por um aumento de renda da população. ACIOLY, Luciana; LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira e Emilio, CHERNAVSKY. [et al.] Crise financeira global: mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil / - Brasília: Ipea, 2011. 127 p.: gráfs., tabs.

[2] Wall Street é uma das ruas mais conhecidas de Nova York. Trata-se da principal rua do distrito financeiro da cidade, onde localiza-se a bolsa de valores (Civitatis, 2023).

[3] *Occupy Wall Stree*t, conhecido pela sigla OWS, trata-se de um movimento de protestos contra a desigualdade econômica e social, a ganância e a corrupção e a indevida influência das empresas, especialmente, o setor financeiro.

dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais, renúncias e isenções de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público.

A financeirização da riqueza implica em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, quando a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro de saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social sãotransformados em mais um "produto" financeiro, alimentando a especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores refém das crises financeiras internacionais.

No Brasil é possível perceber claramente o desenho de tempos sombrios para a execução das políticas sociais pelo Estado brasileiro, partindo do marco temporal do pleito presidencial ocorrido no ano de 2018, cujo resultado fora a eleição para presidente de Jair Bolsonaro, que assumiu a presidência em janeiro de 2019, tendo sido eleito num cenário conturbado, pós impedimento provocado pelo golpe contra a Presidente Dilma Rousseff. Destarte, no ano de 2016 as forças conservadoras da elite política brasileira, mancomunadas com atores do sistema de justiça e contando com forte campanha da mídia nacional, articularam-se nacionalmente para a derrubada da presidenta eleita democraticamente, tendo como pano de fundo a intenção do desmonte da democracia no país.

Após o golpe e com a assunção do comando do Governo Federal pelo vice-presidente Michel Temer, o projeto do neoliberalismo se acirra, sobrepondo os interesses do mercado em detrimento dos direitos sociais. Privilegiando uma agenda neoliberal focada na mercantilização, na privatização e na financeirização como política econômica, o Governo Federal revisa seu Código Tributário, a fim de beneficiar o retorno dos investimentos do capital, aumentando a opressão e a exploração da classe trabalhadora pela minimização das políticas sociais.

A materialização desse projeto se deu através da edição da PEC nº 55/2016, chamada "PEC da Morte", que após discutida e aprovada no legislativo, se tornara a Emenda Constitucional nº 95/2016. A Emenda Constitucional "congelou" os gastos públicos com as políticas sociais por 20 anos, o que, consequentemente, vem aviltando as desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira, dando legitimidade para que o Estado não só deixe de atuar no enfrentamento da pobreza e suas sequelas, como se mantenha como um poderoso instrumento de favorecimento da acumulação e da concentração de riquezas pelos capitalistas, caracterizando o ente estatal como garantidor dos interesses da burguesia.

Dando prosseguimento ao golpe, o governo interino de Michel Temer foi terreno preparado

pelas elites políticas para o plantio e a colheita da eleição de Jair Bolsonaro em 2018, cuja candidatura atendia aos interesses da ultradireita e de alas conservadoras, antidemocráticas e violentas da sociedade brasileira.

O cenário de arrocho nos orçamentos dos Ministérios afeta às políticas sociais, sobretudo àqueles voltados para as políticas de seguridade social, e de corte nos repasses de recursos federais impactou diretamente à execução dessas políticas. Não obstante, a assistência social também sofreu com a escassez de recursos, prejudicando a oferta de suas seguranças nos estados e municípios brasileiros, uma vez que a insegurança sobre as fontes de financiamento ameaçou a oferta em quantidade e qualidade suficientes, dos programas, projetos, serviços e benefícios assistenciais,dentro do que preconiza a Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Tal realidade favorece a retomada de práticas conservadoras como o assistencialismo e o clientelismo sob a falácia de "proteção social", cujo agravamento se intensifica no quadro da pandemia Covid-19.

Embora o debate do enfrentamento à pandemia esteja centrado nas áreas de saúde e economia, no que se refere ao SUAS, este se colocou na "linha de frente", atenuando os efeitos nefastos, sobretudo entre os mais pobres, da maior crise sanitária já vista na contemporaneidade. Isto, porém, só foi possível devido à atuação das equipes psicossociais nos equipamentos como os CRAS, CREAS e abrigos, e à base de dados do CadÚnico, que é na verdade, a única base de dados robusta sobre o número de famílias em situação de pobreza no país, fundamental para a implementação de políticas públicas e ações de transferência de renda de cunho emergencial, como foi com o Auxílio Emergencial durante a pandemia.

Vimos, através dos dados da conjuntura política e econômica nacional, que a pobreza tem crescido no Brasil, bem como as demandas pelos principais programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada - BPC do SUAS. A situação de Sergipe ganha contornos ainda mais dramáticos do ponto de vista social. O estado, que já é um daqueles que possuem os indicadores sociais mais críticos do país (junto com seus vizinhos nordestinos e os estados da região Norte), apresentou taxas de crescimento econômico ainda piores que a média nacional e a nordestina. Entre 2015 e 2018 (ano do último dado disponível pelo IBGE) a economia sergipana encolheu 11,4%. No período analisado, Sergipe não apresentou nenhum sinal de recuperação econômica, ainda que tímido. Como resultado de uma economia deprimida, Sergipe possui uma taxa de desemprego de 18,4% para 2020, segundo os dados da PNADC do IBGE.

Para fins de comparação, em 2015 a taxa de desocupação era de 9,1%. Desta forma, aumentou-se também o grau de informalidade da economia, que passou para 51,5%. Importa lembrar que o cálculo da criação de empregos a partir da contrarreforma trabalhista de Michel

Temer e da lei de terceirização irrestrita foi modificado, passando a contar os “trabalhadores por conta própria” e empregados intermitentes, maquiando a precarização do mercado de trabalho que leva à maior vulnerabilidade social. A mesma PNADC, porém, registra que Sergipe possuía em 2020 uma taxa de subutilização da força de trabalho da ordem de 42,4%, um dado estarrecedor do ponto de vista do impacto social.

Em termos de CadÚnico, Sergipe também apresentou aumento no número de famílias inscritas superior ao nacional. Em 2020 eram 483,1 mil unidades familiares inscritas. Se comparados aos 444,8 mil inscritas de 2015, houve um aumento de 8,67%. O total de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, por sua vez, apresentou um acréscimo de 6,52% para os mesmos anos. Ambos os indicadores levantam aumento da vulnerabilidade social e consequente maior demanda para os programas e os equipamentos públicos da assistência social. Mais umnúmero que confirma esse contexto sombrio em Sergipe é o percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional. Segundo a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE mais recente, para o biênio 2017-2018, Sergipe figura com 48,5% dos lares com presença de insegurança alimentar. No passado, era o nono estado do país e o quarto do Nordeste.

A cooptação do orçamento do fundo de assistência social revela o desmonte do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, conforme definido pela Lei 8.742/1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). O desenho do cofinanciamento pelos três entes apontava para a sustentabilidade do sistema, que mesmo ainda sendo focalizado, tinha projeções para a universalização dos seus serviços e benefícios. A destinação orçamentária e financeira do Governo Federal para a área, mesmo considerando o movimento contraditório entre investir na política de assistência social e ao mesmo tempo favorecer as oligarquias financeiras, expropriando os direitos sociais e aprofundando as desigualdades sociais, é o alicerce para a manutenção do sistema, que vinha se consolidando historicamente.

Esses contínuos ataques ao orçamento, ao financiamento da assistência social, bem como ao conjunto de outras políticas de proteção social, vertem um quadro de retrocessos, com o agravamento da pobreza e da miséria, que certamente, podem trazer implicações maiores, quando se investiga que na realidade de Sergipe exponencializa o aviltamento da questão social nos marco da crise estrutural, das contrarreformas, da crise sanitária ocasionada pela pandemia do Covid 19 e desinvestimentos no SUAS, em pleno contexto de intensificação das demandas sociais. Daí, emerge como objeto desta pesquisa a tensão entre os antagonismos de uma política que propõe realizar serviços e assegurar direitos sociais a partir do marco legal e o Estado que, numa perspectiva ultraneoliberal, intensifica o desfinanciamento das políticas sociais para atender aos interesses do grande capital em seu processo de cooptar recursos dos fundos públicos como alternativa em tempo

de ondas sucessivas e ininterruptas de crises de superacumulação. Esse movimento intenso de antagonismos provoca as seguintes questões de pesquisa: e*m que pese o comprometimento do Orçamento Geral da União com o pagamento de juros e encargos da dívida, privilegiando os interesses do grande capital em detrimento dos investimentos em políticas sociais, como tem se efetivado a pactuação do cofinanciamento entre os entes no orçamento para a assistência social? A partir do desfinanciamento por parte do governo federal e do subfinanciamento por parte do governo do estado, como se manifesta a efetividade do pacto federativo e das competências impostas pelo SUAS, cujo modelo de financiamento é partilhado entre os três entes federados, na realidade do município de Aracaju? Há incremento financeiro para as ofertas de proteção pela assistência social ao longo do tempo ou é perceptível um desfinanciamento na área em face de governo de direita alinhado ao mercado?* Frente ao objeto e às questões indagadas, uma hipótese central emerge à luz do entendimento que a união e o estado, responsáveis pela arrecadação damaioria dos tributos, vêm sendo os que menos contribuem financeiramente para a efetivação do SUAS nos municípios, figurando, portanto, os municípios, detentores do menor produto da arrecadação tributária, como os grandes financiadores das ações. De modo correlato, a nova dinâmica de acumulação do capital, lastreada por uma agenda ultraneoliberal e alinhada aos interesses do capital financeiro, tem comprometido o fundo público da assistência social com tendência de intensificar o desfinanciamento da assistência social ao longo do tempo e, sobretudo, adensar o ônus da oneração aos municípios na atenção às demandas cujo estudo à realidade de Aracaju permite apontar.

Nessa direção, esta dissertação tem como objetivo geral analisar como o tesouro do município de Aracaju vem sendo onerado com o financiamento da assistência social, diante do desfinanciamento do Governo Federal e do subfinanciamento do Governo do Estado de Sergipe, entre os anos de 2016 e 2022. A fim de alcançar o objetivo geral, emergem como objetivos específicos: analisar os aspectos orçamentários do Fundo Municipal de Assistência Social de Aracaju/SE entre os anos de 2016 e 2022; investigar o volume de recursos investidos no SUAS em Aracaju por fonte de recurso; apreender se houve incremento de recursos municipais no período para a manutenção e/ou ampliação dos serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS em Aracaju/SE.

A partir daí, importa observar que seguiremos apresentando o tratamento adotado para execução desta pesquisa. Destacaremos a dimensão investigativa focalizando a abordagem teórico-metodológica, a qual foi adotada com a finalidade de conduzir os caminhos processuais criteriosamente elencados para desvendar o objeto deste estudo.

1.2. Aspectos teórico-metodológicos

Na modernidade existem polêmicas em torno da pertinência da relação entre as teorias sociais e a pesquisa social, enquanto campo de produção do conhecimento acerca do ser social. As relações entre a fundamentação filosófica e as abordagens metodológicas nas matrizes fundamentais da razão moderna vem sendo alvo de questionamentos e negações no meio científico, configurando uma "crise dos paradigmas".

Considerando as particularidades de cada pensamento, Atílio Borón (2001) e Octávio Ianni (1991), concordam que existe uma "crise de paradigmas" na produção intelectual nas ciências sociais, (Ianni fala da sociologia e, Borón, contempla outras áreas, como a economia e a ciência política, além da sociologia), afirmando que desde o final do século XX podem ser observadas correntes antiteóricas que questionam a atualidade das "grandes teorias" e marginalizam a teoria social, proclamando a decomposição dos modelos clássicos, que segundo os críticos, são obsoletos e cujos conceitos já não respondem às realidades da atualidade.

Ianni (1991) destaca que um dos elementos apontados pelos críticos à sociologia (Masrshall, Bourricaud, Touraine) seria a do objeto da sociologia, que deveria ser o indivíduo, ator social, ação social, movimento social, identidade, diferença, cotidiano, escolha racional, em detrimento das teorias globalizantes, de generalizações amplas e leis universais.

Os dois autores tratam da questão do individualismo sobre o coletivo. Ianni argumenta que, para os críticos, os conceitos elaborados pelos clássicos parecem não deixar espaço para os indivíduos, os atores sociais. Borón, por sua vez, destaca o irracionalismo como uma das características da corrente pós-moderna antiteórica, que questiona qualquer conceito sobre verdade, razão ou ciência, alegando que a definição de racionalidade e conhecimento são frutos de uma visão histórica e cultural, dada pela natureza fragmentada e particular de toda compreensão, desprezando qualquer ideia de universalismo e alimentando o ultra relativismo. Essa forma de substituição do conhecimento pela informação acrítica, rasa, tem impactos nos processos educacionais, uma vez que tolhe o pensamento crítico e dissemina a desinformação em massa, o que é favorável aos interesses do mercado capitalista, que almeja pessoas acríticas, incapazes de compreender as desigualdades e de assimilar valores universais, na forma de pensar individualista e de interesses pessoais, que extermina os valores coletivos como igualdade, democracia, diversidade, meio ambiente, altruísmo e solidariedade. Faz parte de um processo de alienação que sustenta a lógica da exploração, característica do sistema capitalista.

Rouanet (1993) afirma que, embora na atualidade discuta-se uma crise na modernidade, o que realmente está havendo é uma crise de civilização na modernidade, cujo projeto civilizatório tem fundamentos na universalidade, na individualidade e na autonomia. Outrossim, define

autonomia como a aptidão dos “seres humanos individualizados de pensarem por si mesmos, sem a tutela da religião ou da ideologia, a agirem no espaço público e a adquirirem pelo seu trabalho os bens e serviços necessários à sobrevivência da matéria”. Esta definição de autonomia está relacionada com a razão moderna - enquanto forma autônoma de construção de conhecimento, voltada para o pensamento racional, para a ciência primeiramente por romper com o pensamento ligado à Igreja Católica, portanto desligada de preceitos teológicos, onde o sujeito moderno passou a buscar explicações para seus questionamentos baseados na utilização da razão, abandonando noções genéricas ancoradas na religião.

O autor discorre sobre a sabotagem do universalismo por uma proliferação de particularismos (como o racismo e a xenofobia), da submersão da individualidade no anonimato do conformismo e da sociedade de consumo, e discorre sobre os três elementos que compõem a concepção de autonomia: a autonomia intelectual, que baseada na visão secular de mundo está sendo explodida pelo reencantamento e pela (re)sacralização do mundo; a autonomia política, que é negada por ditaduras ou transformada numa coreografia eleitoral encenada de quatro em quatro anos; e a autonomia econômica, que ele define como “uma mentira sádica para os três terços do gênero humano que vivem em condições de pobreza absoluta.” Afirma que o projeto civilizatório da modernidade entrou em colapso mundialmente, dando lugar à barbárie. Ele analisa os princípios da filosofia Iluminista (atemporal), considerando as organizações societárias da ilustração(temporal), do liberalismo e do socialismo, discorrendo sobre as categorias da universalidade, da individualidade e da autonomia em cada uma delas.

Para Coutinho (2010), na história da filosofia burguesa é possível discernir duas etapas principais: a primeira progressista, ascendente, orientada no sentido da elaboração de uma racionalidade humanista e dialética, que vai dos pensadores renascentistas a Hegel; e a segunda, que segue a uma radical ruptura ocorrida por volta de 1830-1848, progressivamente decadente, marcada pelo abandono mais ou menos completo das conquistas do período anterior, como é o caso das categorias do humanismo e da dialética. Ele afirma que “essa descontinuidade da evolução filosófica corresponde naturalmente à própria descontinuidade objetiva do desenvolvimento capitalista.”

Segundo o autor, a miséria da razão está relacionada com a tendência ideologizante da decadência, na substituição das categorias: humanismo por um individualismo exacerbado que nega a sociabilidade do homem, ou a afirmação de que o homem é uma ‘coisa’, ambas as posições levando a uma negação do momento (relativamente) criador da práxis humana; em lugar do historicismo, surge uma pseudo-historicidade subjetivista e abstrata, ou uma apologia da positividade, ambas transformando a história real (o processo de surgimento do novo) em algo

superficial ou irracional; em lugar da razão dialética, que afirma a cognoscibilidade da essência contraditória do real, vemos o nascimento de um irracionalismo fundado na intuição arbitrária, ou um profundo agnosticismo decorrente da limitação da racionalidade às suas formas puramente intelectivas. Neste sentido, ele argumenta que "o paralelismo entre esse empobrecimento da razão e o esvaziamento da práxis na atividade burocrática não é casual. A 'miséria da razão' é a expressão teórica – deformada e deformante - do mundo burocratizado do capitalismo."

Neste sentido, tanto Coutinho quanto Rouanet concordam que, na modernidade, o movimento de abandono da razão e de desqualificação da base teórica está relacionado com o pensamento burguês de negação do conhecimento até o momento produzido – conhecimento revolucionário por ter em seu núcleo o humanismo, o historicismo concreto e a razão dialética e o abandono do terreno científico, uma vez que manter as classes subalternas alienadas de seus processos de dominação e de exploração é a forma de manter seus privilégios (Coutinho, 2010).

Diante deste cenário no campo da produção em ciências sociais, afirmando o materialismo histórico-dialético como corrente filosófica compatível com a pesquisa social, Netto (2011) ensina que o referencial teórico-metodológico de Karl Marx busca representar o que é o ser e como reproduzi-lo idealmente, a partir do método dialético. Para ele, começar a análise de uma sociedade pela sua população, ou seja, pelo que é real e concreto, numa perspectiva empírica, parece ser o melhor caminho metodológico, como apontado historicamente pela economia política clássica, sob influência do Iluminismo. Entretanto, avança no entendimento sobre o método, quando, numaabordagem filosófica, argumenta que essa é uma visão incompleta e superficial, partindo do pressuposto que olhar para determinado fenômeno sem considerar a amplitude de determinações e relações complexas e contraditórias que o compõem, descreve uma ideia caótica do todo.

Segundo Marx, o concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações. Refere-se, portanto, à unidade do diverso: o que é concreto na realidade é constituído por uma diversidade de determinações, conectadas e interconectadas, que interagem para definir sua existência. Mesmo não estando aparentes, são pressupostos. Fundamentam aquilo que se encontra no começo e está presente em todos os outros momentos posteriores.

Essas determinações não estão evidentes ao se olhar o objeto real puramente, no começo. Como método para identificá-las é necessário tomar o objeto real abstraído como ponto de partida, puro, simples, sem muitas determinações, para uma investigação que seja capaz de torná-las evidentes, problematizando, perguntando, questionando o objeto, indo muito além do que está aparente, até se chegar à identificação dos elementos, ou dos conjuntos de elementos, que o determinam. Para isso, é necessário abstrair o objeto da totalidade, isolá-lo, examiná-lo, possibilitando sua análise e retirando do elemento abstraído as suas determinações mais concretas,

até atingir as suas determinações mais simples. Neste nível, segundo Netto (2011), o elemento abstraído torna-se abstrato, pois está saturado de “muitas determinações”, e é quando se torna possível o pesquisador voltar para o objeto real, para o começo, desta vez como ponto de chegada, com um novo fundamento ou novo começo, sendo capaz de elaborar uma teoria sobre o concreto (concreto pensado), entendendo a realidade de forma mais detalhada e profunda. Desta feita, a teoria é o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – é o real reproduzido e interpretado no plano ideal (do pensamento). Diz respeito à transformação complexa do concreto na realidade em abstrato na consciência e vice-versa.

Esta definição sobre o concreto tem a ver com seu método de análise da sociedade, pois entende a sociedade burguesa como uma totalidade concreta, inclusiva e macroscópica, de máxima complexidade, constituída por totalidades de menor complexidade. Ao analisar a sociedade capitalista, abstrai seus múltiplos conteúdos e mostra que se trata de uma totalidade estruturada e articulada, compondo uma totalidade dinâmica movida pelas contradições existentes nas totalidades que a compõem. Exemplifica que o capital não é nada sem o trabalho assalariado, sem o valor, sem o dinheiro, sem os preços etc. Nesta via, é possível identificar os sistemas de mediações que articulam as totalidades, corroborando seu caráter concreto, unidade do diverso. Sem as devidas abstrações e sem considerar a totalidade de determinações, teríamos uma visão caótica, fragmentada do conjunto da sociedade.

Kosik (1976) afirma que o mundo é o resultado da práxis humana, onde o homem age sobre a natureza diante de seus interesses e necessidades, permeado por um conjunto de relações sociais.Para o autor, a realidade não se apresenta imediatamente ao homem, sendo constituída por dois aspectos: o fenômeno e a essência. Para se proceder à análise do real é necessário extrapolar a pseudoconcreticidade da realidade, onde o fenômeno, com sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência do indivíduo, assumindo um aspecto independente e natural, sendo assumido isoladamente, sem considerar sua essência.

O método dialético de análise do real, que considera o mundo integrando as diferentes esferas contraditórias do real, distingue a representação e o conceito da coisa em si, que são duas dimensões distintas de conhecimento da realidade. Para captarmos a essência, é necessário analisar o fenômeno, entender como a coisa em si se representa nele, ponderando que as partes constituintes do real devem ser apreendidas como unidade. Parte-se, portanto, do material, rumo à essência, o que tornará possível a compreensão do ser social como totalidade que se relaciona à vida material e concreta. Portanto, no exame da totalidade, não podemos nos limitar à análise do todo e das partes, mas garantir seu caráter dialético, assumindo a unidade das contradições e a dialética do fenômeno e da essência, onde os elementos contrários formam uma totalidade.

Partindo do exposto, caracterizamos a pesquisa em tela como um estudo exploratório de natureza mista ou qualiquantitativa, que envolve levantamento bibliográfico e documental. Apesar da predominância da natureza qualitativa, dados quantitativos são indispensáveis para proceder às análises pretendidas.

O método utilizado como procedimento lógico no processo de investigação científica adotado é o dialético, com base na teoria do materialismo histórico, tendo como princípios: a) a união orgânica e indissolúvel dos aspectos contraditórios dos objetos e fenômenos, constituindo-se como a unidade dos opostos; b) objetos e fenômenos possuem quantidade e qualidade como características imanentes e inter-relacionadas, onde no seu processo de desenvolvimento, as mudanças quantitativas graduais geram mudanças qualitativas; c) a mudança nega o que é mudado e o resultado é mais uma vez negado, sendo que esta segunda negação conduz a algo novo, diferente do retorno ao que era antes (Gil, 2008).

Segundo Gil (2008, p. 14), "a dialética fornece as bases para uma interpretação [...] da realidade", porquanto estabelece que os fatos sociais não podem ser compreendidos quando considerados de maneira isolada, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc. Acrescendo, é na perspectiva dialética, onde o modo de produção da vida material é o que determina o processo social, político e espiritual da sociedade, que encontramos sustentação para as análises desta pesquisa.

O universo da pesquisa constituiu-se no estado de Sergipe, tendo como loco o município de Aracaju, especificamente com relação ao período de 2016, ano de promulgação da Emenda Constitucional nº 95 e 2022, último ano da gestão do governo de Jair Bolsonaro. O período foraescolhido para análise pelo fato do ano de 2016 apresentar-se como o momento histórico do Brasil onde as forças políticas reacionárias e conservadoras se uniram para efetivar um golpe de Estado como estratégia para a retomada das contrarreformas que mantinham seus interesses econômicos. Como sucessor, Jair Bolsonaro, extremando os ideais do neoliberalismo pela submissão das políticas sociais aos interesses econômicos, acirrou e concretizou o projeto de retrocessos sociais, tendo nas Emendas Constitucionais a base legal para a promoção do desmonte no financiamento das políticas de seguridade, em especial para este estudo, a assistência social.

A discussão sobre fundo público e orçamento da seguridade social na literatura do Serviço Social brasileiro tem como principais autores Evilásio Salvador, Elaine Behring e Ivanete Boschetti. Todavia, na contemporaneidade, outros pesquisadores vêm publicando livros, teses, dissertações e artigos no meio científico, ampliando a produção acadêmica sobre o tema.

O principal enfoque dos trabalhos em torno do financiamento e das contas públicas no país é o orçamento. Desse modo, os autores centram suas análises em aspectos da seguridade social

relacionados à assistência, ao papel do Estado na garantia do bem-estar social e seus impactos, bem como no estabelecimento, implementação e experiências relacionadas ao SUAS e outras instituições, ou mesmo organizações da sociedade civil.

Contudo, a complexidade do tema financiamento público não se limita apenas a essas análises, surgindo também um conjunto de trabalhos que, por um lado, aborda a eficácia na alocação desses recursos, enquanto aspecto fundamental para o sucesso das políticas e, por outro, demonstra uma variedade de demandas sociais emergentes, que demandam do financiamento público percepção e ação rápida.

Ampliar o escopo desse debate passa não só por compreender essa produção contemporânea, mas por ampliar o horizonte teórico-metodológico para compreender essas nuances e abordagens. O materialismo histórico-dialético, nesse sentido, surge como ferramenta analítica valiosa para compreender as relações de poder inerentes a todo processo do fazer público da economia e da política.

Com o materialismo histórico posto em debate com essa produção recente, é possível entender as dinâmicas históricas e as estruturas socioeconômicas que condicionaram os contextos do financiamento público, identificando suas configurações de poder, relações de produção e seu funcionamento na contemporaneidade, trazendo consigo uma interpretação mais interdisciplinar e profunda das relações aqui postas.

Como afirmativa, na próxima página, trazemos os resultados de um levantamento dos artigos publicados nos Anais do XVII Congresso Brasileiro de Assistente Sociais, ocorrido no ano de 2022, onde encontramos o seguinte estado da arte, que comprova a produção do Serviço Social brasileiro sobre financiamento/fundo público para as políticas sociais:

Tabela 2: Publicações XVII CBAS 2022 sobre financiamento

Nº	Autor/Autora	Título do Artigo	Eixo Temático
1	Jodeylson Ilony de Lima Sobrinho, Gabriel Da Veiga	O TRABALHO DO/A ASSISTENTE SOCIAL NOS CRAS'S EM TEMPOS DE DEFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL NOS GOVERNOS TEMER E BOLSONARO	TRABALHO, QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL
2	Kássia Roseane De Oliveira França	O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: APONTAMENTOS PARA UMA ANÁLISE PRELIMINAR	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/ Educação
3	Nikole De Almeida Mendes	A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL FRENTE A EPIDEMIA DE AIDS NO BRASIL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
4	Edval Bernardino Campos, Carlos Alberto Batista Madel	A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95/2016 E O DESFINANCIAMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
5	Thiago Dutra Holanda De Rezende	AS CONTRADIÇÕES DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS NO FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
6	Nailsa Maria Souza Araújo, Thaise Weslany Lins Prudêncio	NEOLIBERALISMO E REBATIMENTOS NO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE ACERCA DOS GOVERNOS BRASILEIROS PÓS-1988	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
7	Fernanda Kilduff	IMPLICAÇÕES DO DEFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE SAÚDE PARA O TRABALHO PROFISSIONAL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
8	Pâmela Karoline Lins Alves, Viviane Medeiros dos Santos, Clara Morgana Torres da Rocha Silva	PROJETOS ANTAGÔNICOS E A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NA POLÍTICA DE SAÚDE	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
9	Fernanda Soares César, Dayane Ferreira da Silva, Marcia Maria Marques Guimarães, Raênia Thaís Virginio de Sousa	FUNDO PÚBLICO E O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
10	Thainá Ribeiro Mardegan, Drunela Da Vitória Dé Nardi	O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: O PAPEL DO ESTADO E OS IMPACTOS PARA A ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DO IFES-CAMPUS VITÓRIA	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
11	Ivanei de Duarte de Freitas, Edla Hoffmann, Izabel Pereira da Silva, Lyzete Bruna Pereira Freitas, Theniff Bernardo de Araújo Pereira	OS IMPACTOS DO AJUSTE FISCAL NA POLÍTICA DE SAÚDE E SUAS PARTICULARIDADES NA REDE DE ATENÇÃO ÀS URGÊNCIAS E EMERGÊNCIAS DO SUS	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
12	Katiana Ventura da Silva	QUANTO CUSTA "RESSOCIALIZAR" A POPULAÇÃO PRESA? UMA ANÁLISE DO ORÇAMENTO PÚBLICO DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA DE SÃO PAULO	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
13	Nelmires Ferreira da Silva, André Luiz Novais Maria, Orliane de Oliveira Ferreira	A AMEAÇA À CONTINUIDADE DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS NO SUAS FRENTE AO DESFINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
14	Victoria Lavignia Oliveira Baqueiro, Juliana Desiderio Lobo Prudêncio, Geovanna Aparecida Correa, Laís Santos Theodoro, Paolla de Almeida Barreto, Klasia Ramos Ferreira, Letícia de Souza Machado Alves, Lara Raquel de Mattos Lima	COMUNIDADES TERAPÊUTICAS NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE O NORTE FLUMINENSE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
15	Nayssa Késsia Eugênia Rodrigues, Jordeana Davi	ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO CONTEXTO DA INTENSIFICAÇÃO DO AJUSTE FISCAL: OFENSIVA DO CAPITAL E REGRESSÃO DOS DIREITOS	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
16	Letícia Cristina Monteiro de Assis, Jullyana Mendes Aliança, Camila Almeida Lapa	O PROCESSO DE CONTRARREFORMA NA POLÍTICA DE ATENÇÃO BÁSICA: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA PREVINE BRASIL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
17	Virgínia Flávio Andrade, Athos Ernestina Sandes Oliveira, Ângela Ernestina Cardoso De Brito	A EXECUÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO SUAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE II DO NORTE DE MINAS GERAIS: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
18	Angely Dias Da Cunha	CAPITALISMO MONOPOLISTA, SUA RELAÇÃO COM A FINANCEIRIZAÇÃO E AS IMPLICAÇÕES PARA EDUCAÇÃO: CONTRIBUIÇÕES CRÍTICAS	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
19	Ieonia Capaverde Bulla, Camila Rezende dos Santos	REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL E SEU FINANCIAMENTO NO RIO GRANDE DO SUL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
20	Camila da Silva Rocha, Leonardo Diego da Silva Silveira, Edla Hoffmann, Andreza Hellen da Costa Lopes Soares, Alaine Jessica Marques Ferreira	IMPLICAÇÕES DO AJUSTE FISCAL NA ATENÇÃO BÁSICA NO BRASIL: APROXIMAÇÕES INICIAIS	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
21	Henrique Rozendo	"PREVIDÊNCIA PRIVADA" ABERTA E O MOVIMENTO DO CAPITAL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
22	Jordeana Davi, Ana Paula Viveiros Falcão, Débora Almeida da Silva	IMPLICAÇÕES DA DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) E DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
23	Paloma Rávylla De Miranda Lima	FUNDO PÚBLICO E SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO: NOTAS INCIPIENTES ACERCA DAS POSSIBILIDADES DESTA RELAÇÃO NO TRABALHO DO(A) ASSISTENTE SOCIAL	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento
24	Pâmela Karoline Lins Alves, Viviane Medeiros dos Santos, Clara Morgana Torres da Rocha Silva	PROJETOS ANTAGÔNICOS E A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO NA POLÍTICA DE SAÚDE	POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL/Seguridade Social / Ênfase em Financiamento

Fonte: Levantamento realizado pela autora, 2023

De modo geral, esse conjunto de trabalhos corrobora com os apontamentos teóricos e com os achados empíricos de nossa pesquisa, tratando de modo direto do processo no qual as condições econômicas, políticas e sociais (re)dimensionam a relação entre as políticas sociais e o financiamento através do fundo público, determinando um processo de constante precarização tanto do modelo de produção quanto numa degradação das estruturas institucionais do Estado. Nesse contexto, podemos situar a hegemonia do capitalismo global como um processo que engendra consigo a desestruturação da 'coisa pública', como os trabalhos do CBAS/22 demonstram a partir dos efeitos do desfinanciamento numa série de áreas, como a saúde, a educação, a seguridade social, dentre outros.

Por exemplo, conforme César et al. (2022), o neoliberalismo no Brasil teve um impacto desfavorável para a classe trabalhadora, resultando no predomínio de impostos indiretos e regressivos na reforma tributária. Este sistema foi responsável por contrarreformas nas políticas sociais, enfraquecendo a Seguridade Social e prejudicando áreas como Saúde, Previdência e Assistência Social, em prol da acumulação capitalista. Apesar da Constituição de 1988 ter estabelecido a Seguridade Social como prioridade, observa-se uma falta de priorização dessas políticas no orçamento público. É crucial disputar os recursos públicos para garantir que sejam destinados adequadamente às políticas sociais, apesar da desvantagem da classe trabalhadora no financiamento do Estado brasileiro. Enfrentamos desafios significativos devido às contrarreformas estatais, que prejudicam os direitos da classe trabalhadora e exacerbam as desigualdades sociais. No entanto, é essencial resistir e enfrentar esses desafios em prol dos direitos sociais, da democracia e da cidadania.

Silva, Dória e Ferreira (2022) corroboram, afirmando que "está em voga o Estado desprotetor e legitimador dos interesses de classes, uma vez que o desfinanciamento ameaça a continuidade dos serviços socioassistenciais."

Tendo como base os conhecimentos já produzidos em material publicado, adotamos como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica, onde os textos lidos e resumidos durante os dois primeiros períodos do mestrado acadêmico trouxeram a base teórica necessária para a pesquisa. Categorizados, trataram dos seguintes assuntos: Estado, Questão Social, Política Social, Assistência Social, financiamento e fundo público.

Ainda como procedimento metodológico adotamos a pesquisa documental, onde foram consultados, como fonte primária de dados, os materiais disponíveis nos sites oficiais de contas do Governo Federal, do Governo do Estado de Sergipe e da Prefeitura Municipal de Aracaju. Foram consultadas as Leis Orçamentárias Anuais dos anos de 2016 a 2022, que fixam a receita e estimam as despesas, e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária - RREO, que demonstram a

execução orçamentária do mesmo período. Os dados disponíveis nas plataformas digitais do Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, do Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia – IBGE, do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, além dos sites não governamentais do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS e Auditoria Cidadã da Dívida Pública, serviram como fonte de dados secundários, embasando a inferência sobre a hipótese desta pesquisa.

Os dados obtidos com a consulta às Leis Orçamentárias e aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária foram organizados em planilhas do *Excel*, apresentadas em tabelas e gráficos, demonstrando os valores planejados para a execução das ações de assistência social, aqueles comprometidos com o pagamento de juros e encargos da dívida e aqueles efetivamente executados com o desenvolvimento das ações da política de assistência social por exercício financeiro (2016 a 2022). O cruzamento entre eles permite observar a quantidade do gasto dos recursos do fundo público por fonte de recurso (União, Estado e Município), demonstrando como o comprometimento do orçamento público com o pagamento de juros e encargos da dívida, alinhado aos interesses do mercado, provocou o desfinanciamento da assistência social ao longo do tempo, ao passo em que onerou o município com o incremento de recursos próprios para a execução das ações, para atender às demandas por proteção social da população de Aracaju, em tempos de agravamento das expressões da questão social.

Para fins de sistematização, esta dissertação encontra-se estruturada da seguinte forma: Introdução, na qual tratamos de situar elementos acerca das motivações, justificativas da pesquisa, elementos contextuais e problematizadores do tema da pesquisa. Também destacamos o objeto, questões de pesquisa, hipóteses, objetivos e os caminhos teóricos-metodológicos adotados.

Na sequência apresentamos três capítulos: Capítulo I – "Hegemonia do grande capital mundializado e as especificidades da política social no contexto sócio-histórico brasileiro", o qual traz ao debate elementos teóricos-conceituais acerca dos fundamentos do capitalismo à luz daEconomia Política marxiana, seguida do tratamento da Política Social e seguridade social na ordem do capitalismo dos monopólios e questões expressas no quadro da crise estrutural e conjuntural atual.

O Capítulo II: "Política de Assistência Social no Brasil: legitimação, contrarreformas e retrocessos", traz o debate para a particularidade sócio-histórica destacando os rumos da política pactuado pelo Estado brasileiro à da agenda utraneoliberal. No aprofundamento do debate sinalizamos os momentos da agudização das expressões da questão social no quadro pandêmico e o aumento do gasto público com o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

O Capítulo III: "Cenário do orçamento da política de assistência social em Aracaju/SE (2016 a 2022): rebatimentos dos orçamentos da União e do Estado de Sergipe na política

municipal" focaliza as questões norteadoras do objeto frente a Gestão, Planejamento e Execução Orçamentária do Município de Aracaju/SE, elementos do cofinanciamento pactuado entre os entes-federados e impactos da EC 95/16 na Política Municipal de Assistência Social em Aracaju/SE. Nessa direção situa o orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social de Aracaju/SE a partir do cenário de redução no financiamento para a assistência social, de acentuação do pagamento de juros e encargos da dívida, entre outras questões que atendem aos objetivos do projeto da pesquisa.

Frente a essa apresentação, trazemos também um conjunto de categorias analíticas que darão suporte ao trabalho, como: a análise da oneração dos cofres públicos enquanto intensificação da política de Estado ultraneoliberal, associada a uma amálgama de retrocessos no campo da seguridade social e ao esvaziamento dos espaços de debates e lutas em defesa dos direitos sociais, os quais vêm sendo constrangidos na nova fase do capitalismo financeiro, enquanto um mecanismo especulativo e fictício (Behring, 2022; Fontes, 2021).

Por fim, apresentamos as considerações e resultados preliminares alcançados durante o processo de investigação e análise do arcabouço teórico-categorial. Do exporto, frente a importância deste trabalho dissertativo, esperamos que possa contribuir para o aprofundamento das reflexões e fortalecimento da defesa da Política Social no contexto de intensos aprofundamentos das desigualdades sociais.

2. HEGEMONIA DO GRANDE CAPITAL MUNDIALIZADO E AS ESPECIFICIDADES DA POLÍTICA SOCIAL NO CONTEXTO SÓCIO-HISTÓRICO BRASILEIRO

Neste capítulo, discutimos aspectos que sinalizam os fundamentos históricos, teóricos-conceituais da sociedade capitalista, destacando a categoria analítica capital portador de juros a nova dinâmica do capitalismo contemporâneo tendo por base a teoria marxista/marxiana à luz da abordagem da Economia Política. Também tratamos, em linhas gerais, de elementos relacionados ao padrão de proteção social keynesiano.

Em seguida debatemos acerca da realidade das políticas sociais no Brasil no contexto do capital monopolista, fase imperante, sinalizamos a agenda das políticas do Estado no estágio da financeirização, os aspectos do orçamento e financeirização da seguridade social, frente às implicações expressas no quadro de crises de superacumulação, agenda de políticas ultraneoliberais/contrarreformistas e expropriação do fundo público tendo em vista assegurar a reprodução ampliada do capital que se coloca a serviço de políticas econômicas, e de outro, aprofunda-se a subtração dos direitos sociais.

Dentro do contexto da hegemonia do grande capital mundializado e das especificidades da política social no contexto sócio-histórico brasileiro, a presente dissertação visa analisar como o

tesouro do município de Aracaju/SE tem sido sobrecarregado e as consequências decorrentes do financiamento da assistência social em curso.

O conceito de hegemonia, particularmente no contexto do capital global e sua influência sobre a política social, será explorado a partir de perspectivas teóricas alinhadas ao materialismo dialético, vendo as especificidades da política social dentro do contexto sócio-histórico do Brasil enquanto fenômenos influenciados pela dinâmica do poder hegemônico global, e pelos estágios e desenvolvimentos do capitalismo, vendo o processo em que o capital global poderia moldar políticas sociais.

No âmbito da teoria social, o conceito de hegemonia, originário das tradições marxistas e refinado por Gramsci, oferece uma lente através da qual entender as estruturas sociais e dinâmicas de poder, mas vai além do mero controle econômico ou político, enfatizando o papel da ideologia e o equilíbrio entre poder e consentimento na manutenção da ordem social. As últimas décadas viram uma reavaliação desse conceito, particularmente por pensadores como Laclau e Mouffe, que buscam expandi-lo e adaptá-lo aos contextos sociais contemporâneos (Alves, 2010) - se concentrando na articulação das relações políticas e na construção de uma nova hegemonia através da inclusão e reconhecimento de uma variedade de identidades e interesses sociais. Em sua gênese, a ideia de hegemonia, tal como inicialmente concebida por Gramsci e Lenin, foi uma resposta aos desafios enfrentados pela classe trabalhadora na conquista de uma consciência revolucionária e na organização para a mudança social. Central ao seu conceito estava a noção de que o verdadeiro poder não vem da coerção, mas de um delicado equilíbrio de domínio e liderança moral/intelectual, sendo esse estado a hegemonia. Este equilíbrio, no entanto, é precário e pode levar a uma crise quando a classe dominante perde sua capacidade de manter o controle sobre grupos subordinados. O conceito de hegemonia de Gramsci marca uma ruptura com o pensamento marxista tradicional ao enfatizar a importância de fatores culturais e ideológicos na manutenção da ordem social.

Assim, este enfatiza o papel da agência de classe e da estrutura socioeconômica do capitalismo, pode ser particularmente relevante na análise do contexto brasileiro, contemplando o exame empírico dos aspectos orçamentários do Fundo Municipal de Assistência Social de Aracaju/SE e o associando aos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro, contextualizando a análise das políticas sociais locais dentro do quadro mais amplo da globalização econômica e da hegemonia do capitalismo mundializado, considerando as particularidades históricas e sociais do Brasil.

2.1. Conformação do Capitalismo dos Monopólios e os Fundamentos da Política Social

A partir da apreensão da dinâmica metabólica do capital em seu processo de produção e reprodução capitalista, Karl Marx (2008b), em sua obra ‘O Capital’, destacou a necessidade de compreendê-lo enquanto um determinante estruturado pelas forças antagônicas cuja centralidade é

gerar ampliação da valorização do valor, através de um conjunto de determinações que se complementam e contradizem simultaneamente, reproduzindo a sociedade de classes nas *personas* dos investidores. Outrossim, a teoria marxista/marxiana intenciona apreender o capitalismo como uma estrutura social, um modo de produção/reprodução de relações econômicas e sociais, as quais ocorrem através de determinações específicas e permeadas por tensões e contradições inerentes ao seu próprio movimento. Nessa direção, a partir de Marx (2008b) apreendemos o capitalismo enquanto um

> processo, um conjunto de múltiplas determinações que se complementam e contradizem simultaneamente. Trata-se, portanto, de compreender o capitalismo como uma estrutura social, um modo de produção histórico, desenvolvido através de relações sociais específicas permeado por contradições inerentes ao seu próprio movimento (Santos e Mendes, 2016, p.27)

Com base nas características do modo de produção capitalista, a chamada Lei Geral da Acumulação atravessa a dinâmica societária a partir de determinantes cuja processo de circulação da mercadoria, expresso no livro I de O Capital, foi tratado por Karl Marx (2008b) enquanto categoria dinheiro, forma mais fetichizada em que se transmuta o capital. No terceiro livro, verifica-se de forma mais detalhada, as formas singulares, na qual, o capital portador de juros aparece como um desdobramento no processo de acumulação. Logo, a fórmula geral do processo – D-M-D' - transforma-se em D-D-M-D'-D', onde D-D não é um dos elementos da transformação da mercadoria, nem de reprodução do capital (Marx, 2008b).

Nesse sentido, o detentor do capital-dinheiro cede-o ao proprietário dos meios de produção, que por sua vez, após realizar o valor das suas mercadorias, reparte a mais-valia com o proprietário do dinheiro. O esquema acima resume o papel central que assume o dinheiro em determinado momento do processo de acumulação do capitalismo, onde o capital portador de juros marca seu caráter particular. Desta maneira que,

> o dono do dinheiro, para valorizar seu dinheiro como capital, cede-o a terceiro, lança-o na circulação, faz dele a mercadoria capital; capital não só para si, mas também para os outros, é capital para quem o cede e a *priori* para o cessionário, é valor que possui valor-de-uso de obter mais- valia, lucro (Marx, b, p.459 – grifo Elaborado pela autora).

A partir de quem empresta o dinheiro, a simples posse do pecúlio permite o poder de exigir juros, independentemente do resultado de sua aplicação pelos capitais industrial e, ou comercial. No capítulo XXIV, do Livro III de 'O Capital', Karl Marx (2008,b) a princípio menciona que é no capital produtor de juros que se alcança a forma mais reificada, fetichista da relação capitalista.

Trata-se de reconhecer a forma do capital produtor de juros, D –D`, em que "dinheiro que gera dinheiro, cuja movimento em linhas gerais é a do valor que se valoriza a si mesmo sem o processo que aproxima os dois extremos", ou seja, sem passar pelo processo de produção.

Frente ao desenvolvimento das sociedades capitalistas, os sistemas financeiros passam a se organizar de formas cada vez mais eficientes, de modo que os bancos e demais agentes tornaram-se

grandes financiadores da produção industrial. Assim, entre a segunda metade do século XIX e a emergência do século XX, a proeminência do capital bancário em sua aliança com os Estados Nacionais tornou-se um traço importante e conhecido nas chamadas industrializações retardatárias.

Ao longo da dinâmica de constituição, o capital portador de juros passou a ocupar espaços políticos cada vez mais relevantes; os bancos conquistaram posições estratégicas no comando dos Estados nos quadrantes do mundo.

É possível afirmar que, de certa maneira, o capital portador de juros adquiriu supremacia (forma de hegemonia) ou centralidade nas relações econômicas. O capital financeiro ou portador de juros valoriza-se na produção de mais-valia, que é partilhada. Marx identificou a transformação do capital de comercial ou de juros para um que explora a força de trabalho como um momento chave no estabelecimento do capital como uma relação de produção e classe. Este processo envolve a imobilização de uma porção dos meios de produção, que Marx chamou de "capital constante", embora esses meios por si só não produzam mais-valia. Além disso, destaca-se a distinção entre o financiamento capitalista industrial e a usura do capitalismo mercantil, sendo o financiamento industrial organizado em torno do capital de juros. A análise de Marx sugere que a inovação monetária leva à concentração de capital monetário e exerce pressão descendente sobre a taxa de juros, o que é significativo para o funcionamento do capitalismo moderno. Isso é indicativo do papel do capital financeiro no processo de valorização, dada a importância e exponencialidade alcançada.

A forma dinheiro-capital, diferente do dinheiro enquanto meio de circulação, conquistou propriedades específicas. Desta maneira, voltando à fetichização, “torna-se assim propriedade dodinheiro gerar valor, proporcionar juros, do mesmo modo que dar peras é propriedade de uma pereira” (Marx, 2008b, p.520-521). Este trecho da obra de Marx deixa claro o caráter “fictício” que o capital adotou ao longo do lapso temporal.

Importa discorrer que no processo dinâmico do capital portador de juros, especialmente de sua forma mais perversa, o capital fictício, nem sempre se fez presente na história do capitalismo. Contudo, é mediante o ingresso na fase imperialista, final do século XIX, que ele se desenvolveu, atingindo assim, a centralidade. Naquele momento histórico, a figura dos banqueiros, proprietários do dinheiro, enquanto capital ganhou destaque. No entanto, houve um intervalo no período dos trinta anos gloriosos que se seguiram ao final dos pós II Guerra Mundial, nos quais aspectos políticos, sociais e econômicos provocaram a predominância do capital, função e a restrição de liberdade de ação do capital a juros (Duménil e Lévy, 2006). Importar dizer que esse período correspondeu a uma exceção na história do capitalismo, quando as economias capitalistas dos países centrais atingiram um crescimento médio de 7% do PIB (Hobsbawn, 1995).

Na atual conjuntura, o tradicional proprietário da fábrica vem cedendo lugar aos investidores

institucionais e as sociedades anônimas, por sua vez, vem alcançando níveis de relevância que dão destaque à administração das grandes transnacionais (Chesnais, 2005). Os mercados financeiros conquistaram não apenas espaços políticos, mas sociais, culturais, passando a determinar inclusive o direcionamento das políticas econômicas. Na realidade, o capital portador de juros e o capital fictício passaram a ocupar o centro das relações econômicas e sociais no capitalismo mundializado contemporâneo.

Esse retorno da dominância do capital portador de juros, especialmente a presença mais forte do capital fictício, vem ocorrendo em bases muito mais complexas do que no final do século XIX até a crise dos anos 1930. Nesse sentido, Chesnais (2014) argumenta que, no contexto da acumulação do capital fictício em um largo período, a hipertrofia dos mercados financeiros mundializados revelam as contradições da esfera financeira, cuja configurações assumem formas muito mais incongruentes que as percebidas nas crises capitalistas ocorridas entre 1929 e 1933, no âmbito das Bolsas e dos Bancos. Cabe observar que foram desenvolvidos tipos de investidores e de mercados de títulos que tornam bem mais complicada a gestão das dimensões financeiras da crise pelos bancos centrais. Trata-se, então, de uma nova relação entre as diferentes modalidades do capital-portador de juros, capital industrial e capital comercial, cuja correlação de forças são desfavoráveis aos\os trabalhadores\as.

Nessa perspectiva, é possível dizer que, ao se analisar o processo de valorização do capital a partir de Karl Marx, a crise econômica contemporânea revela-se uma crise do capital e não se configurando como decorrente de uma anomalia qualquer, seja ela provocada pela ausência de regulação dos mercados financeiros, seja pela busca de lucros exorbitantes dos bancos nas últimas décadas.

Neste contexto, o capital portador de juros perpassa pelos interesses das sociedades, mas nem por isso, convergem os objetivos das demais modalidades do capital à procura de valorização, pois a classe dominante é composta por grupos que se opõem continuamente. O fundo público, como se procurará aqui demonstrar, foi submetido aos ditames do lucro de curto prazo, das aplicações financeiras, tratadas pelos bancos como se fossem “investimentos”.

Em um movimento permeado por contradições, os Estados foram capturados pelas grandes corporações, sobretudo pela indústria da finança global. Com um discurso carregado de nova aparência, aplicaram políticas econômicas de liberalização e desregulamentação dos mercados. As políticas econômicas neoliberais, como será tratado adiante, embora se utilizando da roupagem de liberdade e eficiência dos mercados, por meio da apropriação do Estado, o levou a contribuir para o avanço do capital sobre o fundo público.

Esse processo de expansão da acumulação vai além da simples dinâmica dos juros, dialogando com a própria apropriação dos fundos públicos - processo avassalador de

superacumulação, definidor da financeirização contemporânea. Nesse contexto, os agentes econômicos buscam estabelecer seus lucros e vantagens não por meio da produção de bens e serviços, mas pela especulação de ativos financeiros. A apropriação dos fundos públicos é um aspecto crucial desse processo. Trata-se de um elemento definidor, que traz consigo uma série de tensões e contradições.

Karl Marx já havia, anteriormente, trabalhado com a concepção de divisão do lucro médio em lucro do empresário e juro, fundamentando assim uma crítica do juro como elemento integrante da mais-valia. Para ele, ambos eram expressões de uma mesma função do capital: o lucro do empresário surge das relações de produção, mas o juro é função propriedade do capital. Isso altera a dinâmica da teoria do valor-trabalho, que vinha sendo basilar na análise desde a economia clássica.

Logo, na fase atual do capitalismo sob dominância financeira, os interesses do capital portador de juros intensificaram-se pelas disputas incessantes por recursos do fundo público frente à necessidade de incrementar as despesas com juros da dívida pública no orçamento federal. Daí, apreender a natureza do fundo público no panorama em que este tem se destacado nos diversos países do mundo com suas inferências na realidade do Brasil, tornou-se um elemento-chave para a compreensão do cenário envolta do processo de expropriação dos fundos públicos, à medida que desmonta o estado social.

Cabe resgatar que no panorama da segunda metade do século XIX até a Grande Depressão de 1929, a gestão do capitalismo mundial reproduziu a ideia do livre mercado como a forma mais avançada de organização da sociedade. Outrossim, a partir da revolução marginalista tivemos comuma das principais influências Alfred Marshall, no contexto, a interpretação dos fenômenos sociais passou a ser regida na esfera exclusiva do mercado, na qual os indivíduos se transformam em agentes racionais, maximizadores do prazer individual e a livre concorrência na condição de motor do desenvolvimento.

Logo, a centralidade está na importância atribuída as ideias de “liberdade econômica”, ao tempo que propõe ínfima participação do Estado. Este ciclo foi rompido na fatídica “quinta-feira negra” que mergulhou o mundo inteiro numa grande depressão econômica por mais de uma década. Foi nesse ínterim que o fundo público alcançou destaque traduzido na potencialização da intervenção do Estado por meio das políticas de cunho Keynesiano, ao tempo que provocou uma cisão no pensamento econômico dominante, ao apreender que o mercado não se equilibra por suas próprias forças e o Estado cumpre papel decisivo neste processo. Logo,

> de acordo com Oliveira (1998), o Estado de bem-estar *keynesiano* inaugurou um padrão determinado de financiamento público da economia. Ainda nesta abordagem, o fundo público tornou-se uma via de mão dupla, pois por um lado financia a acumulação capitalista (através de subsídios, recursos para pesquisa etc.) e, por outro, financia a reprodução da força de trabalho (educação, saúde, previdência social etc.) (Santos e Mendes, 2013,p.6).

Todas as conquistas alcançadas até então, ora por pressão dos trabalhadores organizados, ora, e principalmente, devido à necessidade da própria existência do capital não exauriu, e constituiu um alto custo mediante expansão das despesas públicas. Logo,

> a transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão desses custos do "custo interno de produção" e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em algumas sociedades nacionais, uma parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato (...). (Oliveira, 1998, p.22).

Outrossim, o fundo público destacou-se ao longo da história na participação da constituição do sistema capitalista, conforme o pensamento de Karl Marx vislumbrava está categoria analítica no clássico capítulo XXIV, de O Capital, Livro I, intitulado "A Assim Chamada Acumulação Primitiva ou Originária". Nessa fase da acumulação primitiva, a dívida pública era demonstrada por Karl Marx como a primeira forma do capital fictício, a qual surgiu como mecanismo de acumulação privado dos recursos de toda a sociedade.

Nesse sentido, Lupatini (2012) destaca a dimensão significativa que assume a dívida pública na reprodução ampliada do capital no lapso temporal da contemporaneidade. Trata-se, pois de "uma classe de credores autorizados a retirar antecipadamente para si um montante dos impostos" (p.67). Afirma, ainda Lupatini que, diante das sucessivas crises mundiais do capital, a dívida pública tornou-se uma saída extraordinária ao processo metabólico de busca de mais-valor, de modo a proteger-se da desvalorização e prosseguir na eterna expansão.

Acerca do processo de intensificação da apropriação dos recursos do Estado, Brettas (2012) avalia que dentre os caminhos que garantem a legitimidade da dívida pública, predomina um sentimento de responsabilidade coletiva. Ou seja, embora os lucros sejam privados, o ônus recai sobre a coletividade, além disso, verifica-se uma espécie de "obrigação moral" em arcar com o referido ônus.

Em relação à natureza conceitual do fundo público, Oliveira (1998) chama a atenção para aquilo que se pode entender como o núcleo de sua tese, quando se refere ao papel do fundo público no contexto dos anos de ouro do capitalismo. Diz o autor: "o fundo público é agora um *ex ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, em lugar de um caráter *ex post*, típico do capitalismo concorrencial" (p.21). De forma sintética, os recursos públicos na figura dos impostos diretos e indiretos assumem parte importante significativa da responsabilidade pela acumulação de capital, de forma indireta ou através da produção de bens e serviços públicos.

Nesse sentido, Oliveira (1998) se refere ao fundo público como "antivalor", ou seja, torna-se um "anticapital", não sendo, portanto, valor, à medida que decorre de sua função de sustentação do capital destruir o caráter autorreflexivo do valor. Salvador (2010) chama atenção para o fato de que o orçamento público, ao longo da evolução do capitalismo tornou-se um amplo espaço de ferrenhas

lutas políticas. Logo, conforme Salvador (2010), “o fundo público exerce uma função relevante para manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social” (p.81). Com base na matriz marxiana, a história é palco dos conflitos entre classes, logo, em tempos contemporâneos a luta desloca-se do chão da fábrica para o orçamento do Estado (Oliveira, 2010).

Nesse contexto, a dívida pública tornou-se um importante mecanismo de apropriação do fundo público pelo capital, além de se configurar como instrumento fundamental para o Estado realizar políticas econômicas necessárias ao crescimento e ao desenvolvimento capitalista, ao que assegura a reprodução ampliada do capital. Certamente o peso da dívida na despesa do Estado é crucial para compreender a expressão do movimento mais geral do capital, especialmente, sob a dominância do capital portador de juros e de sua face mais perversa, o capital fictício.

Lênin aborda essa temática, tratando a 'fase superior do capitalismo' pelo nome de imperialismo: esta surge de novos fenômenos no desenvolvimento do sistema capitalista, como a concentração da produção, o crescimento dos monopólios, a exportação de capital, os novos mercados e a internacionalização das economias. Devido a isso, o imperialismo seria o estágio mais alto do capitalismo, condicionando um desenvolvimento desigual. O trabalho de Lênin sobre o imperialismo também destaca o papel dos mercados monetários, finanças e instrumentos de crédito na manutenção das desigualdades globais.

Detalha-se, portanto, suas principais características: tendência à concentração de capital e à sua exportação, divisão do mundo a partir de esferas de influência financeira, formação de blocos imperialistas para o exercício dessa influência, e atuação do Estado para proteger os interesses das grandes empresas e facilitar a circulação financeira.

Karl Marx aborda o conceito do capital fictício como a forma de capital que não representa o valor produzido por meio do trabalho ou da produção de mercadorias, mas sim pelos instrumentos financeiros, como ações, títulos e outros ativos. Para Marx, esse tipo de capital não possui uma base material tangível, pois não reflete a produção real de bens ou serviços, mas sim a especulação financeira em torno dos valores monetários desses produtos. Com isso, Marx afirma que o capital fictício pode gerar lucros sem que haja uma correlação direta com o aumento da produção real. Esse processo leva o sistema econômico a crises, uma vez que a criação artificial de riqueza através desse tipo de capital gera bolhas financeiras e crises econômicas.

No contexto atual da economia mundializada, todas as economias são afetadas pelas crises, intrínsecas ao modelo do capital financeirizado. Portanto, o conceito de crise associa-se ao dos ciclos econômicos que caracterizam a economia capitalista, considerando o capital fictício como uma consequência natural do desenvolvimento do capitalismo e um sinal da crescente distorção entre a economia real e a financeira. Assim, o capital fictício, de acordo com Marx, refere-se a formas especulativas de capital que não se baseiam em investimentos produtivos reais. Em vez

disso, o capital fictício é baseado na circulação financeira de ativos, cujo valor é diretamente influenciado por fatores externos, como flutuações macroeconômicas ou especulações.

Logo, para Marx, o capitalismo é marcado não apenas pela expropriação da força de trabalho do trabalhador, através da superexploração para a extração da mais-valia, e acumulação de riquezas por parte das elites, mas também pela transformação do dinheiro em uma espécie de entidade autônoma, capaz de gerar lucro e poder de maneira completamente arbitrária e distante da produção real.

Lênin (2012), discorre sobre o capital fictício como uma característica distinta da fase imperialista do capitalismo, resultante da fusão entre capital industrial e financeiro, com implicações profundas para a dinâmica econômica e política do sistema. Ele discute o capital fictício como parte integrante do sistema econômico na fase dos impérios. Segundo o autor, o conceito de capital fictício refere-se a formas de riqueza financeira que não têm uma correspondência direta em bens ou serviços tangíveis, sendo essa categoria composta por ações, títulos e outros instrumentos financeiros.

Na visão de Lênin, o capital fictício desempenha um papel crucial no sistema imperialista, marcando uma fase avançada do capitalismo. Ele argumenta que, nessa fase, o capitalismo se desenvolveu para além da competição pura e simples entre empresas individuais, dando lugar a monopólios e à dominação de setores financeiros.

Segundo o autor, o capital fictício é resultado da concentração de capital em grandes corporações financeiras, que controlam não apenas a produção, mas também o sistema bancário e financeiro. Esse controle sobre o sistema financeiro permite a criação de capital fictício, pois ostítulos e ações são emitidos com base em projeções de lucros futuros e especulações financeiras, muitas vezes desconectadas da produção real de bens e serviços. Ele destaca que, com a formação de monopólios e cartéis, as grandes corporações passam a dominar não apenas a produção, mas também o sistema financeiro. Esse controle combinado sobre a indústria e as instituições financeiras leva à criação de uma série de instrumentos financeiros que representam valores em papel, como ações e títulos, mas que não têm uma correspondência direta com a produção real de bens.

Lênin argumenta que o capital fictício tem implicações significativas para a estabilidade econômica, uma vez que sua existência está mais sujeita a flutuações e crises financeiras. Ele também destaca que o capital fictício facilita a exportação de capital para países estrangeiros, contribuindo para a expansão imperialista.

Neste cenário, o fundo público, composto por recursos financeiros provenientes da arrecadação governamental, tem cada vez mais servido aos interesses do capital financeiro, através da emissão de títulos do governo, que são negociados por investidores no mercado de títulos. Em alguns casos, esses títulos são utilizados como ativos financeiros em estratégias de especulação,

gerando expectativas de ganhos financeiros, mesmo que esses títulos não estejam diretamente vinculados a investimentos produtivos. A dívida pública, quando incorporada ao sistema financeiro, contribui para a financeirização, levando a uma ênfase maior nos instrumentos financeiros e na especulação do que dos investimentos reais na produção de bens e serviços, demonstrando o favorecimento do investimento público em políticas econômicas em detrimento do desmonte das políticas sociais.

Ao discutirmos aspectos do capitalismo mundializado, do capitalismo monopolista, mediante o percurso histórico da dinâmica das relações de produção e reprodução do sistema capitalista, destacamos a centralidade e transversalidade da questão social e suas expressões na atual conjuntura. Nesse ínterim, a repactuação do Estado com o grande capital financeiro, ora a serviço dos lucros extraordinários e superacumulação de mais-valor, ora respondendo às frações da classe trabalhadora que disputa acesso a bens e serviços estratégicos ao enfrentamento às expressões das mazelas sociais através das mediações de políticas sociais, cujo entendimento que assumimos neste trabalho dissertativo apreende como categoria ontológica da assistência social.

Marx utilizou o método do materialismo histórico-dialético para descrever a reprodução social na sociedade capitalista europeia durante o século XIX, onde identificou a existência de classes sociais distintas, cuja desigualdade é provocada pela exploração da classe detentora dos meios de produção (capitalistas) sobre a classe trabalhadora. Em busca de manter a reprodução de sua vida e de sua família, a classe trabalhadora vende seu trabalho para os donos dos meios de produção que, pela compra através do salário, oferece-lhe a possibilidade de trabalhar, desde quetrabalhe gratuitamente para o capitalista durante uma certa quantidade de tempo, gerando mais valor.

A produção e a circulação de mercadorias é o ponto de partida da análise marxiana sobre a sociedade capitalista. Também observou Marx (1985) duas formas de circulação de mercadorias, identificando um primeiro movimento de transformação de mercadoria em dinheiro, que será trocado por uma nova mercadoria. A mercadoria, detentora de valor de uso, é, portanto, o início e o fim do processo, quando satisfaz a necessidade humana com a aquisição de uma nova mercadoria.

Um segundo movimento foi descrito por Marx, que observou a transformação de dinheiro em mercadoria, e a (re)transformação da mercadoria em dinheiro. Nesse segundo movimento, o dinheiro, que possui valor de troca, é o início e o fim do processo. Na fórmula geral do capital, o objetivo de sua circulação é o aumento de seu valor. Portanto, a mercadoria, detentora de valor de uso, se apresenta como meio para aumentar a acumulação (não é objetivo final), na busca de incessantes lucros. A mercadoria, nesse segundo movimento, deve agregar valor ao dinheiro inicial.

O capital, ao considerar a força de trabalho assalariada como mercadoria, portadora de valor de uso, encontra na exploração sua fonte de valor. Para o capitalista, a contratação assalariada do

trabalhador não é senão a compra e venda da mercadoria força de trabalho. O trabalhador vende sua força de trabalho por um determinado tempo e o capitalista a compra em troca de um salário, dispondo dela plenamente por esse tempo, aplicando-a no processo de produção.

Todavia, o valor pago pelo capitalista como salário, determinado pela lei do valor e computado a partir do tempo de trabalho necessário e do tempo de trabalho suplementar, produz mais-valia, ou seja, no salário computado em tempo, existe um valor maior do que o valor da força laboral necessária para a produção da mercadoria, da qual o capitalista se apropria gratuitamente. Neste sentido, a mais-valia é o resultado do trabalho não pago do trabalhador e sua produção é o objetivo imediato da produção capitalista.

Como ao capitalista pertencem tanto a mercadoria força de trabalho, que é comprada por um valor desviado para baixo, quanto a mercadoria produzida pelo trabalhador, que é vendida com a finalidade de aumentar a acumulação por parte do capitalista, emerge a contradição conflituosa entre as classes dos detentores do capital e a classe dos trabalhadores.

Sobre esse aspecto, Lênin (2012) apreende que uma das características mais marcantes do capitalismo nos séculos XIX e XX refere-se ao processo de concentração da produção em empresas cada vez maiores, formando as associações monopolistas, os cartéis, os sindicatos e os *trustes*. Para ilustrar, apresenta dados da indústria na Alemanha e nos Estados Unidos, que corroboram a tese da concentração de produção e do monopólio, sobretudo de matérias-primas (citando também a monopolização da mão-de-obra qualificada, das vias e meios de comunicação, como as linhas férreas na América e as companhias de navegação na Europa e na América).

Destaca-se o fenômeno da integração, ou seja, da reunião em uma única empresa de diferentes ramos da indústria e das vantagens das empresas integradas, num comparativo com as empresas “simples” no mercado, destacando o caso da Inglaterra, onde o monopólio é estabelecido pela grandeza das empresas e o seu elevado nível técnico, facilitado por direitos alfandegários protecionistas. Lênin corrobora as demonstrações de Marx sobre a livre concorrência, que gera a concentração da produção, e que a concentração conduz ao monopólio. Destaca o movimento de expansão e depressão vivida pela economia na Europa, entre 1873 e 1896, e como os cartéis se comportaram diante da conjuntura.

O autor resume os principais períodos da história dos monopólios nos séculos XIX e XX em três: décadas de 1860 e 1870 - grande desenvolvimento da livre concorrência; após a crise de 1873 – longo período de desenvolvimento dos cartéis (carecendo ainda de estabilidade); expansão de fins do século XIX e crise de 1900 a 1903: os cartéis tornam-se uma das bases de toda a vida econômica. O capitalismo, em seu movimento de intensificação dos processos de ampliação de riqueza atinge hegemonia mundial, concentrando e centralizando a dominação, ou seja, atingindo o auge imperialista, fase superior do capitalismo sob a lógica do *fetiche* das finanças, conduzindo à

socialização integral da produção entre os monopolistas (Lênin, 2012).

Outrossim, Lênin (2012) discorre sobre a relação dos bancos com as grandes empresas monopolistas, destacando que a leitura sobre o monopólio empresarial no capitalismo sem considerar o papel dos bancos é uma noção extremamente insuficiente, incompleta e reduzida. Discute que se aumentam as operações bancárias e concentram-se num número reduzido de estabelecimentos, convertendo-se de modestos intermediários, em monopolistas onipotentes, que dispõem de quase todo o capital-dinheiro do conjunto dos capitalistas e pequenos empresários, bem como da maior parte dos meios de produção e das fontes de matérias-primas de um ou de muitos países.

Apresenta dados do início do século XX sobre o volume das movimentações bancárias e sobre o número de instituições bancárias, destacando os movimentos de incorporação, subordinação ou "inclusão em seus grupos ou seus consórcios", por parte dos grandes bancos sobre os bancos menores. Também, apresenta dados sobre como a concentração do capital e o aumento do movimento dos bancos modificam radicalmente o papel e a importância desempenhadas pelos bancos, que passam de um papel puramente técnico, para um papel que subordina as operações comerciais e industriais de toda a sociedade capitalista, colocando-se em condições – por meio de suas relações bancárias, das contas correntes e de outras operações financeiras – primeiro de conhecer com exatidão a situação dos diferentes capitalistas, depois de controlá-los, exercer influência sobre eles mediante a ampliação ou restrição do crédito, facilitando-o ou dificultando-o e,finalmente, de decidir inteiramente sobre o seu destino, determinar a sua rentabilidade, privá-los de capital ou permitir-lhes aumentá-lo rapidamente e em proporções enormes.

Logo, fala do investimento em corpo técnico especializado no âmbito dos bancos, para a realização de estudos técnicos em diversas áreas, a fim de fornecer informações sobre a "segurança" dos seus investimentos. Discorre também sobre a participação de representantes dos bancos nas organizações empresariais, seja através da posse de ações ou ocupando cargos ou participando de espaços de tomada de decisão dentro das indústrias. Vale destacar que o século XX marca o ponto de viragem do velho capitalismo para o novo e da dominação do capital geral para a dominação do capital financeiro (que ele trata como a fusão do capital monopolista industrial, com o capital monopolista dos bancos).

A constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle monopolista dos mercados; a organização do sistema bancário e creditício em favor dos cartéis e *trustes*; a supercapitalização e explicitar o parisitismo da burguesia, colocando em patamar mais alto o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica, todos eles desvelados pela crítica marxiana.

Mandel (1985) caracterizou como capitalismo tardio a segunda fase do imperialismo, iniciado no pós Segunda Guerra Mundial, período posterior à grande expansão econômica que marcou a transição do modelo de capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista entre os séculos XIX e XX, marcada por uma expansão mais rápida nas forças produtivas do que em qualquer outra época. Em sua tese, ele afirma que "a economia mundial capitalista é um sistema articulado de relações de produção capitalistas, semicapitalistas e pré-capitalistas, ligadas entre si por relações capitalistas de troca e dominadas pelo mercado capitalista mundial." (p. 32)

O autor argumenta que a mudança ocorrida na transição do capitalismo de livre concorrência ao imperialismo clássico foi a articulação específica das relações de produção e troca entre os países metropolitanos e as nações subdesenvolvidas. Com isso, a dominação do capital estrangeiro sobre a acumulação local de capital (na maioria das vezes associada à dominação política) passou a submeter o desenvolvimento econômico local aos interesses da burguesia nos países metropolitanos. Logo,

> […] a dominação do capital estrangeiro sobre os processos de acumulação de capital nos países subdesenvolvidos resultou num desenvolvimento econômico que, como afirmamos, tornou esses países complementares ao desenvolvimento da economia dos países metropolitanos imperialistas. Como se sabe, isso significou que eles deveriam concentrar-se na produção de matérias-primas vegetais e minerais (Mandel, 1985, p. 38).

Neste sentido, mediante o desenvolvimento desigual da acumulação de capital, o sistema mundial imperialista constituiu-se a partir da composição orgânica do capital, taxa de mais-valia e produtividade do trabalho, consideradas em escala mundial.

Mandel (1985) reitera a premissa marxista sobre a natureza cíclica do capital, permeada por ondas longas de expansão, favorecendo a superacumulação, a partir da dinâmica de crises cíclicas e ininterruptas que vem ocorrendo desde segunda metade do século XX aos dias atuais no mundo e tem particularidade na formação sócio-histórica do Brasil. Cabe salientar que os investimentos em inovação de tecnologia e a atuação do Estado são ferramentas usadas para superá-las, bem como, assume condição estratégica de otimizar a lógica metabólica do capital que rende juros, não somente via a exploração da força de trabalho, mas também da especulação financeira e apropriação dos fundos públicos. Logo,

> […] 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, 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, 1985, p. 75).

O capitalismo monopolista, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeado por demandas das classes subalternas, que podem fazer incidir seus interesses e suas reivindicações imediatos, num movimento tenso e contraditório em que responder os interesses da

classe trabalhadora e de outro, responde aos interesses da classe dominante, conforme Boschetti (2012), muito mais aos interesses do capital. É com a concretização das possibilidades econômicas-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica que a "questão social" passou a ser proposta como alvo de políticas sociais.

O Estado assumiu a função de responder, além dos interesses do capital, também às demandas por direitos da classe trabalhadora, a partir das políticas sociais, configurando a natureza contraditória das políticas no estado capitalista burguês (Behring e Boschetti, 2009). Outrossim, contraditoriamente, na relação entre as classes, o Estado assumiu o papel de assegurar direitos à classe trabalhadora, e ao mesmo tempo, garantir os interesses do capital. Destarte,

> o Estado, enquanto servo da burguesia, teve de usar da força política, e muitas vezes, da militar, para remover os obstáculos que as classes e os Estados pré- capitalistas representavam à expansão ilimitada da exportação capitalista de mercadorias. Mesmo os Estados burgueses mais "puros" e "liberais" do período da livre concorrência nunca dispensaram o uso da coerção para conquistar mercados internacionais (Mandel, p. 219).

Diante deste contexto, os investimentos em inovação de tecnologia e a atuação do Estado são ferramentas usadas pelo capital para superar os ciclos de desaceleração de superacumulação. O Estado, portanto, opera como agente, assumindo condição estratégica de otimizar a lógica metabólica do capital que rende juros, não somente via exploração da força de trabalho e expropriação de direitos, mas também da especulação financeira e expropriação dos fundos públicos.

Outrossim, o Estado é visto como uma força que se coloca aparentemente acima da sociedade, com a finalidade de amansar e manter os antagonismos dentro dos limites da ordem estabelecida. Para a teoria marxiana, o Estado é uma instância que é criada para servir aos interesses da classe dominante, que é quem possui o controle sobre a máquina estatal. Neste sentido, o Estado é um reflexo das condições econômicas e sociais da sociedade, e sua forma de organização e funcionamento está intimamente ligada ao modo de produção predominante em cada época histórica.

Karl Marx, embora não tenha uma teoria de Estado, aborda a questão em várias de suas obras. No manifesto comunista (Marx; Engels, 1848), faz uma crítica ao Estado burguês e defende a necessidade de sua superação através da luta de classes. Em outras obras, como "O 18 Brumário de Luís Bonaparte", "Grundrisse" e "O Capital", a análise do Estado é apresentada como fundamental para a compreensão da dinâmica social e das contradições do modo de produção capitalista.

No 18 Brumário, Marx analisa o golpe de Estado de Luis Bonaparte na França em 1851, que levou ao estabelecimento de um regime bonapartista autoritário. Nessa obra, Marx faz uma crítica à burguesia francesa e ao Estado que ela havia criado, defendendo que o Estado é uma expressão dos interesses da classe dominante.

Karl Marx argumenta que o Estado é uma estrutura complexa que tem por função garantir a

dominação de uma classe sobre a outra, e que sua organização e funcionamento estão diretamente ligados ao modo de produção dominante em cada época histórica. Ele afirma que, na França do século XIX, o Estado era controlado pela burguesia, mas que ela havia perdido a capacidade de governar de forma autônoma e efetiva, deixando espaço para a emergência de um poder autoritário.

Nesse contexto, Marx argumenta que o golpe de Estado de Luis Bonaparte foi possível porque a burguesia havia se enfraquecido e não tinha mais o controle completo do Estado. Ele defende que a burguesia não poderia recuperar esse controle sem uma mudança radical na sociedade, que implicasse na superação do capitalismo e na criação de uma nova ordem social.

Assim, em "O 18 Brumário de Luís Bonaparte", Marx apresenta uma análise crítica do Estado burguês e das suas contradições, apontando para a necessidade de uma transformação social profunda para a superação dos problemas políticos e sociais que afetam a sociedade capitalista. Todavia,

> toda revolução derruba, por força, a antiga máquina do Estado, ainda que esta pareça intata exteriormente. Mas, logo que a classe dominante, que tomou o poder em virtude da revolução, consolidou a sua situação, este domínio aparece também como necessário e, por isso, como tolerável. Então, não só se confirma a antiga máquina do Estado, como se torna necessária uma enorme superestrutura de funcionários, cuja existência se torna mais dispendiosa, quanto mais se acentua a contradição entre as exigências do Estado e as da sociedade. O Estado moderno é, portanto, apenas uma máquina complexa para a exploração de uma classe por outra, máquina que tem como tarefa formar uma força pública de burguesia, ou seja, uma força de homens armados, com a qual ela submete, mantém sob jugo e 'regula' a sociedade civil burguesa caótica (Marx, 1852).

Na obra, a “Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado” (1884), Engels discorre sobre a ideia de que o Estado é uma criação da sociedade em determinado estágio de desenvolvimento, que surge como uma forma de lidar com suas contradições e antagonismos. Em sua obra "A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado”, apresenta uma análise histórica da origem e evolução do Estado, mostrando como essa instituição está intimamente ligada ao desenvolvimento da propriedade privada e à estruturação da sociedade em classes.

Nessa obra, Engels explora a estrutura social a partir da natureza da propriedade privada, da classe e do estado, em diálogo com o que o autor chama de lei histórica do desenvolvimento. Engels examina três períodos diferentes da sociedade e as estruturas familiares correspondentes que os caracterizaram. A tese principal de Engels, que foi confirmada por investigações posteriores, destaca, dentre outras coisas, mas atendo-nos ao objetivo do nosso trabalho, a natureza sócio-histórica da propriedade privada.

Segundo Engels, o Estado surge em um momento em que a sociedade começa a se dividir em classes sociais distintas, e a luta pelo poder e pela dominação passa a ser uma realidade concreta. Nesse contexto, o Estado surge como uma instituição que tem como função garantir a manutenção da ordem social e a dominação da classe dominante sobre as demais.

Engels destaca que o Estado é uma forma de organização política que se baseia no

monopólio da violência legítima e que tem como principal função proteger os interesses da classe dominante. Ele argumenta que o Estado é uma ferramenta de opressão e exploração das classes dominantes sobre as classes subalternas.

Ainda, Engels aponta que o Estado não é uma entidade fixa e imutável, mas sim uma instituição que se adapta e se transforma ao longo da história, em resposta às mudanças na estrutura social e à luta de classes. O autor demonstra como o Estado passou por diferentes fases históricas, desde a monarquia absoluta até as democracias modernas, mas que, em todas elas, a função essencial do Estado foi a de proteger os interesses da classe dominante. Outrossim,

> […] o Estado não é de modo algum um poder imposto de fora à sociedade; tampouco é 'a realidade da ideia moral', 'a imagem e a realidade da razão', como pretende Hegel. É um produto da sociedade em um certo estágio de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou em contradições insolúveis consigo mesma, que ela está dividida em antagonismos irreconciliáveis aos quais é impotente para pôr fim. Mas a fim de que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos opostos, não se devorem e não devorem a sociedade na luta estéril, é preciso que exista uma força que, colocada aparentemente acima da sociedade, os amanse e os mantenha dentro dos limites da 'ordem'; e essa força, nascida da sociedade, mas que se coloca acima dela e dela cada vez mais se separa, é o Estado (Engels, 1884, p. 23).

Segundo Lênin (1917), o Estado é uma instituição fundamental na organização da sociedade, mas também é uma ferramenta de opressão das classes dominantes sobre as classes oprimidas. Ele argumenta que o Estado é composto por uma burocracia que protege os interesses da classe dominante, e que sua existência é incompatível com a luta revolucionária.

Na obra "O Estado e a Revolução" (1917) Lênin defende que a revolução é necessária para derrubar o Estado burguês e construir um Estado socialista, que seria responsável por promover a igualdade social e econômica. Ele enfatiza que o Estado socialista deve ser um instrumento de poder popular, construído a partir da participação ativa das massas populares, e não apenas de uma elite burocrática.

O autor argumenta que o Estado socialista deve ser baseado em conselhos operários e camponeses, que devem ter o controle direto das decisões políticas e econômicas. Além disso, Lênin defende que o Estado socialista deve ser construído a partir da abolição da propriedade privada dos meios de produção e da centralização da economia.

Em sua análise, Lênin destaca a importância da luta revolucionária na construção de um Estado socialista, argumentando que a revolução é a única forma de derrubar o Estado burguês e construir um Estado democrático e participativo. Ele enfatiza que a revolução não é apenas um evento, mas um processo de luta contínua pela transformação social. Nesse sentido,

> […] ao se estabelecer o domínio político de uma classe, é criada imediatamente uma poderosa máquina de Estado, destinada a subjugar as outras classes e a defendê-la contra elas; e essa máquina cresce e se fortalece enquanto perdura o domínio político da classe que a criou. A classe dominante não poderia manter o seu domínio nem sequer por um período de tempo curto, se não tivesse à sua disposição uma série de instituições coercivas, capazes de reprimir a resistência dos escravos e dos trabalhadores assalariados.

> A burocracia do Estado é precisamente uma dessas instituições coercivas (Lênin, 1917, p. 31).

A partir de uma leitura crítica do marxismo tradicional, Gramsci (2007) desenvolveu a tese de que o Estado é uma instituição fundamental na luta de classes, sendo sua análise elemento essencial para a compreensão da dinâmica da sociedade capitalista. Para o autor, o Estado é composto não apenas pelo governo e pelos órgãos de repressão, mas também pelas instituições culturais e educacionais que moldam a consciência das pessoas.

A hegemonia é um conceito central na teoria política e social de Antonio Gramsci. Para ele, a hegemonia é a forma mais eficaz de dominação, pois consiste na conquista do consentimento das massas por parte da classe dominante. Outrossim, a hegemonia é a capacidade das classes dominantes de influenciar e moldar o cotidiano das pessoas, de modo que seus valores e ideias se tornem hegemônicos na sociedade. A hegemonia, portanto, não é simplesmente uma questão de poder político ou econômico, mas envolve também a produção e a disseminação de ideias, valores e normas culturais. Para Gramsci, a construção da hegemonia é um processo complexo que se dá em múltiplos campos, como a educação, a cultura, a mídia e a religião. Nesses campos, a classe dominante busca influenciar as ideias e crenças das pessoas, moldando suas percepções e valores de acordo com seus interesses. Logo, apreende-se que

> […] o Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias "nacionais", isto é, o grupodominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem (...) (Gramsci, 2007, p. 41).

No entanto, a hegemonia não é uma relação de dominação impermeável. Para o autor, as classes subalternas podem resistir e desafiar a hegemonia por meio da construção de uma contra-hegemonia, cujo conceito se refere ao conjunto de ideias e práticas que buscam desafiar e transformar a hegemonia dominante, criando novos valores e formas de cultura que representem os interesses das classes subalternas. Assim, para Gramsci, a luta pela hegemonia e pela contra-hegemonia é um campo fundamental na luta de classes, sendo um processo constante e dinâmico de disputa pelo controle dos valores e ideias que orientam a sociedade. Diante do contexto, a disputa pelos recursos do fundo público torna-se também uma luta de classes, na medida em que o Estado capitalista atua na defesa dos interesses da burguesia, em detrimento dos investimentos em políticas que atendam aos interesses da classe trabalhadora. Nesse sentido,

> […] a concepção gramsciana coloca o Estado como um ponto-chave para se compreender a aceitação da sociedade de classes pelas classes subalternas. Marx, Engels e Lênin atribuíram essa aceitação a uma "falsa consciência", desenvolvida a partir das relações e da natureza da produção capitalista. Para Gramsci, porém, a aceitação resulta da "hegemonia" da classe capitalista (o domínio das normas e dos valores dessa classe), e o

> Estado, como um aparato ideológico, ajuda a legitimar essa hegemonia e é, portanto, parte dela. Na formação de um consenso para o desenvolvimento capitalista, a responsabilidade decisiva dessa função legitimadora cabe aos intelectuais, tanto dentro quanto fora do Estado. Assim, a principal crise do desenvolvimento capitalista para Gramsci não é econômica, mas hegemônica. É somente quando o "consenso" subjacente ao desenvolvimento capitalista começa a desmoronar que a sociedade pode se transformar. A política revolucionária é, portanto, a luta contra a hegemonia, incluindo o desenvolvimento, como parte dessa luta, de uma "contra-hegemonia", baseada nos valores e cultura da classe operária (Carnoy, 1988, p. 12).

A partir da revisão teórica nas ciências sociais, portanto, o autor demonstra que o Estado é uma instituição fundamental na organização da sociedade capitalista, sendo responsável por estabelecer as regras e as normas que regem as relações sociais, econômicas e políticas, sendo moldado por interesses e conflitos de poder. A partir da aproximação com as teorias sobre o Estado, o autor se fixa “na busca de uma nova maneira de encarar o conjunto dos conceitos de Estado a partir de uma perspectiva de classe, de modo especial, a natureza dos recentes debates nesse contexto intelectual” (Carnoy, p.10).

O autor enfatiza a importância do Estado no desenvolvimento econômico e social, destacando a necessidade de uma política econômica que leve em consideração as desigualdades sociais e regionais. Carnoy também aborda a questão da globalização e seu impacto na política nacional. Segundo argumenta, a globalização econômica tem levado a uma maior interdependência entre os países, mas também tem gerado desafios para o Estado na regulamentação da economia e na proteção dos interesses nacionais.

Neste sentido, a apropriação do orçamento destinado ao fundo público por parte do grande capital é uma questão relevante e delicada que ocorre quando interesses privados, representados por grandes corporações e grupos financeiros, influenciam ou se beneficiam da gestão dos recursos públicos em benefício próprio, na contramão do bem-estar da sociedade como um todo. Salvador (2012a) afirma que o fundo público atua como uma significativa fonte de investimento para o capital, desempenhando múltiplos papéis na reprodução do sistema capitalista, como fornecedor de subsídios, incentivos fiscais, redução tributária, salários indiretos e remuneração do rentismo. Além disso, desempenha um papel crucial na articulação das políticas sociais, essenciais para a reprodução da força de trabalho e os gastos sociais, intrinsecamente ligados à estrutura do capitalismo.

Mascaro (2013) aponta reflexões sobre o papel do Estado na formação política das sociedades capitalistas. Em sua análise, o autor parte do pressuposto de que o Estado é o instrumento do poder político a serviço de determinados interesses econômicos, sendo uma instituição que se constrói e se mantém a partir da organização e da dominação de classes sociais, que emergem das relações de produção. Ele argumenta que a formação política de uma sociedade está diretamente ligada à maneira como o Estado é estruturado e gerenciado, e que a luta pelo poder

é uma constante na disputa política. Sendo assim,

> […] a relação entre capitalismo e Estado se estabelece a partir de uma penetração do econômico no político, num processo de implicação recíproca; as duas regiões do todo social se erigem e se estruturam conjuntamente. Tanto a economia capitalista não existe sem uma forma política estatal correspondente quanto esta só pode existir nas condições de reprodução econômica capitalista (Mascaro, 2013, p. 170).

Ademais, Mascaro (2013) destaca a importância da formação política para o exercício da cidadania e a construção de uma sociedade. Ele defende que é preciso desenvolver uma consciência crítica sobre a relação entre poder e Estado, para que se possa questionar e transformar as estruturas que mantêm as desigualdades sociais.

Para o autor, a formação política não se limita a um processo educacional formal, mas envolve também as experiências vividas em sociedade e as relações de poder que se estabelecem nesse contexto. Ele enfatiza a necessidade de se promover uma educação política que contemple a análise crítica da realidade e a construção de uma consciência coletiva capaz de enfrentar os desafios políticos contemporâneos.

Em linhas gerais, Mascaro (2013) argumenta que o Estado não é uma entidade imparcial, mas uma forma específica de organização política. De acordo com o autor, o Estado é uma instituição que tem como função regular e controlar a vida social, política e econômica de uma sociedade, onde o "papel do Estado na regulação se revela a partir da sua manifestação estrutural e funcional, como forma necessária da reprodução do capital, com sua relação correspondente com as formas mercadoria e jurídica" (Mascaro, 2013, p.177). Importa dizer que, seu poder é mantidoatravés da violência e da coerção, pois "no capitalismo, as formas da sociabilidade se estruturam em relações de exploração, dominação, concorrência, antagonismo de indivíduos, grupos, classes e Estados. O conflito e a crise são as marcas inevitáveis da reprodução capital" (Mascaro, 2013, p. 170).

O autor argumenta que o Estado capitalista é caracterizado pela subordinação do poder político ao poder econômico, e que a luta de classes é fundamental para entender as mudanças e transformações do Estado ao longo do tempo, no contexto das fases específicas do capitalismo, enfatizando a importância da democracia e da participação popular na luta contra a dominação política e econômica. Ele argumenta que a democracia não é apenas um sistema político, mas também um ideal social que busca a igualdade, a liberdade e a justiça para todos os cidadãos (sujeitos). No entanto, ele também alerta para os limites da democracia liberal e representativa, que muitas vezes exclui as vozes dos grupos mais marginalizados da sociedade, pois "mesmo em situação de plena democracia eleitoral, as classes burguesas apropriam-se muito mais dos meios estatais que os explorados." (Mascaro, 2013, p.136)

Chesnais (1994; 1996) analisa o sistema financeiro global, os processos de mundialização e suas implicações para os países em desenvolvimento. O autor discorre sobre o papel central do

sistema financeiro globalizado na economia mundializada, destacando a maneira como os mercados financeiros internacionais têm se expandido e se tornaram cada vez mais interconectados ao longo das últimas décadas. Ele argumenta que essa integração financeira tem consequências significativas para os países em desenvolvimento, gerando exclusão, uma vez que,

> A ideia subjacente a esta obra é que a mundialização deve ser pensada como uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto de regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas. (Chesnais, 1994, p. 32).

Ainda, nessa direção analítica, infere-se que,

> […] o movimento da mundialização é excludente, com exceção de uns poucos "novos países industrializados", que haviam ultrapassado, antes de 1980, um patamar de desenvolvimento industrial que lhes permitisse introduzir mudanças na produtividade do trabalho e se manterem competitivos. Está em curso um nítido movimento tendente à marginalização dos países em desenvolvimento. (Idem).

O autor examina os fluxos de capital e o Investimento Externo Direto nos países em desenvolvimento, discutindo como esses fluxos de capital podem ser voláteis e sujeitos a mudanças rápidas, o que leva a instabilidades econômicas e crises financeiras. Ainda, investiga as questões relacionadas à dívida externa de países em desenvolvimento, argumentando que a acumulação de dívida se torna uma armadilha para esses países, pois os pagamentos de juros sobrecarregam suas economias e dificultam o crescimento sustentável.

Em determinados aspectos, o autor analisa como a globalização financeira contribui para o aumento das desigualdades entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Eleargumenta que os países desenvolvidos têm maior capacidade de acesso a mercados financeiros internacionais, enquanto os países em desenvolvimento enfrentam desafios para se beneficiar plenamente desses mercados (Ibidem). Neste sentido, o autor critica o papel das instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, na promoção de políticas econômicas que são desfavoráveis aos países em desenvolvimento. Ele defende a necessidade de reformas nessas instituições para que sejam mais sensíveis às realidades econômicas e sociais dos países em desenvolvimento, destacando a importância de políticas econômicas que promovam o desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades entre os blocos de países.

Em suas análises, Chesnais critica o modelo de crescimento baseado no endividamento adotado por muitos países em desenvolvimento. A busca por empréstimos e financiamentos externos para impulsionar o crescimento leva ao endividamento, quando o serviço da dívida consome uma grande parcela das receitas do governo, deixando pouco espaço para investimentos em áreas essenciais como a seguridade social. Por muito tempo, o Estado, através do fundo público, contribui para a reprodução do capital, remunerando títulos públicos do Governo Federal negociados no sistema financeiro. Contudo, é no capitalismo contemporâneo que a competição por

esses recursos se intensifica, especialmente durante as crises, quando seu uso aumenta para socorrer instituições financeiras em dificuldades.

Também destacamos que, em seu trabalho acerca da mundialização do capital, é abordada a questão da desindustrialização e a fuga de capitais nos países em desenvolvimento, em virtude da financeirização da economia. Ele discorre que a globalização econômica levou ao deslocamento da indústria de manufatura para países que ofereciam baixos custos de produção, prejudicando a capacidade dos países em desenvolvimento de promover uma base econômica sólida e sustentável. Além disso, indivíduos ou empresas transferem grandes quantias de dinheiro para o exterior, muitas vezes em busca de melhores retornos financeiros ou para evitar impostos, gerando a fuga de capitais dos países em desenvolvimento.

O autor critica as políticas neoliberais e de austeridade que foram amplamente adotadas nos últimos anos em resposta a crises financeiras. Ele argumenta que essas políticas atenuam as desigualdades sociais e econômicas e resultam em um enfraquecimento do setor público e dos serviços essenciais, afetando diretamente a oferta de políticas sociais para as classes subalternizadas.

Nesse contexto, o eixo de intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros e superacumulação, à luz da lógica metabólica da valorização do valor (Marx, 1985). Detentor do poder político e econômico, o Estado desempenha múltiplas funções que se complementam: uma repressiva, outra integradora e outra de suporte às condições gerais deprodução, sendo esta última caracterizada por se relacionar diretamente com a produção, articulando infra e superestrutura. Dentro desta última função, destacam-se os aspectos voltados para a dimensão econômica como “o estabelecimento de leis, moeda, mercado, Exército e barreiras alfandegárias a nível nacional” (Mandel, 1985, p. 337).

No que se refere ao Estado, Mandel (1985, p. 333-334) expõe as funções que este assume, fornecendo subsídios para o entendimento posterior da relação deste com a política social. Logo, podemos classificar as principais funções do Estado da seguinte forma:

Criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante;

Reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do Exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário;

Integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas [...].

As funções políticas do Estado imbricam-se organicamente com as econômicas, visando à

manutenção das condições adequadas para o desenvolvimento monopolista. O Estado atua diretamente e indiretamente no exercício dessas funções. Diretamente atua fornecendo energias e matérias-primas fundamentais, assumindo o controle de empresas capitalistas em dificuldades (socialização das perdas e reprivatização), na entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado. Indiretamente, atua pelas encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas e subsídios indiretos através de meios de transporte e infraestrutura, pela preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e pelos gastos com investigação e pesquisa. O Estado atua como administrador dos ciclos de crises da economia através de planos e projetos de médio e longo prazos.

No capitalismo monopolista a preservação e controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem. Através da generalização e da institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite organizar um consenso que assegura seu desempenho. Destarte, a transição ao capitalismo dos monopólios realizou- se paralelamente a um salto organizativo das lutas do proletariado e do conjunto dos trabalhadores (processo reivindicativo e organizativo macroscópico).

O capitalismo monopolista, pelas suas dinâmicas e contradições, cria condições tais que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política através do jogo democrático, é permeável a demandas das classes subalternas, que pode fazer incidir nele seus interesses e suas reivindicaçõesimediatos. E que este processo é todo ele tensionado, não só pelas exigências da ordem monopólica, mas pelos conflitos que provocam toda a escala societária.

É somente nestas condições que as sequelas da “questão social” se tornam objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica é que a “questão social” se põe como alvo das políticas sociais.

Através da política social, o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes. Preservação e controle da força de trabalho como funcionalidade essencial da política social do Estado burguês no capitalismo monopolista.

A intervenção estatal sobre a “questão social” se realiza fragmentando-a e parcializando-a (problemáticas particulares), pois assim, não a remete à relação capital/trabalho, não colocando em xeque a ordem burguesa. Assim, a questão social é atacada nas suas refrações, nas suas sequelas com a categorização dos problemas sociais.

A partir das mediações históricas, apreendem-se que as desigualdades sociais geradas pelo

modo de produção capitalista têm acarretado o empobrecimento da classe trabalhadora, exponenciando a urgência de acesso às diversas políticas sociais, a fim de suprir suas necessidades, e de forma estratégica manter o controle sobre as classes mediante a lógica de pactuação consensuada.

Netto (1992) situa historicamente a discussão sobre Estado e "questão social" na etapa monopólica ou, na concepção de Lênin, no estágio imperialista do capitalismo, situado entre 1890 e 1940, quando o Estado burguês é chamado à responsabilidade pelas respostas à "questão social", através de políticas sociais, além da eminente necessidade de manter o controle sobre as relações conflitivas de classes a fim de evitar barreiras ao processo de acumulação ampliada do capital.

O autor defende que o Estado, no cumprimento de sua função econômica junto aos monopolistas, numa integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais, necessita de legitimar-se politicamente, incorporando outros protagonistas sócio-políticos. A partir da generalização e da institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite organizar um consenso que assegure o seu desempenho na tarefa de propiciar as condições fundamentais ao processo de acumulação e valorização do capital no emergente estágio da financeirização mundializada. Nesse sentido, absorve para si as demandas emanadas da classe trabalhadora, agitada à época pelos ideais dos movimentos anarco-sindicais, geradas como sequelas da "questão social", por meio das políticas sociais, numa iniciativa de preservação e controle daforça de trabalho, seja pela regulamentação das relações capital/trabalho para a massa de trabalhadores ocupados; seja pelos sistemas de seguro social para o exército industrial de reserva.

Atuando de forma segmentada no enfrentamento às refrações da "questão social", segundo Netto (1992), é possível observar o movimento do Estado na institucionalização de políticas sociais que atendam aos interesses do capital monopólico: a seguridade social, através das pensões e aposentadorias, aparecem como forma de assegurar o poder de consumo da classe trabalhadora para contrarrestar o subconsumo; além de oferecer recursos ao Estado, através dos fundos que são administrados e investidos pelo próprio Estado, e redistribuir à sociedade os custos da exploração monopólica sobre a vida dos trabalhadores; as políticas educacionais, voltadas para a profissionalização de recursos humanos para o capitalismo monopolista; o fomento a pesquisas nas áreas de interesse dos capitalistas, bem como os investimentos em infraestrutura para assegurar as vias de produção do capital. Ou seja, pelo Estado são ofertadas políticas sociais que favorecem e desoneram os monopolistas, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, oferecem benefícios aos trabalhadores, com a contrapartida de sua contenção.

Segundo Netto (1992), para o Estado como aliado da burguesia, tratar as sequelas advindas da "questão social" como um desvio individual permite não colocar em xeque a ordem burguesa, pois não trata das contradições entre capital x trabalho.

A partir da crítica da economia política, usando o método materialista histórico-dialético, Marx objetivou compreender o capitalismo como modo de produção e reprodução da vida em sociedade. Marx (1985) categorizou o trabalho como mercadoria, posto que esta cria valor dada a exploração da força de trabalho para a obtenção de mais-valia, sendo esta indispensável para a acumulação de capital. O homem, como detentor da força de trabalho e diante das suas necessidades básicas, vende sua mão-de-obra para os proprietários dos meios de produção, que pela exploração, utilizando sua capacidade produtiva para atingir objetivos distintos aos do proletariado, pela apropriação privada de uma parte do trabalho gerado pela coletividade, em busca de super lucratividade, estabelece a contradição de classes, subalternizando proletários aos capitalistas e provocando a desigualdade entre as classes. A superação de uma práxis subordinada às necessidades básicas, que supere a situação passiva alienante (classe em si) pressupõe a formação de uma classe para si, quando o proletariado toma consciência de sua condição de classe. (Marx, 2013).

No capítulo XIV do volume III de O Capital Marx mostra que dois entre os mais importantes fatores que podem deter a queda da taxa média de lucros são o barateamento dos elementos do capital constante e o aumento da taxa de mais-valia (seja por uma ampliação no grau de exploração do trabalho, seja por uma redução dos salários a um nível inferior ao valor da mercadoria força de trabalho) (Mandel, 1985, p. 103).

Netto (2001) afirma que consciência política não é o mesmo que compreensão teórica e que o movimento dos trabalhadores tardaria ainda alguns anos para encontrar os instrumentos teóricos e metodológicos para apreender a gênese, a constituição e os processos de reprodução da “questão social”. Nesse sentido, para o autor, somente a partir da leitura Marxista, mais especificamente tratada no primeiro volume d’O Capital, em 1867, sobre o conhecimento rigoroso do processo de produção do capital, foi possível esclarecer com precisão a dinâmica da “questão social” como constitutiva do desenvolvimento do capitalismo.

Para o autor, o capital é o gerador da “questão social”, entendida não como uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital, mas como indissociável da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. “A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo.” Ou seja, para o autor, não se discute a superação da “questão social” dentro do sistema capitalista, pois uma não existe sem o outro (Marx, 1985).

O autor argumenta que o modelo de produção capitalista é fundado na exploração da classe trabalhadora, quando reconhece que tal exploração já existia na ordem burguesa, porém atrelada à escassez do baixo nível de desenvolvimento das forças produtivas. No capitalismo, esse movimento é contraditório e antagônico, uma vez que a exploração é geradora do aumento da produção de

riquezas. Portanto, a exploração da mão-de-obra da classe trabalhadora é indispensável para a reprodução do capital: a riqueza dos donos dos meios de produção é gerada a partir da pobreza da classe trabalhadora. Nessa relação, sempre irá haver uma "questão social", pois, "sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra as suas manifestações sociopolíticas e humanas (precisamente o que se designa por "questão social") está condenada a enfrentar sintomas, consequências e efeitos" (Netto, 2001, p. 08).

Ainda, argumenta que a supressão da exploração do trabalho pelo capital não implica redução da produção de riquezas. Muito pelo contrário, quando as relações sociais de exploração da classe trabalhadora, intrínsecas ao capitalismo, forem superadas, haverá a possibilidade do gozo por toda a sociedade da riqueza produzida, sem a apropriação privada do excedente e a decisão privada da sua destinação. Tal perspectiva é corroborada por Iamamoto (2010), que defende

> a tese a ser desenvolvida considera ser a "questão social" indissociável do processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais públicas. Ela é tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado na sociedade burguesa e não um fenômeno recente, típico do trânsito do padrão de acumulação no esgotamento dos 30 anos gloriosos da expansão capitalista (Iamamoto, 2010, p.11).

Por fim, argumenta que a supressão da exploração do trabalho pelo capital não implica redução da produção de riquezas. Muito pelo contrário, quando as relações sociais de exploração daclasse trabalhadora, intrínsecas ao capitalismo, forem superadas, haverá a possibilidade do gozo por toda a sociedade da riqueza produzida, sem a apropriação privada do excedente e a decisão privada da sua destinação.

Ainda é possível destacar em Netto (1992) importante contribuição que situa historicamente a discussão sobre Estado e "questão social" na etapa monopólica ou, na concepção de Lênin, no estágio imperialista do capitalismo, situado entre 1890 e 1940, quando o Estado burguês é chamado na responsabilidade, mediante pressões das classes trabalhadora que pressiona por respostas à "questão social". Estas certamente passaram a ser mediadas pelo conjunto das políticas sociais, através da gestão pelo Estado.

O autor defende que o Estado, no cumprimento de sua função econômica junto aos monopolistas, numa integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais, necessita de legitimar-se politicamente, incorporando outros protagonistas sócio-políticos. A partir da generalização e da institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permite organizar um consenso que assegure o seu desempenho na tarefa de propiciar as condições necessárias para a acumulação e valorização do capital.

Nesse sentido, absorve para si as demandas emanadas da classe trabalhadora, agitada à época pelos ideais dos movimentos anarco-sindicais, geradas como sequelas da "questão social", por meio das políticas sociais, numa iniciativa de preservação e controle da força de trabalho, seja

pela regulamentação das relações capital/trabalho para a massa de trabalhadores ocupados; seja pelos sistemas de seguro social para o exército industrial de reserva.

Atuando de forma segmentada no enfrentamento às refrações da "questão social", segundo Netto (2011), é possível observar o movimento do Estado na institucionalização de políticas sociais que atendam aos interesses do capital monopólico: a seguridade social, através das pensões e aposentadorias, aparece como forma de assegurar o poder de consumo da classe trabalhadora para contrarrestar o subconsumo. Além disso, oferecer recursos ao Estado, através dos fundos que são administrados e investidos pelo próprio Estado, e redistribuir à sociedade os custos da exploração monopólica sobre a vida dos trabalhadores; as políticas educacionais, voltadas para a profissionalização de recursos humanos para o capitalismo monopolista; o fomento a pesquisas nas áreas de interesse dos capitalistas, bem como os investimentos em infraestrutura para assegurar as vias de produção do capital. Ou seja, pelo Estado são ofertadas políticas sociais que favorecem e desoneram os monopolistas, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, oferecem benefícios aos trabalhadores, com a contrapartida de sua contenção.

Segundo o autor, para o Estado, como aliado da burguesia, tratar as sequelas advindas da "questão social" como um desvio individual permite não colocar em xeque a ordem burguesa, pois não trata das contradições entre capital x trabalho. A partir da estreita vinculação entre a emergênciado Serviço Social e o agravamento da "questão social" na fase monopólica do capitalismo, onde o assistente social atua na execução final de políticas sociais junto ao Estado burguês, a teoria de José Paulo Netto apresenta elementos fundamentais para a análise da natureza contraditória do Serviço Social, uma vez que, situada como profissão assalariada na divisão social e técnica do trabalho, está a serviço dos interesses do capital e da classe trabalhadora.

2.2. Configurações Determinantes da Formação Sócio-histórica Colonial para a Estruturação do Estado e da Política Social no Brasil

A formação sócio-histórica do Brasil é determinante para a compreensão da sociedade brasileira na atualidade. Sua origem colonial, baseada na exploração predatória de recursos naturais e no escravismo, além da conformação do Estado brasileiro, determinaram a posição periférica do país no sistema capitalista mundial, uma vez que sua organização econômica e política se deu de fora para dentro, primeiramente em função dos interesses de Portugal, sua metrópole europeia, e mais tarde em função do grande capital internacional.

A economia colonial no Brasil foi marcada pela conjunção histórica da agricultura latifundiária, visando à exportação da produção, pelo uso do trabalho escravizado e de técnicas rudimentares para atender aos determinantes da economia portuguesa. Do ponto de vista político,

tanto na gênese, quanto no desenvolvimento da colônia, não havia a formação de um Estado autenticamente brasileiro, nem um Estado com todas as suas dimensões institucionais, jurídicas e normativas. Para Sodré (1990) a esfera estatal no Brasil pode ser interpretado como "peças daquele Estado, apêndice dos órgãos centrais, sediado na metrópole" (Sodré, 1990, p. 49).

Desde as explorações iniciais das terras brasileiras, houve a presença do Estado português mediante as expedições realizadas sob as ordens diretas do rei de Portugal. Portanto, o Estado Luso foi instrumento necessário à organização política na colonização, assegurando, inclusive, a violência no processo de expropriação das novas propriedades que estavam sendo descobertas e como contentor de qualquer tipo de movimento organizado contra as ordens da metrópole (Fausto, 2013).

A totalização do poder do Estado português no Brasil se deu pelas primeiras descobertas de jazidas de ouro e diamantes no Brasil. Apesar das atividades de mineração, assim como ocorrido com a agricultura, não terem recebido incentivo ou investimentos em modernização das técnicas e aparatos utilizados, mantendo, com isso, a subordinação e a dependência da colônia na relação com a metrópole, suas explorações ocuparão o centro das atenções de Portugal no século XVII, fazendo com que todas as demais atividades econômicas da colônia entrassem em decadência, provocando o empobrecimento e o despovoamento de suas áreas de ocorrência. Uma das consequências maisimportantes desse processo foi a migração para o interior das terras brasileiras, ocasionando o progressivo apagamento da região Nordeste do Brasil, anteriormente reconhecida como pólo de concentração da riqueza e do poder político e econômico.

Mazzeo (1989) defende a natureza capitalista das formações sociais coloniais, buscando estabelecer a particularidade histórica do Estado brasileiro, chegando à conclusão de que a autocracia burguesa no Brasil é decorrência da via colonial do desenvolvimento capitalista. Em decorrência dessa análise, a democracia no Brasil só poderia emergir em função da ação das massas trabalhadoras, de modo que o regime que se desdobrou da chamada transição, nada mais seria que a institucionalização da autocracia burguesa.

Durante o século XIX, uma série de acontecimentos determinou alterações culturais, econômicas, políticas e sociais no Brasil. A independência do Brasil, a abolição da escravatura, a imigração de trabalhadores europeus e a cultura do café, constituíram-se como elementos definidores do Estado brasileiro, da consolidação do modo de produção capitalista e do desenvolvimento da indústria no País.

Em 1808 a família real portuguesa desembarca em terras brasileiras, trazendo consigo seu aparato estatal. Historicamente, a constituição do Estado brasileiro se dá pela interferência de Portugal. Fernandes (1981) argumenta que, apesar da independência do Brasil não ter sido resultado de um movimento de massas, mas antes um acordo entre os estratos dominantes, ainda assim

merece o seu local de destaque, pois representou para o país a quebra com o estatuto colonial dominado por Portugal.

Diferentemente do contexto sócio-histórico de muitos países estrangeiros, de origem feudal, no Brasil a revolução se deu pelo alto, sem envolvimento das massas populares e seguiu os interesses da oligarquia nacional a partir de pactos com a burguesia internacional, a fim de manter seus interesses econômicos. O novo é perpassado pelo velho, recriam-se formas de trabalho servil, moderniza-se a esfera econômica e se conservam práticas como o clientelismo, paternalismo e assistencialismo, possivelmente interessantes aos novos pactos políticos e econômicos, sobretudo, a estrutura social se mantém arcaica, atrasada e com repercussões na atualidade (Mazzeo, 1997).

Outrossim, somado às características da sociedade brasileira de "arcaização do moderno" (Fernandes, 1976) e "revolução pelo alto" (Ianni, 1981), atribui-se ainda outro ponto importante para discussão: a centralidade do Estado em todo esse contexto, afinal, esse se coloca enquanto um aparato que intervém na economia, banca e subsidia os interesses do capital e, portanto, segue a aprofundar as desigualdades sociais e subordinação do capitalismo brasileiro ao capitalismo mundializado.

A esse caráter da "revolução burguesa", Fernandes (1981) chama de "revolução dentro da ordem", pois apesar de haver um "rompimento com o estatuto colonial", erigiu-se "a construção daordem nacional a partir da herança colonial" (Fernandes, 1981, p. 55). Logo, Vianna (2004) conceitua a independência como uma "revolução sem revolução" (Vianna, 2014, p. 44), por não haver, internamente, rivais externos e internos. Foi observado um processo de cooptação das lideranças de um possível movimento nacional-libertador, pelo fato de a independência ter sido proclamada pelo próprio príncipe herdeiro do trono português. Assim, pelo modo como se arquitetou a independência, ela não teria a capacidade, naquele momento, de realizar algo mais que a separação política do Brasil em relação a Portugal. Nenhuma característica revolucionária é possível de ser observada nesse movimento. Entretanto, a independência foi o primeiro passo para, mais tarde, acontecerem outras transformações em decorrência dela.

Fernandes (1976) define o processo de independência do Brasil a partir de dois aspectos inter relacionados: o caráter revolucionário e o caráter conservador. Se por um lado, seu caráter revolucionário dizia respeito ao rompimento com a monarquia portuguesa, por outro, por se tratar de um processo emanado pela burguesia, conservou os aspectos econômicos e sociais da formação colonial que a ela interessavam, mantendo o Brasil subordinado ao imperialismo mundial.

Outro fator importante para a transformação da sociedade brasileira no século XIX foi a abolição da escravatura. O processo de abolição também ocorreu pelo alto e não se caracterizou como um dispositivo legal de conquista de direitos pela população escravizada.

Mazzeo (1989; 1995) explora as relações complexas e interconectadas entre o Estado e a classe

burguesa no Brasil, analisando como essas relações influenciaram o desenvolvimento político e econômico do país, desde a colonização. O autor examina o papel do Estado na promoção do desenvolvimento capitalista e como as diferentes frações da burguesia têm interagido com o poder estatal ao longo da história brasileira.

Mazzeo (1989) parte da premissa de que o Estado e a burguesia são entidades entrelaçadas por relações complexas, explorando como o Estado brasileiro historicamente desempenhou um papel ativo na promoção do desenvolvimento capitalista, desempenhando funções que vão além da simples regulação. Ele ressalta que a relação entre o Estado e a burguesia é muito mais complexa do que uma simples dicotomia de poder, argumentando que essas entidades não são entidades neutras, mas estão interligadas e influenciam-se mutuamente. Para o autor, o Estado desempenha um papel crucial na viabilização dos interesses econômicos da burguesia, enquanto esta busca moldar as políticas estatais de acordo com suas necessidades e objetivos.

O autor aborda a formação do Estado brasileiro desde o período colonial, destacando como esta esfera desempenhou um papel central na construção e manutenção de estruturas de poder, alinhado com interesses da classe dominante, representada pelas diferentes frações da burguesia brasileira e como elas têm buscado influenciar e cooptar o Estado para promover seus interesses. Explora ainda, como o Estado brasileiro desempenhou um papel crucial no desenvolvimento econômico,incluindo a promoção da industrialização e a busca por autonomia tecnológica. Logo, Mazzeo (1989) discute como a burguesia, em suas diferentes formas, influenciou e buscou direcionar a intervenção estatal para atender a seus interesses específicos.

Desse modo, a proposta de uma revolução anticolonial não ultrapassará as fronteiras de uma duvidosa emancipação política. A inexistência de condições históricas que direcionassem a uma ruptura concreta, de cunho revolucionário, com a estrutura socioeconômica colonial, possibilita que a burguesia latifundiária assuma o processo de independência e, posteriormente, crie um aparelho do Estado, dentre de suas diretrizes ideológicas, com o cuidado permanente de afastar quaisquer iniciativas que apontassem para o “perigo” de transformações mais radicais.

Segundo suas análises, as relações entre o Estado e a burguesia evoluíram ao longo do tempo, considerando períodos de maior intervenção estatal e momentos em que as políticas neoliberais ganharam destaque. Ele discute como essas transformações influenciaram a estruturação do poder e a distribuição de riqueza no Brasil, traçando um panorama das transformações históricas nas relações Estado-burguesia, destacando períodos de maior intervenção estatal, como nas décadas de 1930 e 1940, e momentos de abertura econômica e políticas neoliberais, como nas décadas de 1980 e 1990.

O autor também destaca as contradições e conflitos presentes nas relações entre o Estado e a burguesia. Ele discute como as lutas de classe, as pressões populares e os movimentos sociais

moldaram essas relações e impactaram as políticas estatais ao longo do tempo, enfatizando a importância dos movimentos sociais na configuração das relações Estado-burguesia, examinando como a pressão popular e os protestos influenciaram a agenda política e levaram a mudanças nas políticas estatais. Esses movimentos muitas vezes desafiam os interesses da burguesia e colocam em pauta questões sobre justiça social e redistribuição de riqueza.

Mazzeo (2015) afirma que a partir das contribuições de Prado Jr é possível observar que a colonização na América Latina esteve dialeticamente, desde sua gênese, integrada ao capitalismo, sendo parte integrante e constitutiva de seu desenvolvimento. Deste modo, defende que o sistema colonial, entendido como o conjunto das relações entre as metrópoles e suas colônias, se articula estruturalmente com o modo de produção capitalista, compondo a divisão internacional do trabalho. "Ao estudarmos uma realidade social, o fundamental é situá-la no âmbito da relação universal-particular, quer dizer, a nível do modo de produção que a conforma." (Mazzeo 2015, p.19) Portanto, não é possível apreender o Estado brasileiro sem os determinantes da dinâmica do capital mundial (universal) e das condições materiais da economia brasileira, considerando as especificidades da sua formação econômica e social (particular).

Prado Júnior (2011) argumenta que a expansão marítima dos países da Europa durante o século XV foi propulsionada tanto pelo avanço das tecnologias de navegação, quanto pelo reordenamentodas relações internas do continente europeu, dado pela alteração na rota comercial marítima via estreito de Gibraltar, o que permitiu a expansão do comércio no interior e no exterior do continente pelo oceano afora. Para o autor "(...) todos os grandes acontecimentos desta era a que se convencionou com razão chamar de "descobrimentos", articulam-se num conjunto que não é senão um capítulo da história do comércio europeu." (p. 07). O objetivo primeiro das explorações pelos povos da Europa, considerando também que eram traficantes, era a expansão do comércio e não a colonização de terras.

Neste sentido, as atividades desenvolvidas pelos portugueses no Brasil eram destinadas a explorar recursos naturais, constituindo-se por gêneros de grande valor comercial, em proveito do comércio altamente lucrativo. Seria este, então,

> […] o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará os elementos fundamentais, tanto no social como no econômico, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos. Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde, ouro e diamante; depois algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura social, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra de que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira. (Prado Júnior, 2011, p.14).

O papel da colônia brasileira na estrutura econômica era o de produzir mercadorias primárias para Portugal, que as negociava no mercado internacional, a fim de garantir a compra de bens manufaturados. Não havia interesse em colonizar as terras americanas, uma vez que, além da baixa densidade populacional, Portugal não dispunha de mão-de-obra disposta a migrar para desenvolver trabalho braçal. Para manter a extração cada vez maior de riquezas da colônia, além do fato do tráfico negreiro ser altamente produtivo, Portugal optou por utilizar a mão de obra escravizada nos novos territórios. Para Prado Júnior (2011), o trabalho negro forçado não se constituiu em reprodução do escravismo da antiguidade clássica, mas é fruto do processo de expansão mercantil do capital.

O modo de produção escravista colonial, que nasce dependente e periférico dos grandes centros econômicos da Europa, é moderno, de caráter historicamente novo, determinando, ontologicamente, uma formação (social) particular de universalidade capitalista (Mazzeo, 2015, p.74). Para Gorender (2016), o escravismo colonial como modo de produção na colônia brasileira é inexplicável como síntese de modos de produção preexistentes. Por conseguinte,

> […] seu surgimento não encontra explicação nas direções unilaterais do evolucionismo nem do difusionismo. Não que o escravismo colonial fosse invenção arbitrária fora de qualquer condicionamento histórico. Bem ao contrário, o escravismo colonial surgiu e se desenvolveu dentro de determinismo socioeconômico rigorosamente definido, no tempo eno espaço. Deste determinismo de fatores complexos, precisamente, é que o escravismo colonial emergiu como um modo de produção de características novas, antes desconhecidas na história humana. Nem ele constituiu repetição ou retorno do escravismo antigo, colocando-se em sequência "regular" ao comunismo primitivo, nem resultou da conjugação sintética entre as tendências inerentes à formação social portuguesa do século XVI e às tribos indígenas. O estudo da estrutura e da dinâmica do modo de produção escravista colonial [...] demonstrará o que desde logo vem afirmado, ou seja, que se tratou de um modo de produção historicamente novo, pois a outra conclusão não cabe chegar se esse estudo puser em relevo leis específicas distintas das leis de outros modos de produção. (Gorender, 2016, p. 88- 89).

Os colonizadores, além dos capitais, trouxeram para o Brasil também seus costumes e sua cultura, numa "adaptação" da sociedade portuguesa à realidade nacional. O novo latifúndio escravista moderno marcará significativamente a conformação sócio-histórica do Brasil, determinando a via de passagem não clássica para o capitalismo, "através da adaptação conservadora da exploração rural de tipo colonial (ou seja, voltada desde as origens para a produção de valores de troca para o mercado externo) e fundada em relações escravistas de trabalho". (Coutinho, 2011, p.206).

Coutinho (2011) aborda as complexas interações entre cultura e sociedade no contexto brasileiro, oferecendo uma análise crítica das manifestações culturais, das contradições sociais e das formas de resistência presentes na história do país, explorando como a cultura e a sociedade estão interligadas de maneira profunda e dinâmica, argumentando que o viés cultural é um reflexo das condições sociais e econômicas de uma sociedade, ao mesmo tempo em que desempenha um papel ativo na formação das identidades individuais e coletivas.

Ao enfatizar a dialética entre a dominação e a resistência presentes na cultura e na sociedade brasileira, Coutinho (Idem) analisa como as manifestações culturais muitas vezes podem ser instrumentos de reforço do poder dominante, como também podem servir como formas de resistência, crítica e expressão das vozes marginalizadas. Examinando uma ampla gama de manifestações culturais brasileiras, o autor destaca como essas expressões refletem as contradições sociais e políticas do país, contribuindo para a formação da identidade nacional e regional. Aborda ainda o papel da política cultural na construção da hegemonia e na disseminação de valores e ideologias, investigando como o Estado, as elites e as instituições influenciam a produção e a circulação da cultura, muitas vezes moldando a maneira como as pessoas percebem e interpretam a realidade.

Neste sentido, destaca-se a importância das lutas sociais na formação da cultura e da sociedade brasileira, analisando como os movimentos sociais, sindicatos, grupos étnicos e outras formas de resistência têm desafiado as estruturas de poder e buscado uma transformação da realidade social. Afirma que "a 'organização da cultura', em suma, é o sistema das instituições da sociedade civil cuja função dominante é a de concretizar o papel da cultura na reprodução ou na transformação da sociedade como um todo" (Coutinho, 2011, p.17).

Desde as explorações iniciais das terras brasileiras, houve a presença do Estado português mediante as expedições realizadas sob as ordens diretas do rei de Portugal. Portanto, o Estado português foi instrumento necessário à organização política na colonização, assegurando, inclusive, a violência no processo de expropriação das novas propriedades que estavam sendo descobertas e como contentor de qualquer tipo de movimento organizado contra as ordens da metrópole.

A totalização do poder do Estado português no Brasil se deu pelas primeiras descobertas de jazidas de ouro e diamantes no Brasil. Apesar das atividades de mineração, assim como ocorrido com a agricultura, não terem recebido incentivo ou investimentos em modernização das técnicas e aparatos utilizados, mantendo, com isso, a subordinação e a dependência colonial na relação com a metrópole, suas explorações ocuparão o centro das atenções de Portugal no século XVII, fazendo com que todas as demais atividades econômicas da colônia entrassem em decadência, provocando o empobrecimento e o despovoamento de suas áreas de ocorrência. Uma das consequências mais importantes desse processo foi a migração para o interior das terras brasileiras, ocasionando o progressivo apagamento da região Nordeste do Brasil, anteriormente reconhecida como pólo de concentração da riqueza e do poder político e econômico.

Mazzeo (1989) defende a natureza capitalista das formações sociais coloniais, buscando estabelecer a particularidade histórica do Estado brasileiro, chegando à conclusão de que a autocracia burguesa no Brasil é decorrência da via colonial do desenvolvimento capitalista. Em decorrência dessa análise, a democracia no Brasil só poderia emergir em função da ação das massas

trabalhadoras, de modo que o regime que se desdobrou da chamada transição, nada mais seria que a institucionalização da autocracia burguesa.

Durante o século XIX, uma série de acontecimentos determinaram alterações culturais, econômicas, políticas e sociais no Brasil. A independência do Brasil, a abolição da escravatura, a imigração de trabalhadores europeus e a cultura do café, constituíram-se como elementos definidores do Estado brasileiro, da consolidação do modo de produção capitalista e do desenvolvimento da indústria no país.

Em 1808 a família real portuguesa desembarca em terras brasileiras, trazendo consigo seu aparato estatal. Historicamente, a constituição do Estado brasileiro se dá pela interferência dePortugal. Fernandes (1981) argumenta que, apesar da independência do Brasil não ter sido resultado de um movimento de massas, mas antes um acordo entre os estratos dominantes, ainda assim merece o seu local de destaque, pois representou para o país a quebra com o estatuto colonial dominado por Portugal.

Diferentemente do contexto sócio-histórico de muitos países estrangeiros, de origem feudal, no Brasil a revolução se deu pelo alto, sem envolvimento das massas populares e seguiu os interesses da oligarquia nacional a partir de pactos com a burguesia internacional, a fim de manter seus interesses econômicos. O novo é perpassado pelo velho, recriam-se formas de trabalho servil, moderniza-se a esfera econômica e se conservam práticas como o clientelismo, paternalismo e assistencialismo, possivelmente interessantes aos novos pactos políticos e econômicos, sobretudo, a estrutura social se mantém arcaica, atrasada e com repercussões na atualidade (Mazzeo, 1997).

Somado às características da sociedade brasileira de “arcaização do moderno” (Fernandes, 1976) e “revolução pelo alto” (Ianni, 1981), atribui-se ainda outro ponto importante para discussão: a centralidade do Estado em todo esse contexto, afinal, esse se coloca enquanto um Estado que intervém na economia, banca e subsidia os interesses do capital e, portanto, segue a aprofundar as desigualdades sociais e subordinação do capitalismo brasileiro ao capitalismo internacional.

A esse caráter da “revolução burguesa”, Fernandes chama de “revolução dentro da ordem”, pois apesar de haver um “rompimento com o estatuto colonial”, erigiu-se “a construção da ordem nacional a partir da herança colonial” (Fernandes, 1981, p. 55).

Vianna (2004) conceitua a independência como uma “revolução sem revolução” (Vianna, 2004, p. 44), por não haver, internamente, rivais externos e internos. Foi observado um processo de cooptação das lideranças de um possível movimento nacional- libertador, pelo fato de a independência ter sido proclamada pelo próprio príncipe herdeiro do trono português. Assim, pelo modo como se arquitetou a independência, ela não teria a capacidade, naquele momento, de realizar algo mais que a separação política do Brasil em relação a Portugal. Nenhuma característica revolucionária é possível de ser observada nesse movimento. Entretanto, a independência foi o

primeiro passo para, mais tarde, acontecerem outras transformações em decorrência dela.

Fernandes (1976) define o processo de independência do Brasil a partir de dois aspectos inter relacionados: o caráter revolucionário e o caráter conservador. Se por um lado, seu caráter revolucionário dizia respeito ao rompimento com a monarquia portuguesa, por outro, por se tratar de um processo emanado pela burguesia, conservou os aspectos econômicos e sociais da formação colonial que a ela interessavam, mantendo o Brasil subordinado ao imperialismo mundial.

Outro fator importante para a transformação da sociedade brasileira no século XIX foi a abolição da escravatura. O processo de abolição também ocorreu pelo alto e não se caracterizou como um processo de conquista de direitos pela população escravizada.

Prado Júnior (2006) afirma que "realmente a escravidão constituía ainda a mola mestra da vida do país. Nela repousam todas as suas atividades econômicas; e não havia aparentemente um substituto possível" (p.143). Desta forma, o sistema escravista tornou-se insustentável somente a partir da suspensão do tráfico negreiro em 1850, quando houve o início da imigração de trabalhadores europeus para o Brasil, dando condições para que a escravidão fosse abolida em 1888.

Para substituir a mão de obra escrava, cuja interação com a sociedade ocorria tão somente como força de trabalho, foi incentivada a imigração de trabalhadores livres, provenientes de diversos países europeus. Esses imigrantes trouxeram consigo culturas diferentes e foram aos poucos modificando a estrutura social do Brasil, por serem trabalhadores assalariados. Tiveram participação singular na superação do estatuto colonial, nas alterações do modo de produção agrícola e no crescimento do mercado interno.

Para além do imigrante, outra figura surge no cenário político e social no Brasil: o fazendeiro de café, que ocupa papel significativo na superação da ordem colonial. Assim, pode- se afirmar que, tanto o imigrante, quanto o produtor de café, foram agentes fomentadores das relações sociais capitalistas (Fernandes, 1981).

Sobre a economia cafeeira, é importante destacar que o capital cafeeiro foi o responsável pelo início do processo de industrialização (tardio) no Brasil, a partir do capital acumulado pela agricultura. Fernandes (1981) argumenta que os dois setores da burguesia existentes à época – agrária e industrial – estavam ligados e mantinham inclusive interesses convergentes. A economia cafeeira de São Paulo, por exemplo, além de disponibilizar capital para instalação das indústrias, era a responsável por formar o mercado interno consumidor das manufaturas produzidas.

O Estado contribuiu estreitamente com o complexo cafeeiro, sendo o "braço direito" e o guardião dos interesses dos cafeicultores, seja por meio da fragilização intencional regulatória da apropriação de terras, seja pela vinda dos imigrantes da Europa como trabalhadores nas fazendas de café (inclusive arcando com alguns custos desta absorção do trabalhador imigrante), seja investindo em infraestrutura para o desenvolvimento de seus negócios.

Além da construção de ferrovias pelo complexo cafeeiro, tem-se a expansão das comunicações, do sistema bancário, urbanização e a consequente ampliação da economia urbana. Não obstante, exigiu-se do Estado o controle sobre as contas públicas, pois a principal arrecadação de impostos entre os setores econômicos provinha do complexo cafeeiro.

Ianni (1989) disserta que o capitalismo foi consolidando-se no Brasil

> Por muito tempo, a economia primária exportadora esteve em expansão. A cafeicultura era próspera e caminhava por todos os oestes. Simultaneamente, expandia-se o mercado interno. E a indústria já se manifestava. Depois, houve novos e mais fortes surtos de industrialização. Em escala crescente, o capitalismo desenvolvia-se, e continuou a desenvolver-se, de modo extensivo e intensivo, na cidade e no campo. Em diferentes momentos, e em distintas formas, a divisão social do trabalho articula e rearticulaatividades produtivas e setores sociais. Aos poucos, desenvolvem-se as classes sociais, de permeio com os grupos sociais, as diversidades regionais (Ianni, 1989, p. 151).

Esses surtos de industrialização de que fala o autor foram mais fortes na região Sudeste do país, em detrimento das outras regiões brasileiras, ocasionando a superação completa da centralidade que antes era ocupada pela região Nordeste no desenvolvimento econômico brasileiro.

Porém, “a mesma sociedade que fabrica a prosperidade econômica fabrica as desigualdades que constituem a questão social” (Ianni, 1989, p. 154). O crescimento econômico brasileiro do século XX foi acompanhado proporcionalmente por um aprofundamento das desigualdades sociais, e consequente acirramento da questão social, evidenciada mais fortemente em algumas regiões como Nordeste e Norte do país.

Com a emergência do proletariado, principalmente a partir das greves de 1917, a dinâmica das relações sociais no Brasil exigiu um Estado não só de natureza coercitiva, mas portador de projetos ideológicos de manutenção de *status quo*, sendo a intervenção pública direto no desenvolvimento da industrialização para dinamizar a economia nacional, um dos principais exemplos dessa tendência.

O capital estrangeiro esteve presente fortemente sob a mediação do Estado brasileiro que “ofereceu ao capital estrangeiro a segurança e o controle que ele precisava não apenas para conceder empréstimos, mas para financiar os negócios relativos ao universo agroexportador, dedicando atenção especial ao controle do processo de exportação da produção cafeeira.” (Santos Neto, 2015, p. 207).

A entrada de capital exterior na economia brasileira se dava por meio do Investimento Direto Estrangeiro, empréstimos ou financiamentos regulados pela mediação do Estado brasileiro por meio de decretos e leis que colocavam condições para a entrada e saída de capitais, além de, nitidamente, serem a principal via para a entrada de capital, a partir de condições e garantias ao capital estrangeiro.

O Estado brasileiro não mediu esforços para desenvolver a indústria pesada (siderurgia, metalurgia, petroquímica etc.) e investir na infraestrutura necessária para favorecer a produção

capitalista e para a dinamizar a acumulação de capital, por meio da construção de estradas, portos, aeroportos, hidrelétricas, telecomunicações etc. que contribuem, em larga medida, para a fluidez do capital.

A dinamização da produção brasileira demandou uma forte intervenção estatal em setores estratégicos com a instituição da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Nacional e da Petrobrás, empreendimentos que possibilitaram, em um definido espaço-tempo, a autonomia da extração de minérios, produção de ferro e aço e da produção energética (Santos Neto, 2015, p. 235). O golpe militar brasileiro de 1964 - ou "contrarrevolução preventiva" (Fernandes, 1976; Netto, 2015; Ianni, 2019) - além do objetivo de manter a acumulação de capitais e de conter violentamente as massas trabalhadoras, eclode por meio das movimentações do sistema do capital na sua totalidade global e foi, de certo modo, uma estratégia econômico-financeira de garantia de saídas dos lucros gerados no Brasil. Assim, o Estado brasileiro gerenciava as saídas dos lucros gerados em favor do capital internacional, pois os investidores estrangeiros injetaram capital no Brasil - por meio do Investimento Direto Estrangeiro, Financiamento ou Empréstimo - e, na lógica capitalista, tiveram a segurança jurídico- normativa de retorno do capital investido.

A crise estrutural do capital, ocorrida no final da década de 1970, provocou mudanças na totalidade da produção capitalista, nas relações de produção e no padrão financeirizado de acumulação. (Harvey, 1992; Mandel, 1985; Mészáros, 2011). Tal estrutura política condiciona um Estado neoliberal configurado para promover a liberdade econômica, do individualismo materialista, da desregulação do mercado e do substancial redução do papel estatal na salvaguarda dos direitos sociais. Este Estado se solidifica como um bastião favorável aos interesses capitalistas, assegurando a ampliação da força de trabalho e da exploração, fenômeno que se manifesta através da erosão dos direitos sociais e da intervenção estatal na capacidade de organização dos trabalhadores.

A década de 1970 marcou um período de profunda agitação econômica e social, onde o sistema capitalista global enfrentou uma crise de proporções estruturais. A crise, que teve suas raízes nas políticas e tendências das décadas anteriores, se manifestou de maneira dramática no final dos anos 1970, desencadeando mudanças econômicas e sociais que moldariam a trajetória do mundo nas décadas seguintes.

As décadas de 1950 e 1960 foram caracterizadas por um crescimento econômico notável em muitas partes do mundo, particularmente nos Estados Unidos e na Europa. Esse período de prosperidade foi alimentado pela reconstrução pós-Segunda Guerra Mundial, pela expansão industrial e inovação tecnológica, além de políticas de bem-estar social.

No entanto, a estabilidade econômica começou a ser desafiada nos anos 1970, quando uma série de choques do petróleo abalou os mercados globais. O aumento acentuado nos preços do

petróleo em 1973 e 1979 teve um impacto devastador nas economias dependentes de combustíveis fósseis, provocando inflação galopante e aumentando os custos de produção em todo o mundo.

Além dos choques do petróleo, as economias também enfrentaram uma crescente competição internacional, especialmente dos países recém-industrializados. A desindustrialização gradual em muitos países desenvolvidos levou a uma reconfiguração do mercado de trabalho, com a perda de empregos na indústria manufatureira tradicional e o aumento do setor de serviços.

A crise do final da década de 1970 também minou a eficácia das políticas econômicas keynesianas, que haviam sido predominantes no pós-guerra. O aumento da inflação e o desemprego crescente desafiaram a capacidade do Estado de regular a economia de maneira eficaz. Isso abriu espaço para ideias econômicas alternativas, dando origem ao surgimento do neoliberalismo, que pregava a redução do papel do Estado na economia, a liberalização dos mercados e o fortalecimento do setor privado.

A crise estrutural do capital no final da década de 1970 marcou uma virada significativa na história econômica global. Os desafios enfrentados durante esse período levaram a transformações profundas nas políticas econômicas, nas estruturas de mercado e nas relações de trabalho, a partir da expansão de mercados de câmbio e derivativos e com a abertura de caminhos para uma maior financeirização da economia global.

A ascensão do neoliberalismo como uma resposta à crise e a mudança das dinâmicas econômicas moldaram o cenário socioeconômico das décadas seguintes, influenciando os rumos do desenvolvimento, do comércio internacional e das políticas públicas em todo o mundo. Para que fosse possível a saída da crise, o capitalismo modifica seu modelo de acumulação, implementando o toyotismo/fordismo, além de adotar, disseminar e impor os ideais neoliberais, em oposição ao modelo baseado no keynesianismo/fordismo.

No Brasil, a crise da década de 1970 teve impactos significativos, assim como em muitos outros países ao redor do mundo. Esses impactos moldaram a trajetória econômica e política do país nas décadas seguintes, ocasionando inflação e instabilidade econômica, abertura comercial e participação mais ativa do país na dinâmica global, aumento da dívida externa e endividamento do país, redução no crescimento econômico, recessão e desemprego, além de mudanças na política econômica, que abriu espaço para a adoção de políticas neoliberais, através da promoção de reformas estruturais e privatizações por parte do Estado brasileiro, visando atrair investimentos estrangeiros sob a falácia da modernização. A instabilidade econômica e as reformas implementadas tiveram impactos sociais, afetando principalmente os segmentos mais vulneráveis da sociedade, aumentando a desigualdade social.

A emergência dessa nova dominação nos âmbitos político, econômico e social, decorrente da crise, logo se estabeleceu firmemente nos anos que se seguiram ao seu início. Essa consolidação foi

largamente influenciada pela incapacidade do estado de bem-estar social de responder de maneira efetiva aos ataques corrosivos orquestrados pelos proponentes do neoliberalismo. A agenda de políticas de proteção social tornou-se permeável às forças do novo consenso neoliberal. Em um curto período, ele foi transformado em um símbolo de ineficiência, lentidão e desperdício. Dentro do novo paradigma dos "tigres do mercado", a ênfase não recai mais na manutenção do estado de bem-estar social e suas políticas sociais. Em vez disso, a competitividade empresarial, abusca por lucros, a eficiência dos negócios, o respeito às regras do jogo e a supremacia do mercado passam a ser considerados como elementos prioritários. O mercado, na sua concepção absoluta, é visto como autossuficiente e intrinsecamente racional. Isso culmina no abandono das conquistas sociais representadas pelo estado social e em um retorno à influência ainda maior do mercado sob as regras do grande capital mundializado (Mészáros, 2010).

O neoliberalismo ganhou destaque no Brasil durante a década de 1990, quando uma série de reformas econômicas e políticas foram implementadas, em grande parte sob a presidência de Fernando Collor de Mello e, posteriormente, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso. As principais características do neoliberalismo no Brasil durante esse período incluíram a abertura econômica, com redução de tarifas de importação e busca de maior integração na economia global; uma onda significativa de privatizações de empresas estatais em setores como telecomunicações, energia, siderurgia e mineração; implementação de políticas de desregulamentação em várias áreas da economia para promover a competição e a eficiência; redução da intervenção do Estado na economia, promovendo políticas de austeridade fiscal e contrarreformas nas áreas de previdência social e trabalhista; e incentivo do investimento estrangeiro direto como parte da estratégia de desenvolvimento econômico (Behring, 2010).

3. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: LEGITIMAÇÃO, CONTRARREFORMAS E RETROCESSOS

Nesta seção, partimos das considerações teóricas anteriores para uma análise empírico-material do campo de política de assistência social no Brasil. A política de assistência social no Brasil reflete as contradições e desafios enfrentados pelo país - e que percebemos no capítulo anterior, a partir da análise da hegemonia do grande capital mundializado e suas implicações para a política social brasileira.

No contexto da hegemonia do capital global, a política de assistência social no Brasil é influenciada por crises econômicas, mudanças políticas, pressões econômicas externas, interesses corporativos e ideologias dominantes. A legitimação dessas políticas muitas vezes ocorre através da ação de atores governamentais e movimentos sociais que buscam justificar a redução do papel do

Estado na provisão de serviços sociais, favorecendo abordagens neoliberais que privilegiam o mercado e a privatização.

Assim, as contrarreformas têm sido uma característica recorrente, resultando em cortes de investimentos, redução de direitos sociais e desmantelamento de programas e serviços essenciais para a população mais vulnerável.

Esses retrocessos são exacerbados pela lógica do capital. Portanto, ao adensar o tema da política de assistência social no Brasil, é essencial considerar as interconexões com a hegemonia do capital global e as especificidades do contexto sócio-histórico brasileiro. Somente através de uma análise crítica e contextualizada, fundamentada no materialismo histórico, é possível compreender plenamente os desafios e as possibilidades para a construção de políticas sociais mais justas e inclusivas no país. Desse modo, trataremos, de modo mais específico, da legitimação da assistência social brasileira neste estágio do capitalismo, e as contrarreformas à luz do financiamento público, bem como suas disputas associadas.

3.1. Legitimação da assistência social brasileira no contexto atual do capitalismo

Para as políticas sociais brasileiras, um novo cenário pôde ser observado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988: conhecida como a "Constituição Cidadã", seu texto respondeu (em tese) às demandas dos movimentos sociais organizados à época da Assembleia Nacional Constituinte, ainda que a partir de um modelo restrito e fragmentado de proteção social. Todavia, o momento econômico no cenário mundial, com a era da globalização da economia nas décadas de 1980 e 1990, não era propício para a garantia de proteção social à classe trabalhadora, dada à expansão dos mercados financeiros internacionais e aos ideários do neoliberalismo.

A constituição federal brasileira

> [...] foi promulgada concomitantemente com a disseminação mundial das ideias neoliberais, que têm influenciado significativamente a proteção social, onde as demandas por um sistema público de provisões se mostram cada dia mais presentes, evidenciando a necessidade de manutenção de processos que garantam a proteção social. Nesse cenário mundial têm-se colocado desafios ao Brasil em relação à efetivação de suas conquistas constitucionais, principalmente no que se refere ao investimento nas políticas sociais, dentre as quais está a assistência social (Tavares, 2004, p.20).

Desse modo,

> As políticas neoliberais, ao orientarem-se centralmente pela retração do Estado, abrindo espaços para a extensão das relações mercantis, se chocam diretamente com os interesses públicos e com os direitos universais da grande maioria dos cidadãos. Ao combinar-se com políticas sociais focalizadas, emergenciais, setoriais, que em nada diferem das políticas assistenciais, elas atentam diretamente contra os direitos, especialmente daqueles que dependem da esfera pública, da afirmação de direitos universais para terem acesso aos bens fundamentais (Sader, 2004, p. 09).

Ao longo do século XX no Brasil é possível observar um processo de descentralização do

poder do âmbito federal com maior destaque após a redemocratização do País e com a Constituição de 1988. Assim, a municipalização, entendida como a transferência de poderes e responsabilidades do governo federal para os governos locais, é um tema de relevância no contexto político e econômico, tratada à luz da perspectiva marxista, cuja análise é situada no contexto de uma sociedade moldada pelo capitalismo.

Marx e Engels (1987), no prefácio da "Contribuição à Crítica da Economia Política" (1857) desenvolveram a teoria da base e superestrutura como parte fundamental de sua análise crítica das sociedades capitalistas. Eles argumentam que a estrutura de uma sociedade é composta por duas partes interconectadas[4]: a base econômica e a superestrutura, e que a base econômica é a força motriz por trás da superestrutura.

Para a teoria marxiana, a base econômica é o aspecto fundamental da sociedade, que consiste nas relações de produção, nas forças produtivas e nas formas de propriedade dos meios de produção. Em uma sociedade capitalista, a base econômica é caracterizada pela propriedade privada dos meios de produção e pela busca do lucro como motor da atividade econômica. É nessa base que se desenvolvem as relações de classe, com os proprietários dos meios de produção (a burguesia) explorando a classe trabalhadora (o proletariado) para obter lucro.

A superestrutura engloba todas as instituições, ideologias, práticas culturais, políticas e jurídicas que se desenvolvem sobre a base econômica. Isso inclui o governo, a religião, a educação, a mídia, as leis e as ideologias dominantes. A superestrutura, de acordo com Marx e Engels (1987), é influenciada e moldada pela base econômica. Ela reflete as relações de classe e os interesses da classe dominante.

Marx e Engels (1987) argumentam que a superestrutura não é apenas um produto da base econômica, mas também age para perpetuar e legitimar as relações de classe existentes. Isso significa que as ideias, crenças e valores promovidos pela superestrutura servem aos interesses da classe dominante.

> Em toda a sociedade entendida como «modo de produção», distinguimos dois níveis fundamentais: o nível económico e o nível jurídico-político-ideológico. De entre estes dois níveis, é o nível económico que desempenha o papel fundamental dentro da sociedade, é o nível económico a base sobre a qual se levanta todo o edifício social. Chamaremos «infraestrutura» ao nível económico; chamaremos «superestrutura», formado por elementos jurídico-políticos (Estado, direito etc.) e ideológico (ideias e costumes sociais). A infraestrutura determina a superestrutura. Isto significa que o Estado, as leis, as ideias que se difundem numa sociedade não são elementos neutros, ao serviço de todos, mas sim elementos que estão ao ser viço da infraestrutura economica, permitindo a esta a sua reprodução contínua (Marx, 1986).

Nesse sentido, a municipalização pode ser vista como uma mudança na superestrutura política e administrativa, enquanto as relações de produção capitalistas permanecem inalteradas, levantando questões sobre até que ponto a municipalização pode efetivamente melhorar as condições de vida

das classes trabalhadoras, uma vez que o sistema econômico subjacente permanece intacto.

A descentralização da gestão do governo federal para estados e municípios, conforme apontado pela Constituição Federal de 1988, refere-se a aspectos políticos, administrativos, jurídicos e financeiros. Sob o argumento de promover uma maior autonomia e responsabilidade dos entes federados na formulação e execução de políticas públicas, buscando uma melhor alocação de recursos e uma maior eficiência na prestação de serviços à população, transfere-se as responsabilidades na condução das políticas da União para os municípios sem, contudo, avançar em discussões como uma reforma tributária mais justa para os municípios, e sem considerar que o contexto da discussão sobre a descentralização é o do fortalecimento do neoliberalismo, na perspectiva de enxugamento da máquina estatal.

Para a Seguridade Social, os artigos 194 e 195 da CF/88 estabeleceram o chamado tripé da Seguridade Social, definido pela segurança de direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, ao mesmo tempo em que definiu a equidade na forma de participação no custeio e a diversidade da base de financiamento, estabelecendo rubricas contábeis específicas para cada área, provenientes dos orçamentos da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Conforme descrito por Boschetti e Salvador (2006) tanto o modelo *bismarckiano* (Alemanha), centrado na segurança de renda aos trabalhadores em momentos de riscos sociais decorrentes da ausência de trabalho, quanto o modelo *beveridgiano* (Inglaterra), que tem por objetivo principal o combate à pobreza e se pauta pela instituição de direitos universais a todos os cidadãos incondicionalmente, ou submetidos a condições de recursos, orientaram e estruturaram o sistema de Seguridade Social brasileiro.

Para a assistência social, os artigos 203 e 204 definem normas importantes: a primeira diz respeito ao seu caráter não contributivo; a segunda, refere-se ao financiamento da assistência social com recursos da Seguridade Social; e a terceira, à descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

Contudo, a inclusão da assistência social como campo da seguridade social

> [...] decorreu mais da decisão política do grupo de 'transição democrática" do final da ditadura militar em tratar a gestão da previdência social expurgado do que não era *stricto sensu* seguro social. A constituição político-institucional da assistência social na seguridade social se deu pela negativa, isto é, passou a ser do campo da assistência social o que não era da previdência por não ser benefício decorrente de contribuição própria (Sposati, 2004, p. 33).

A autora defende que a assistência social, diferentemente da saúde, não encontrou interlocutores e interlocuções estruturadas e organizadas na academia, na sociedade civil e nos movimentos sociais, resultando de um processo político pela ampliação do pacto social brasileiro,

ou seja, sua inclusão na Seguridade Social pautou-se muito mais pela negação do que não era da previdência social, isto é, pelo seguro, do que pela cidadania ou pela justiça social.

Para Boschetti e Salvador (2006),

> A materialidade do financiamento da Seguridade Social no Brasil é profundamente dependente da capacidade estatal de garantir os recursos necessários à sua sustentabilidade orçamentária e financeira. Ainda, que parcelas importantes dos recursos que deveriam ser utilizados para as políticas de saúde, previdência e assistência social, e que, de fato, poderiam ampliar a sua abrangência, são retidas pelo Orçamento Fiscal da União e canalizadas para o *superávit* primário (p. 26).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, aponta Salvador (2017),

> O orçamento público, como a parte mais visível do fundo público (Salvador e Teixeira, 2014) não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento. O orçamento é uma peça de cunho político que orienta as negociações a respeito de quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos, conforme Oliveira (2009), refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade (p.428).

Paralelo aos avanços de legislação em outras áreas, fruto de mobilizações de trabalhadores, pesquisadores e entidades de usuários, uma primeira iniciativa de legitimação da Assistência social na perspectiva de política de acesso a direitos foi realizada em 1990, na tentativa frustrada de promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, tendo sua primeira versão vetada na gestão presidencial de Fernando Collor de Melo.

Somente em 1993, já no governo de Itamar Franco, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS é promulgada, trazendo novos rumos para a gestão participativa da política pública de assistência social e definindo-a como direito do cidadão e dever do Estado, sendo política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas, sendo destinada a quem dela necessitar.

A Lei 8.742/1993 - LOAS, ratificando o texto constitucional, definiu em seu Artigo 30, como condição de repasse de recursos para a execução de seus serviços, programas, projetos e benefícios a efetiva instituição e funcionamento de Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; e Plano de Assistência Social; além da comprovaçãoorçamentária de recursos próprios destinados à assistência social alocados em seus respectivos fundos.

Tavares (2004), em sua análise, destaca que os conselhos são espaços fundamentais de participação cidadã no tocante à elaboração e controle de políticas públicas setoriais, ou, então, na gestão de programas governamentais locais. Nos setores da saúde e de assistência social, o conselho representa um ator institucional de relevante importância e sua existência é um pré-requisito,

definido por lei federal, para o aporte de recursos aos governos locais.

Consecutivamente, em 1997 e 1998 são editadas duas versões da Norma Operacional Básica da Assistência Social, que conceituaram o sistema descentralizado e participativo, ampliaram o âmbito de competência dos governos federal, municipais e estaduais e reiteraram a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para o repasse de recursos federais. A edição de 1998 diferenciou serviços, programas e projetos de assistência social, ampliou as atribuições dos Conselhos de Assistência Social e criou os espaços de negociação e pactuação - Comissões Intergestoras Bi e Tripartite.

Tavares (2004) destaca que

> O Sistema Descentralizado e Participativo dessa política, composto pelo Conselho (instância do controle), pelo Fundo (instância do financiamento) e pelo Órgão Gestor (instância da gestão), nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal, traz competências específicas para tais instâncias em cada uma dessas três esferas. Assim, na nova proposta inaugurada com a CF/88 e regulamentada pelos demais instrumentos jurídicos afetos à assistência social, as esferas de governo interagem e são corresponsáveis pela operacionalização da assistência social nas três dimensões citadas: a gestão, o controle e o financiamento (p. 12).

Em 2003, como deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília de 07 a 10 dezembro, nasce o desenho do sistema descentralizado e participativo da assistência social: o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Em 2004, na primeira gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, é criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que acelerou e fortaleceu o processo de construção do SUAS. Em dezembro daquele ano, após ampla mobilização nacional, foi editada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que definiu o novo modelo de gestão e apresentou as diretrizes para efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado.

Importante destacar que a PNAS/2004, apontou, além de outras coisas, a urgência da formulação e da implantação de uma sistemática de monitoramento e avaliação por meio de um sistema de informação em assistência social, onde Tapajós (2006) discorre,

> dentre os desafios colocados pela Política Nacional de Assistência social – PNAS/2004 - está o estabelecimento de uma nova lógica de concepção, planejamento e gestão dessa política pública. A realização da incumbência exigiu a inauguração de processos organizacionais e tecnológicos inédito, que envolveram, e envolvem ainda, várias etapas de formulação, deliberação e pactuação e, continuamente, requisita o estabelecimento de condições institucionais e materiais responsáveis, consequentes e adequadas ao tamanho da tarefa. As objetivações da PNAS referentes à gestão da informação, monitoramento e avaliação das ações praticadas no setor são determinantes, e aparecem como uma das colunas na estrutura político-institucional projetada para essa área (p. 179).

Paralelo ao desafio da inovação tecnológica, surgia também com a PNAS/2004 o desafio da inauguração de um novo paradigma para o financiamento da política de assistência social, tratado por segundo Tavares (2009)

> Superar o modelo tradicional de operar o financiamento marcado por práticas centralizadas, segmentadas, sobrepostas, pontuais, muitas vezes operadas a partir de bases patrimonialistas e clientelistas e pautadas numa série histórica, perpetuada, engessada e alicerçada num modelo de repasse de recursos operado sob a lógica per capita, que na maioria das vezes não correspondia às necessidades específicas, compõe esse desafio (p.230).

Em 2005 é apresentada a proposta para a Norma Operacional Básica do SUAS, aprovada nacionalmente por gestores e pelas instâncias de controle social, definindo novos patamares para a gestão, o financiamento e controle social para a assistência social. Posteriormente, em 2007, é publicada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, documento que estabelece, além da gestão do trabalho, os princípios éticos para os/as trabalhadores/as do sistema, equipes de referência para os equipamentos de Proteção Social Básica, Especial de Média e Alta Complexidades, diretrizes para a capacitação e para a construção de Plano de Cargos, Carreiras e Salários para o SUAS.

Finalmente, em 2011, foi promulgada a Lei 12.435, que alterou o texto da LOAS, aprimorando os paradigmas por ela inaugurado. Trouxe reflexos, sobretudo, para o aprimoramento da gestão da assistência social, inclusive para o seu financiamento. Recentemente, em 2012, é publicada nova versão da Norma Operacional Básica do SUAS, revogando a de 2005 e trazendo inovações para o sistema no que se refere ao aprimoramento de sua gestão e à qualificação de seus serviços.

O resgate da história do SUAS e as lutas pela sua legitimação enquanto política pública, dever do Estado e direito do cidadão, é importante para contextualizar o desenho de financiamento da assistência social colocado pela Política Nacional de Assistência Social de 2004.

Couto, Yazbek e Raichelis (2010, p.261) afirmam que,

> a regulamentação da assistência social como política pública constituinte da Seguridade Social, bem como o seu redesenho mediante a criação do SUAS sinaliza, sem dúvida, um avanço de relevância histórica na trajetória de uma política que tem sua gênese estruturada sobre as bases da matriz caritativa e filantrópica, destituída de visibilidade na sua natureza política e institucional.

Contudo, afirmam como desafio a incorporação dos preceitos das regulações editadas (Yazbek; Raichelis, 2010, p.264),

> desse modo, embora a PNAS e NOB/SUAS indiquem novos parâmetros e referências para a organização e distribuição dos serviços e o enfoque na matricialidade familiar, de maneira a superar as ações fragmentadas e segmentadas, ainda é possível dizer que tais orientações não são bem incorporadas e trabalhadas pelos diferentes profissionais no âmbito destas unidades, sobretudo, nos CRAS (p. 264).

Como se pode observar, do ponto de vista de segurança jurídica houve avanços quanto à produção de aparatos legais que garantissem direitos. Porém, Bobbio (1996), questiona

> num discurso geral sobre os direitos do homem, deve-se ter a preocupação inicial de manter a distinção entre teoria e prática, ou melhor, deve-se ter em mente, antes de mais nada, que teoria e prática percorrem duas estradas diversas e a velocidade muito desiguais. Quero dizer que, nestes últimos anos, falou-se e continua a se falar de direitos do homem, entre eruditos, filósofos, juristas, sociólogos e políticos, muito mais do que se fazer até agora para que eles sejam reconhecidos e protegidos efetivamente, ou seja, para

> transformar aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis) em direitos propriamente ditos (isto é, no sentido em que juristas falam de direito) (p. 67)

Pensar o orçamento público como instrumento de gestão significa traduzir as prioridades de governo no investimento do recurso público, refletindo suas concepções de política pública, de eleição de prioridades e posicionamento político.

Sposati (2004) escreve

> quero afirmar que o âmbito de uma política social é, em grande parte, resultante do processo histórico político e, por consequência, das orientações que uma sociedade estabelece quanto às necessidades de reprodução social da sociedade que terão provisão pública, isto é, aquelas que transitam da responsabilidade individual e privada para a responsabilidade social e pública. O alcance dessas provisões em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham o regime da política social adotada no país (p.31).

Outrossim, o modo de gestão e financiamento ao detalhar o regime da política social adotada no Brasil traz os dispositivos alicerçados à luz do financiamento público em disputa, bem como as chamadas contrarreformas, as quais trataremos a seguir.

3.2. Modernidade e as Contrarreformas à luz do Financiamento Público em disputa

A disputa de projetos antagônicos sempre esteve presente na sociedade de classes brasileira. Permeado pelas contradições inerentes ao sistema capitalista, as contrarreformas promovidas pelo Estado burguês emergem como manifestações de uma estrutura que, ao se apresentar como progressista, oculta suas verdadeiras intenções ultraneoliberais. Nesse cenário, o financiamento público torna-se o epicentro onde se revelam não apenas as políticas, mas as tensões profundas que caracterizam esse sistema.

As “reformas” propostas pelo Estado brasileiro, mascaradas ideologicamente como medidas necessárias, servem como instrumentos da lógica capitalista, sacrificando a justiça social em nome de uma falsa sustentabilidade fiscal, quando, na verdade se trata de contrarreformas, no sentido de desmontar as políticas sociais e negar direitos historicamente assegurados, privilegiando os interesses do mercado, beneficiando uma minoria enquanto oprimem a maioria.No cerne dessas contradições, a disputa pelo financiamento público adquire um significado crucial. À medida que a retórica da austeridade se fortalece, questionando a capacidade do Estado, instrumento da classe dominante, em prover serviços essenciais à população, a disputa pelos recursos revela não apenas escolhas econômicas, mas a luta de classes intrínseca à sociedade capitalista.

No epicentro desse embate, as questões críticas transcendem o aspecto técnico do financiamento e questionam a quem realmente serve essa estrutura. A falta de transparência e a ausência de participação popular efetiva são reflexos de uma governança que perpetua a exploração de classes, subjugando a classe trabalhadora em prol dos interesses do capital.

Algumas práticas comuns podem ser identificadas em várias situações que demarcam a natureza da relação entre o fundo público e a manutenção dos interesses do capital. Neste sentido, o fundo público se constitui como uma arena de disputas dos recursos públicos na sociedade capitalista, além de contribuir para a sua reprodução. Segundo Salvador (2012a), na fase atual do capitalismo, o fundo público age ativamente nas políticas macroeconômicas, funcionando tanto na acumulação produtiva quanto nas políticas sociais. Portanto, a importância do fundo público não está apenas na sua função de manter a acumulação do capital, mas de assegurar o contrato social.

Além da contratação pública, o governo concede subsídios e benefícios fiscais a empresas e setores específicos da economia, como reduções de impostos, créditos fiscais e isenções. Essas políticas de incentivo, embora justificadas como estímulos ao crescimento econômico e à criação de empregos, beneficiam mais diretamente as grandes corporações, contribuindo para a concentração de riqueza.

Em situações de ondas de crises econômicas, intrínsecas às relações capitalistas, o Estado pode intervir com resgates financeiros e empréstimos a instituições financeiras para evitar colapsos sistêmicos, atuando como salvaguarda em tempos de crises de superacumulação. Essas intervenções visam proteger os interesses do capital financeiro, garantindo a estabilidade do sistema, mesmo que isso signifique transferir recursos substanciais do fundo público para o setor financeiro. Através da promulgação de leis, o Estado brasileiro legitima artifícios de "contenção de gastos" e remanejamentos de orçamento, sob o discurso da manutenção de *superávit,* para retirar recursos das áreas sociais e, com isso, tornar as políticas sociais mantidas com recursos residuais, neste contexto inserem-se as contrarreformas.

A influência do capital sobre a legislação estatal pode levar à criação de leis que favoreçam seus interesses, incluindo políticas que desregulamentam as políticas sociais, reduzem as obrigações ambientais ou flexibilizam as relações trabalhistas, em benefício do capital, contra os direitos da classe trabalhadora. Na lógica do capital portador de juros e do capital fictício, a emissão de títulos da dívida pública é a forma pela qual o fundo público é mobilizado para atender aos interesses docapital. A aquisição desses títulos por investidores/as privados cria uma relação na qual o Estado deve pagar juros, beneficiando instituições financeiras e grandes detentores de capital.

A emissão de títulos da dívida pública é uma prática comum adotada pelos governos para captar recursos no mercado financeiro. Ao fazer isso, o Estado emite títulos, que são basicamente promessas de pagamento futuros, em troca de dinheiro imediato. Essa transação cria uma relação entre o governo (emissor dos títulos) e os investidores privados que os adquirem.

O governo emite títulos de dívida, que podem ter diferentes prazos de vencimento e taxas de juros associadas. Esses títulos são colocados no mercado financeiro, onde investidores\as, incluindo instituições financeiras e outros/as detentores/as de capital, têm a oportunidade de comprá-los.

Investidores privados, como bancos, fundos de investimento, e até mesmo indivíduos, compram esses títulos como parte de suas carteiras de investimento. Eles são motivados pela perspectiva de receber juros ao longo do tempo e o retorno do principal no vencimento do título. Esses pagamentos de juros constituem uma despesa para o Estado e são retirados do fundo público. Portanto, a dívida pública representa um comprometimento de recursos significativos do orçamento para cumprir essas obrigações, levando o Estado a um endividamento contínuo.

Numa perspectiva ultraneoliberal, o serviço da dívida cria pressões para políticas de austeridade, com reduções de gastos públicos nas áreas como saúde, educação e assistência social, para cumprir as obrigações de pagamento da dívida. Diante deste cenário, a proposta deste estudo apresenta subsídios para o debate sobre o comprometimento do orçamento público com o pagamento de juros e encargos da dívida, em prejuízo da ampliação do atendimento das demandas da população, agravadas no contexto pós-pandêmico, pela assistência social.

4. CENÁRIO DO ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM ARACAJU/SE (2016 a 2022): rebatimentos dos orçamentos da União e do Estado de Sergipe na política municipal

Aprofundando nossa análise à luz do materialismo, é necessário compreender como a política de assistência social em Aracaju está inserida em um sistema econômico e político mais amplo, onde políticas de austeridade e as orientações neoliberais impostas pelo capital internacional têm repercussões diretas nos orçamentos municipais, impactando a capacidade de financiamento e implementação de programas e serviços sociais.

O rebatimento dos orçamentos da União e do Estado de Sergipe na política de assistência social em Aracaju reflete essa dinâmica na estrutura socioeconômica brasileira.

Nesse sentido, a análise dialética do cenário orçamentário da política de assistência social em Aracaju deve considerar não apenas os aspectos quantitativos dos recursos disponíveis, mas também as relações de poder subjacentes que influenciam a distribuição e alocação desses recursos, situando as decisões tomadas por cada agente governamental dentro do contexto mais amplo do capital global e das contradições do sistema capitalista.

Ao longo deste capítulo, trataremos primeiro do Orçamento Geral da União, para posteriormente especificar ainda mais o objeto no Estado de Sergipe e, por fim, no município de Aracaju.

Assim, este capítulo tem a finalidade de analisar como o tesouro do município de Aracaju/SE vem sendo onerado mediante o (sub) financiamento da assistência social, diante dos repasses

financeiros mitigados frente aos ajustes/cortes no orçamento embasados por emendas contrarreformistas e de desmontes da seguridade social ora realizado pelos três entes federados: Governo Federal, Governo do Estado de Sergipe e Prefeitura Municipal de Aracaju, entre os anos de 2016 e 2022.

Inicialmente, faremos a exposição dos dados relativos ao Orçamento Geral da União e do Governo do Estado de Sergipe, demonstrando as parcelas de recursos destinados (OrçamentoAtualizado) e aqueles efetivamente gastos (Despesas Liquidadas) nos orçamentos anuais dos dois entes, analisando os valores destinados ao pagamento de juros e encargos da dívida pública, e os valores destinados à execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Logo após, trataremos da análise do orçamento da Prefeitura Municipal de Aracaju, demonstrando como o movimento da execução do orçamento do município que conformata o tesouro municipal vem sendo onerado mediante o financiamento da assistência social, diante do desfinanciamento e do subfinanciamento da política pelos demais entes, dado pelo comprometimento de parcela dos recursos do fundo público com o pagamento de juros e encargos da dívida, privilegiando os interesses do capital financeiro, enquanto promove o sucateamento da assistência social.

A partir das demonstrações, pretendemos discutir a hipótese elaborada no projeto de pesquisa, frente ao objeto de estudo e às questões indagadas, de que a união e o estado, responsáveis pela arrecadação da maioria dos tributos, vêm sendo os que menos contribuem financeiramente para a efetivação do SUAS nos municípios, figurando, portanto, os municípios, detentores do menor produto da arrecadação tributária, como os grandes financiadores das ações.

Importa destacar que o orçamento público é composto por Leis que estimam a receita e fixam as despesas por período e anualmente (PPA, LDO e LOA)[5]. Neste sentido, as receitas do governo são estimadas, uma vez que vêm de arrecadações que podem sofrer variações ano a ano e durante o ano. No entanto, é obrigatório que o governo faça em suas leis orçamentárias a previsão de receitas, permitindo saber quanto de gastos poderá ser planejado em cada exercício financeiro e quais as prioridades na destinação de recursos.

Por se tratar de estimativa, as receitas estão sujeitas a variação para mais ou para menos, a depender das arrecadações dos governos. Neste sentido, o governo trabalha com um orçamento inicial e um orçamento atualizado, que também se diferencia do valor efetivamente arrecadado. O orçamento inicial é aquele previsto antes mesmo do ano começar. O orçamento atualizado reflete mudanças que influenciaram, para cima ou para baixo, a previsão da receita. Já o valor arrecadado refere-se ao que de fato entrou nas contas dos governos. Ainda, as receitas podem ser categorizadas como correntes, quando se referem aos recursos arrecadados com a prestação de serviços e atividades industriais, e os impostos, taxas e contribuições, ou de capital, que são aqueles recursos

arrecadados através de empréstimos e da venda do patrimônio público (Behring, 2010; Salvador, 2012).

No que se refere às despesas, cuja execução não pode ultrapassar o valor das receitas, existe uma categorização estabelecida pelas normativas afetas ao orçamento público. Todo gasto que ogoverno faz com o dinheiro arrecado por meio de impostos ou outras fontes é categorizado por área de atuação do governo através das funções e das subfunções orçamentárias, que permitem identificar quem gastou o dinheiro, em qual área, o que foi contratado ou comprado e a classificação financeira do gasto. Neste estudo foram consideradas as despesas classificadas nas funções 08 – Assistência Social, 09 – Previdência Social, 10 – Saúde e 28 – Encargos Especiais das prestações de contas do Governo Federal, do Governo do Estado de Sergipe e da Prefeitura Municipal de Aracaju.

4.1 Orçamento Geral da União: cenário do orçamento de 2016 a 2022

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que "estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências" (Brasil, 2000), complementada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que determinou "a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (Brasil, 2009), instituiu para todos os entes federados no Brasil "a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público". Ou seja, através dos meios eletrônicos de acesso público, foram instituídos os chamados Portais da Transparência do Orçamento Público, numa iniciativa de tornarem públicas as informações sobre a execução orçamentária pelos entes federados.

O portal da transparência do Governo Federal, disponibilizado pela Controladoria Geral da União – CGU[4], alimentado por informações das diversas instituições que integram os poderes federais, através do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI[5] , foi a fonte de consulta para a obtenção dos dados sobre a Execução do Orçamento da União, necessários para a realização desta pesquisa[6].

---

[4]A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como órgão central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.

[5]O SIAFI é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

[6] As consultas foram realizadas no *site* https://portaldatransparencia.gov.br/

Cumpre informar que a CF/1988 define nos Artigos 153 e 154 as competências da União na instituição de impostos referentes à: importação de produtos estrangeiros – II; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados – IE; renda e proventos de qualquer natureza – IR; produtos industrializados – IPI; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários – IOF; Propriedade territorial Rural – ITR; grandes fortunas, nos termos de lei complementar – IGF; e Impostos Extraordinários.

Cada um desses impostos desempenha um papel na arrecadação de recursos federais. Enquanto o II incide sobre produtos estrangeiros, promovendo arrecadação via comércio internacional, o IE gera receitas para o governo a partir da saída de produtos para o exterior, podendo ser usado para fins macroeconômicos. O imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) é central para a justiça fiscal, incidindo sobre ganhos para intervir visando equidade social. Já na produção industrial, destaca-se o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que regula esse setor. De modo correlato, o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) é uma ferramenta de controle das operações financeiras. Por sua vez, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) visa promover uma distribuição mais igualitária da terra e seus bons usos. Em conjunto, esses impostos refletem a complexidade de equilibrar interesses econômicos, sociais e fiscais.

A partir de pesquisa realizada no portal da transparência do Governo Federal, construímos uma primeira tabela que nos permite auferir o volume de recursos orçamentários da União no período de 2016 e 2022, como segue:

Tabela 3: Dados Orçamentários do Governo Federal – Receitas e Despesas (2016 a 2022)

Dados Orçamentários do Governo Federal 2016 a 2022 - Receitas e Despesas

	RECEITAS				
Ano SIAFI	Projeto de Lei	Previsão Atualizada	Arrecadação	Diferença Previsto x Arrecadado	Porcentagem da Previsão Atualizada/Arrecadação
2016	2.927.475.049.341,00	2.935.596.226.187,00	2.841.945.744.330,00	93.650.481.857	97%
2017	3.399.469.969.668,00	3.415.431.200.238,00	2.568.608.878.853,00	846.822.321.385	75%
2018	3.500.837.633.386,00	3.506.421.082.632,00	2.940.681.727.969,00	565.739.354.663	84%
2019	3.262.209.303.823,00	3.262.209.303.823,00	2.990.869.173.248,00	271.340.130.575	92%
2020	3.558.520.100.068,00	3.565.520.100.068,00	3.669.970.020.531,00	- 104.449.920.463	103%
2021	4.147.580.314.649,00	4.181.004.169.000,00	4.280.212.526.338,00	- 99.208.357.338	102%
2022	4.619.672.809.540,00	4.730.065.402.966,00	4.327.451.868.991,00	402.613.533.975	91%

https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSIGABrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137 SIGA Brasil - Painel Especialista (senado.leg.br)

	DESPESAS				
Ano SIAFI	Projeto de Lei	Autorizado	Despesa Executada	Diferença Autorizado x Despesa Executa (sem RP)	Porcentagem do Orçamento Autorizado/Despesa executada
2016	2.903.425.049.341,00	3.003.407.558.129,00	2.661.473.991.964,00	- 341.933.566.165,00	-11%
2017	3.399.469.969.668,00	3.415.431.200.229,00	2.583.727.159.185,00	- 831.704.041.044,00	-24%
2018	3.500.837.633.386,00	3.527.218.747.855,00	2.757.365.927.774,00	- 769.852.820.081,00	-22%
2019	3.262.209.303.823,00	3.314.198.176.772,00	2.846.791.430.268,00	- 467.406.746.504,00	-14%
2020	3.558.520.100.068,00	4.198.489.753.466,00	3.718.144.686.986,00	- 480.345.066.480,00	-11%
2021	4.147.580.314.649,00	4.406.510.162.659,00	4.047.014.378.505,00	- 359.495.784.154,00	-8%
2022	4.619.672.809.540,00	4.939.503.259.686,00	4.256.632.711.027,00	- 682.870.548.659,00	-14%

https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSIGABrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&select=LB137 SIGA Brasil - Painel Especialista (senado.leg.br)

Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente, podemos destacar que a previsão da receita do Governo Federal aproxima-se do que tem sido efetivamente arrecadado, ultrapassando os 90% de precisão nos anos 2016, 2019 e 2022, excetuam-se os anos de 2017 e 2018, com arrecadações de 75% e 84% respectivamente e 2020 e 2021, com arrecadações maiores que 100%. Nesse sentido, o orçamento público, enquanto uma peça técnica que extrapola a sua estruturação contábil, reflete a correlação das forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários (Salvador, 2010). A partir desse pressuposto, a decisão sobre os gastos do Estado, refletidas nas suas peças orçamentárias, é antes de tudo uma decisão política sobre que classe social vai financiar, através da tributação, os gastos estatais. Ora, se o montante da receita orçamentária prevista se aproximou da receita executada, significa que o governo sabe de onde estão sendo arrecadados os impostos e sobre qual classe social a tributação está pesando, como também sabe qual classe social ele está beneficiando com suas políticas econômicas e sociais.

Numa perspectiva marxista, os dados orçamentários são analisados a partir de um exame da relação entre o Estado e a dinâmica de acumulação de capital, bem como seus processos de crises sistêmicas. Há o entendimento de que o Estado capitalista expande suas despesas de acordo com esses fenômenos. É necessário, portanto, apreender as relações de classe e como as alocaçõesorçamentárias as perpetuam, de que modo os gastos se estruturam e quais os interesses intrínsecos, e na própria estrutura política e conjuntura histórica do momento.

As conjunturas econômicas e políticas nos âmbitos nacional e internacional no século atual podem ser capazes de explicar o desempenho da arrecadação do Governo Federal. Em 2017 houve um crescimento econômico global após a crise financeira de 2008. Muitas economias ao redor do mundo experimentaram crescimento, especialmente os mercados emergentes, como o Brasil e a China.

Todavia, embora a economia brasileira se recuperasse de uma recessão, o Brasil experimentava uma ampla crise política, que culminou com o golpe contra a presidente Dilma Roussef em 2016, tendo como pano de fundo a tentativa de desmonte do sistema democrático no país, com avanço mundial da ultradireita. Com isso, 2017 foi o primeiro ano do Governo de Michel Temer, pós golpe, que tratou de encaminhar, ainda em 2016, propostas de reformas que exacerbaram os ideários do neoliberalismo, como a proposta de reforma da previdência social e a EC 95/2016, trazendo consequências graves para a classe trabalhadora, pois atingiram a seguridade social e as demais políticas sociais como educação, segurança pública, cultura e habitação, por exemplo.

A EC 95/2016 impôs um limite rígido ao crescimento dos gastos públicos, sobretudo àqueles destinados às políticas de seguridade social como a saúde e a assistência social, complementares à

reforma da previdência. Isso limitou a capacidade do governo de aumentar os investimentos nessas áreas em resposta às necessidades da população, ampliadas pelo agravamento das expressões da questão social.

Como a correção dos gastos está vinculada apenas à inflação, e não ao crescimento da economia ou da população, os orçamentos reais das políticas sociais diminuem ao longo do tempo, levado por cortes orçamentários em programas, projetos e serviços, impactando a qualidade e o acesso aos serviços públicos, afetando principalmente as camadas mais vulneráveis da população por comprometer a capacidade do governo de atender às necessidades sociais da população do país, agravando as desigualdades sociais.

Importante destacar que os anos de 2020 e 2021 tiveram como evento mais significativo o surgimento da pandemia da COVID-19, que provocou um impacto profundo na economia global. Além da morte de quase 15 milhões de pessoas em todo o mundo, segundo estimativa da Organização Mundial da Saúde (OMS), a disseminação do vírus levou a *lockdowns* e uma desaceleração econômica generalizada.

Como resultado da pandemia, a economia global entrou em recessão, com muitos países enfrentando quedas significativas no PIB e aumento do desemprego. Vários governos ao redor do mundo lançaram pacotes de estímulo econômico para mitigar os impactos da pandemia, incluindo injeções de dinheiro, empréstimos a empresas e programas de apoio ao desemprego. Os mercados financeiros sofreram grande volatilidade em resposta à incerteza econômica causada pela pandemia. Em 2021, muitos países começaram a se recuperar da recessão causada pela pandemia, impulsionados pela distribuição de vacinas e pela flexibilização das restrições. Em algumas partes do mundo, a recuperação econômica foi acompanhada de preocupações com a inflação e problemas de abastecimento devido a desequilíbrios na cadeia de suprimentos. Os bancos centrais em muitos países mantiveram políticas monetárias expansionistas, mantendo as taxas de juros baixas paraapoiar a recuperação econômica.

Segundo dados da ONU, contidos no relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Brasil foi incluído novamente no Mapa da Fome, depois de ter superado essa situação em 2014. Segundo dados do relatório, disponíveis no *site* do Senado Federal, entre 2019 e 2021

> são 61 milhões de brasileiros que encontraram dificuldade de se alimentar. Entre 2019 e 2021, 15 milhões de brasileiros passaram fome. Três em cada 10 brasileiros não têm certeza se vão fazer a próxima refeição. Segundo especialistas, a pandemia não é a maior culpada pelo aumento da fome, mas sim o aumento da desigualdade social e da falta de políticas públicas (Brasil, 2022).

Os dados do orçamento federal demonstram que a arrecadação efetiva em 2016 chegou a 97% da previsão atualizada. Já em 2017, terceiro ano do PPA Dilma/Temer e primeiro ano do teto de

gastos estabelecido pela EC 95/2016, promulgada em dezembro de 2016, a arrecadação efetiva caiu para 75% da previsão atualizada, seguida de 84% em 2018, último ano do PPA Dilma/Temer.

Em 2019, primeiro ano do PPA do governo Bolsonaro, a arrecadação atinge 92% da previsão atualizada. Todavia, o valor apresentado no Projeto de Lei da LOA se aproxima do valor orçado para 2017, demonstrando o retrocesso na arrecadação do Governo Federal, que passa a recuperar o crescimento somente em 2020, quando o Governo Federal arrecada 103% da previsão atualizada, evidenciando um excesso de arrecadação, fato que se repete em 2021, quando arrecada 102% do orçamento atualizado, voltando ao equilíbrio em 2022, quando atinge 91%.

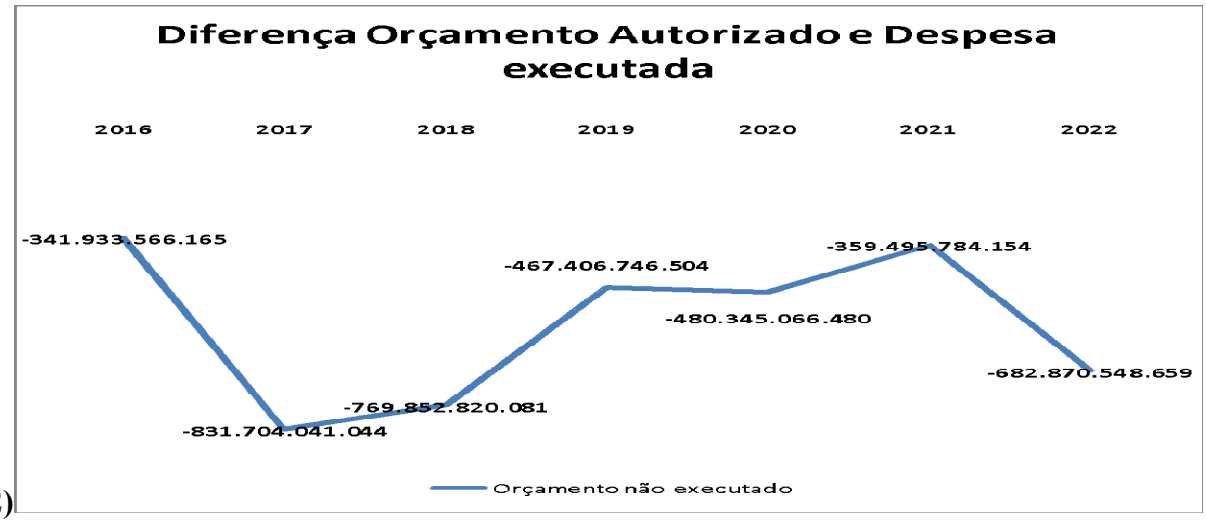
Apesar da pandemia, a performance na arrecadação do Governo Federal fora positiva, podendo ser explicada pelo recebido de receitas extras entre os anos 2020 e 2022 de fontes não previstas, como privatizações, concessões, *royalties* de recursos naturais, ou outros fluxos de receita não recorrentes.

Além disso, o governo pode ter economizado em despesas planejadas, como redução de gastos operacionais ou menor execução de programas e projetos, frutos da EC 95/2016, como também pode ter utilizado os números do orçamento plurianual como fator para aumento de credibilidade do País para a contratação de empréstimos internacionais. Esta matéria requer estudos mais aprofundados sobre o tema, o que exigiria um estudo mais amiúde das peças orçamentárias do Governo Federal, o que foge do escopo desta pesquisa.

No que se referem às despesas, os gráficos abaixo demonstram a efetividade da EC 95/2016 sobre os gastos com o fundo público, sob a falácia da contenção de gastos e do equilíbrio nas contas públicas. Mais adiante trataremos da parcela do orçamento do Governo Federal comprometida com o pagamento de juros e encargos da dívida, onde poderemos observar que este discurso não passa de uma cilada, pois os cortes orçamentários no Governo Federal, no período de 2016 a 2022, atingiram profundamente as políticas sociais.

O gráfico 5, que segue na próxima página, demonstra as diferenças entre o orçamento autorizado e a despesa de fato executada pelo governo federal, no recorte temporal 2016-2022, que contempla as administrações que promoveram, de modo direto, a implementação de um modelo ultraneoliberal no tratamento da máquina pública.

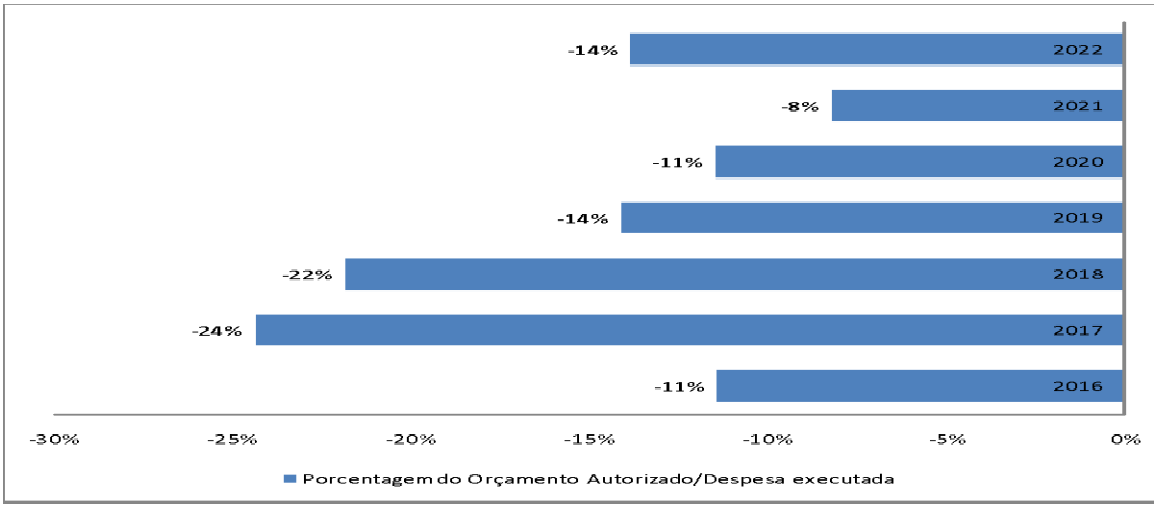
Gráfico 05: Diferença entre o Orçamento Autorizado e a Despesa Executada do Governo Federal (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico 6, na próxima página, demonstra a diferença de valores entre o orçamento autorizado e as despesas efetivamente executadas, evidenciando que os anos de 2017, 2018 e 2022 foram os mais austeros no que se refere ao corte de gastos do fundo público, referindo-se aos dois primeiros anos de vigência da EC 95/2016 (2017 e 2018), e ao último ano do governo Bolsonaro.

Gráfico 06: Diferença percentual entre o orçamento autorizado e as despesas executadas do Governo Federal (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

No período entre 2016 e 2022 podemos observar, respectivamente, cortes de 11% (2016), 24%(2017), 22% (2018), 14% (2019), 11% (2020), 8% (2021) e 14% (2022) no orçamento autorizadodo Governo Federal. Consequentemente, demonstram o volume de recursos que

deixaram de ser utilizados para a oferta em qualidade e em quantidade suficientes para a oferta das políticas sociais, sem considerar o volume de recursos comprometidos com o mercado, por meio do refinanciamento da dívida.

De perspectiva materialista, uma disparidade nesses dados pode indicar que as decisões orçamentárias favorecem interesses acumulativos, e não de justiça social. Do mesmo modo, algumas desigualdades estruturais podem ser perpetuadas pela alocação desigual de recursos, trazendo impactos para a classe trabalhadora, como por exemplo cortes orçamentários em setores cruciais para a qualidade de vida ou a gestão de uma crise econômica.

No período entre 2016 e 2022 podemos observar, respectivamente, cortes de 11% (2016), 24% (2017), 22% (2018), 14% (2019), 11% (2020), 8% (2021) e 14% (2022) no orçamento autorizado do Governo Federal. Consequentemente, demonstram o volume de recursos que deixaram de ser utilizados para a oferta em qualidade e em quantidade suficientes para a oferta das políticas sociais, sem considerar o volume de recursos comprometidos com o mercado, por meio do refinanciamento da dívida.

Essa diferença entre o valor inicialmente orçado e o efetivamente utilizado evidencia que, além da disputa inicial pela destinação do recurso, durante a execução orçamentária ao longo doexercício financeiro o governo utiliza artifícios, como a EC 95/2016, a DRU e os decretos de contingenciamento orçamentário, como meio de assegurar metas de *superávit* primário, funcionando como apêndice da política econômica em execução, explicitando uma subordinação dos gastos que efetivam direitos para a maioria da população à lógica do mercado financeiro (Salvador, 2010). Tais artifícios neoliberais de ajuste fiscal atingem de forma deletéria as políticas sociais em seu financiamento e concepção. O neoliberalismo surge como a resposta da classe burguesa à sua própria crise, centrando-se principalmente numa intensa investida sobre os trabalhadores. Seu objetivo central é extrair mais valor em condições favoráveis globalmente, especialmente nos países dependentes, buscando o diferencial de produtividade pela superexploração do trabalho (Behring, 2019).

Assim, o neoliberalismo pode ser visto como uma resposta à crise enfrentada pela classe burguesa, com foco em diminuir as condições vantajosas para os trabalhadores e extrair mais valor globalmente - visando explorar a mão de obra por meio da superexploração, especialmente em países dependentes. Trata-se de uma forma política que ganha tração especialmente no final dos anos 1970, estando até hoje num movimento constante de eliminar as redes de segurança do governo e desregulamentar os principais setores da economia.

O neoliberalismo é caracterizado por um conjunto central de políticas de liberalização, desregulamentação e privatizações. No contexto dos países dependentes, frequentemente se

manifesta por meio de políticas de aderência à dinâmica de influência imperialista, favorecendo o capital estrangeiro em detrimento dos projetos locais - como, por exemplo, a imposição de políticas de austeridade por motivos de financeirização.

Aprofundando a análise, passamos a mensurar, além dos valores que foram objeto de corte orçamentário, os dados da despesa executada, onde resta evidente a grande parcela do orçamento federal comprometida com o pagamento de juros e encargos da dívida. Logo, a análise das despesas executadas pela União, nesse sentido, pode auxiliar a esclarecer como essas políticas ultraneoliberais têm sido implementadas no contexto brasileiro, especialmente no que tange o período 2016-2022, onde esse movimento ganha força, conforme supracitado, a partir de uma série de contrarreformas.

De acordo com os dados disponíveis no *site* da CGU, obtivemos a Tabela 4 e o Gráfico 7, que demonstram o comprometimento do Orçamento Geral da União com todas as despesas do orçamento fiscal e da seguridade social[7] e com as despesas com o pagamento de juros e encargos da dívida, no período compreendido entre os anos de 2016 e 2022[8].

Tabela 04: Demonstrativo da Despesa Executada do Orçamento Geral da União (2016 a 2022)

ANO	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO - DESPESA EXECUTADA	
	Todas as funções do orçamento fiscal e da seguridade social	Encargos Especiais - Refinanciamento
2016	1.892.458.586.045,48	653.821.695.550,00
2017	2.000.055.230.870,44	462.632.657.650,00
2018	2.188.750.322.350,71	450.198.329.588,69
2019	2.255.451.500.568,92	476.775.244.773,88
2020	2.839.381.708.881,24	723.323.376.763,82
2021	2.491.644.160.010,20	1.399.617.895.331,67
2022	2.675.756.650.202,24	1.425.069.591.332,57

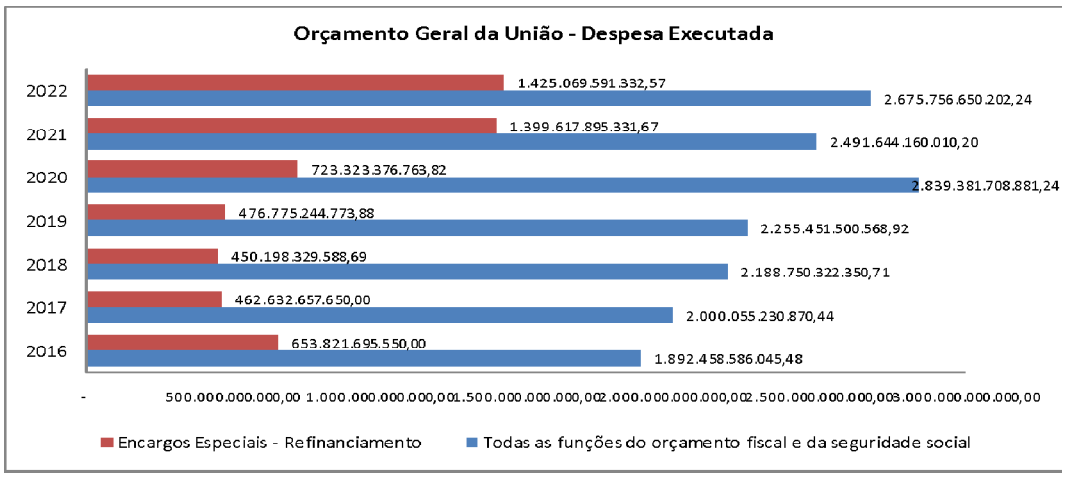
Fonte: elaborado pela autora (2023), a partir dos dados obtidos pelo site https://portaldatransparencia.gov.br

Fonte: Elaborado pela autora

[7] O orçamento fiscal e da seguridade social é uma divisão do Orçamento-Geral da União, que é gerido pela Administração Direta e Indireta. O Orçamento Fiscal inclui os Poderes da União, Órgãos e Entidades, Fundos, Autarquias e Fundações instituídas e mantidas pela União, além das Empresas Estatais Dependentes. Já o Orçamento da Seguridade Social inclui todos os órgãos e entidades que executam ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, bemcomo seus Fundos e Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. (Portal da Transparência, 2023).

[8] Excluem-se dos dados as despesas orçamentárias registradas como intra-orçamentárias, que são as despesas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo. Essas despesas não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos.

Gráfico 7: Demonstrativo da Despesa Executada do Orçamento Geral da União (2016-2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados apresentados demonstram um aumento da execução orçamentária do Governo Federal ao longo dos anos, com destaque para o ano de 2020, momento da pandemia da Covid-19, no cômputo geral das despesas orçamentárias do orçamento fiscal e da seguridade social.

Quanto aos gastos com o pagamento de encargos especiais, correspondentes ao refinanciamento da dívida pública, podemos observar uma retração no pagamento das despesasentre os anos de 2016 e 2018, período do governo de Michel Temer, pós golpe, com a retomada do crescimento no período de 2019 a 2022, período correspondente ao governo de Jair Bolsonaro. Ainda, a partir de 2020, segundo ano do PPA da gestão Bolsonaro, podemos observar um salto de 476 para 723 bilhões de reais de gastos em 2020, passando de 723 bilhões para aproximadamente 1 trilhão e 400 milhões de reais em 2021, chegando a 1 trilhão e 425 milhões no último ano da gestão. Ou seja, durante o governo Bolsonaro, os gastos com o pagamento de juros e encargos da dívida praticamente dobraram, quando comparado aos valores gastos no último ano do governo Dilma-Temer, chegando a corresponder a mais do que a metade de todo o orçamento gasto com o orçamento fiscal e da seguridade social nos anos de 2021 e 2022, demonstrando que os ideários da extrema direita no Brasil coadunam-se com agenda do neoliberalismo na retração do financiamento através do fundo público e na primazia dos interesses do mercado, ao privilegiar o pagamento dadívida pública em detrimento do investimento em políticas sociais.

No que se refere ao orçamento da seguridade social, integrado pelas políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social, o orçamento da união se apresentou da forma como demonstrado na tabela 5. Como o objeto deste estudo se refere à assistência social, a tabela também apresenta os dados classificados na função assistência social em destaque.

Tabela 5: Demonstrativo de despesas liquidadas no orçamento geral da união por função (2016 a 2022)

EXERCÍCIO	FUNÇÃO *	DESPESA LIQUIDADA Valor Nominal	PORCENTAGEM
	Assistência Social	78.218.493.434,14	3,07%
2016	Seguridade Social	770.916.948.575,06	30,28%
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	2.546.280.281.595,48	100%
	Assistência Social	84.098.780.055,42	3,41%
2017	Seguridade Social	840.034.275.981,44	34,11%
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	2.462.687.888.520,44	100%
	Assistência Social	87.977.145.705,18	3,33%
2018	Seguridade Social	877.400.349.716,81	33,25%
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	2.638.948.651.939,40	100%
	Assistência Social	94.914.669.183,01	3,47%
2019	Seguridade Social	934.708.075.578,13	34,21%
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	2.732.226.745.342,80	100%
	Assistência Social	412.348.756.422,22	11,57%
2020	Seguridade Social	1.327.709.990.433,66	37,27%
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	3.562.705.085.645,06	100%
	Assistência Social	161.127.020.465,56	4,14%
2021	Seguridade Social	1.127.051.863.452,38	28,96%
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	3.891.262.055.341,87	100%
	Assistência Social	196.869.642.206,52	4,80%
2022	Seguridade Social	1.227.793.946.331,03	29,94%
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	4.100.826.241.534,81	100%

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINF

*Para o cálculo das despesas com seguridade social foram consideradas as despesas liquidadas das funções assistência social, previdência social e saúde

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados orçamentários do governo federal demonstram que no período entre 2016 e 2022 a União destinou a média de 32,57% de seu orçamento geral para as despesas referentes à SeguridadeSocial, atingindo o valor máximo de 37,27% em 2020, e o valor mínimo de 28,96% em 2021. Para a assistência social, destinou no mesmo período a média de 4,83% de seu orçamento geral, atingindo o valor máximo de 11,57% em 2020, e o valor mínimo de 3,07% em 2016. Os valores máximos de destinação orçamentária tanto para a seguridade social quanto para a assistência social ocorreram no ano de 2020, o que pode ter sido ocasionados pela pandemia do novo coronavírus, quando o Governo Federal institui o benefício assistencial Auxílio Emergencial[9] e pela demanda aumentada de benefícios previdenciários, como o Auxílio-Doença, por exemplo.

O Auxílio Emergencial, resposta do governo brasileiro à pandemia de COVID-19 em 2020, não estava originalmente previsto no orçamento federal brasileiro para aquele ano. A pandemia e a necessidade de fornecer apoio financeiro às famílias afetadas levaram o governo a criar o programa de Auxílio Emergencial, a fim de evitar uma tragédia maior do que as mais de 600 mil mortes ocasionadas pelo novo Coronavírus. O financiamento para o auxílio fora obtido por meio de realocações orçamentárias, abertura de créditos extraordinários e emissão e compra de títulos da dívida pública no mercado financeiro. O programa foi implementado como uma medida extraordinária e temporária para fornecer assistência financeira às famílias que perderam renda devido à pandemia.

Os Programas de Transferência de Renda surgem como uma recomendação dos organismos

[9] Instituído pela Lei Federal n. 13.982/2020, que alterou a Lei Federal n. 8.742/1993 – Lei Orgânica de Assistência Social, o Auxílio Emergencial estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

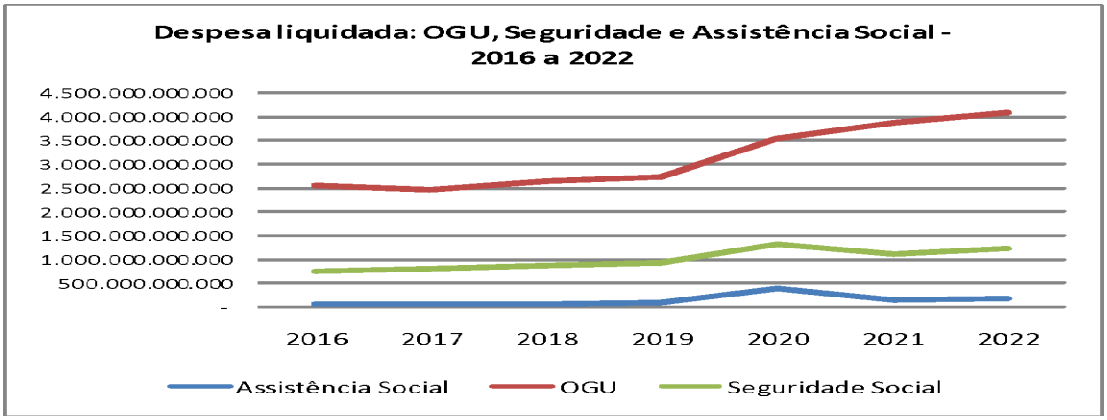
internacionais, principalmente do Banco Mundial, como condição para o estabelecimento de acordos relativos à dívida externa. Neste sentido, atendem aos interesses do capital portador de juros, uma vez que são operacionalizados por bancos (agentes pagadores) que lucram com as taxas cobradas pelos benefícios pagos, e cujos valores de benefícios repassados aos beneficiários estão sujeitos a empréstimos consignados facilitados, permitindo a abertura de novos e lucrativos mercados de investimentos. Ainda que operacionalizados por bancos públicos, como é o caso do Programa Bolsa Família, cujo agente pagador é a Caixa Econômica Federal, por tratar-se de instituições bancárias, operam com o capital financeiro e, portanto, o dinheiro destinado a elas operará com a especulação e o rentismo (Silva, 2012).

A presença do capital portador de juros e do capital fictício está no âmago das relações econômicas e sociais no capitalismo atual, com predomínio da financeirização (Salvador, 2019). Neste sentido, o fundo público torna-se imprescindível para a valorização do capital e a superacumulação dos rentistas, onde o orçamento estatal se torna a materialização dos interesses da classe dominante, quer seja pelas prioridades de governo definidas nos planos anuais e plurianuais, ou pelos artifícios que o Estado burguês utiliza para beneficiar o mercado financeiro através da legislação.

A presença de capital com juros e capital fictício é algo central para as relações socioeconômicas contemporâneas, predominantemente financeirizadas. Capital fictício, como categoria desenvolvida por Marx, refere-se, conforme sabido, a títulos financeiros, ações e títulos que representam relações sociais baseadas na exploração do trabalho na esfera da produção. Define-se, principalmente, por três dinâmicas: fluxo de renda, mercado secundário e sua 'inexistência'. De todo modo, possui um papel protagonista para entender o funcionamento do capitalismo contemporâneo, especialmente no que tange a distribuição do trabalho e a concentração de investimentos. Títulos de governo, por exemplo, desempenham um papel crucial nos mercados financeiros e são uma fonte de acumulação e exploração financeira.

O gráfico 8 ilustra o valor das despesas liquidadas pelo governo federal nos anos de 2016 a 2022, demonstrando o aumento das despesas orçamentárias no período, destacando as liquidações no ano de 2020 e a tendência de crescimento da execução orçamentária em 2021 e 2022, anos pós pandemia, quando o sistema financeiro mundial busca se recuperar dos efeitos da pandemia de 2019-2020.

Gráfico 8: Demonstrativo da Despesa Liquidada: Orçamento Geral da União, Seguridade Social e Assistência Social (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico demonstra que as despesas liquidadas no Orçamento Geral da União diminuíram de 2016 para 2017, e tiveram um movimento ascendente a partir de 2017, demonstrando um salto na execução de 2019 para 2020, permanecendo em ascensão em 2021 e 2022. A linha que se refere às liquidações de despesas com a seguridade social demonstra um movimento suavemente ascendente no período de 2016 a 2019, uma ascensão significativa de 2019 para 2020, queda de 2020 para 2021 e uma tendência leve de ascensão de 2021 para 2022. Já a linha que simboliza a assistência socialpermanece na mesma tendência de 2016 a 2018, com discreta ascensão de 2018 para 2019, com um salto em 2020 e decadência em 2021 e em 2022.

O desmonte no financiamento da seguridade social, onde a assistência social está inserida, está assentado num contexto de ajuste fiscal e de contrarreformas do Estado, cujo receituário é o de socorro ao capital e de manutenção dos superlucros do capital portador de juros, quer seja pela cooptação dos recursos do fundo público para o pagamento de juros e encargos da dívida, quer seja pela financeirização da previdência social, quer seja pela privatização e mercantilização da saúde, ou pela assistência social focalizada nos benefícios de transferência de renda, operados pelos bancos.

Todavia, o valor das despesas liquidadas carece de um detalhamento mais aprofundado. Em que pese o agravamento das expressões da questão social, sobretudo entre anos 2019 a 2022, pós pandemia, *quais foram as áreas de intervenção privilegiadas pelo Governo Federal?* A tabela 6 apresenta um comparativo entre a parte do orçamento federal destinada à assistência social e àquela destinada ao pagamento de juros e encargos da dívida.

Tabela 6: Consolidado das despesas liquidadas pelo Governo Federal por função: assistência social e amortização da dívida – refinanciamento (2016 a 2022)

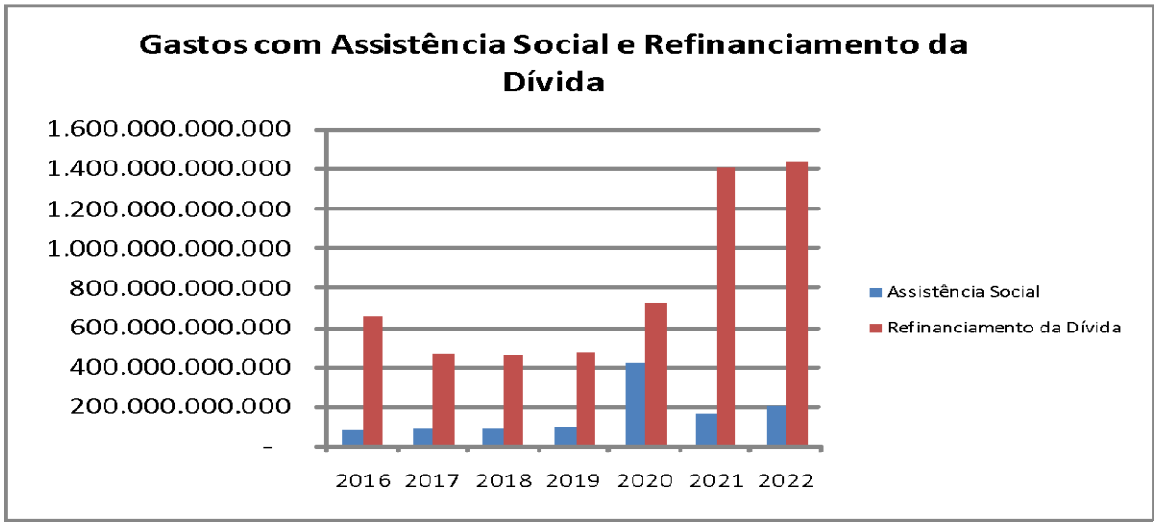
EXERCÍCIO	FUNÇÃO	DESPESA LIQUIDADA Valor Nominal	PORCENTAGEM
	Assistência Social	78.216.493.434	[illegible]
	Amortização da Dívida - Refinanciamento	663.021.696.650	
2016	Refinanciamento da Dívida Mobiliária	[illegible]	[illegible]
	Refinanciamento da Dívida Contratual	[illegible]	
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	2.548.280.281.686	-
	Assistência Social	[illegible]	[illegible]
	Amortização da Dívida - Refinanciamento	[illegible]	
2017	Refinanciamento da Dívida Mobiliária	[illegible]	[illegible]
	Refinanciamento da Dívida Contratual	4.217.363.310	
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	2.462.687.000.620	
	Assistência Social	87.977.145.705	[illegible]
	Encargos Especiais - Refinanciamento	450.190.329.509	
	Refinanciamento da Dívida Mobiliária	[illegible]	
2018	Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	[illegible]	[illegible]
	Refinanciamento da Dívida Contratual	[illegible]	
	Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	[illegible]	
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	2.838.848.651.626	-
	Assistência Social	94.914.686.183	[illegible]
	Encargos Especiais - Refinanciamento	476.775.244.774	
	Refinanciamento da Dívida Mobiliária	[illegible]	
2019	Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	[illegible]	[illegible]
	Refinanciamento da Dívida Contratual	[illegible]	
	Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	[illegible]	
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	2.728.238.746.243	
	Assistência Social	412.348.756.422	11,57%
	Encargos Especiais - Refinanciamento	723.323.376.754	
	Refinanciamento da Dívida Mobiliária	[illegible]	
2020	Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	[illegible]	[illegible]
	Refinanciamento da Dívida Contratual	14.261.104.150	
	Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	[illegible]	
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	3.560.705.086.845	
	Assistência Social	[illegible]	[illegible]
	Encargos Especiais - Refinanciamento	[illegible]	
	Refinanciamento da Dívida Mobiliária	[illegible]	
2021	Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	[illegible]	[illegible]
	Refinanciamento da Dívida Contratual	[illegible]	
	Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	[illegible]	
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	3.891.262.055.042	-
	Assistência Social	196.069.642.207	[illegible]
	Encargos Especiais - Refinanciamento	1.425.069.591.333	
	Refinanciamento da Dívida Mobiliária	[illegible]	
2022	Correção Monetária e Cambial da Dívida Mobiliária	[illegible]	[illegible]
	Refinanciamento da Dívida Contratual	[illegible]	
	Correção Monetária e Cambial da Dívida Contratada	[illegible]	
	ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO (EXCETO INTRA)	4.100.628.241.636	-

[illegible]

Fonte: Elaborado pela autora.

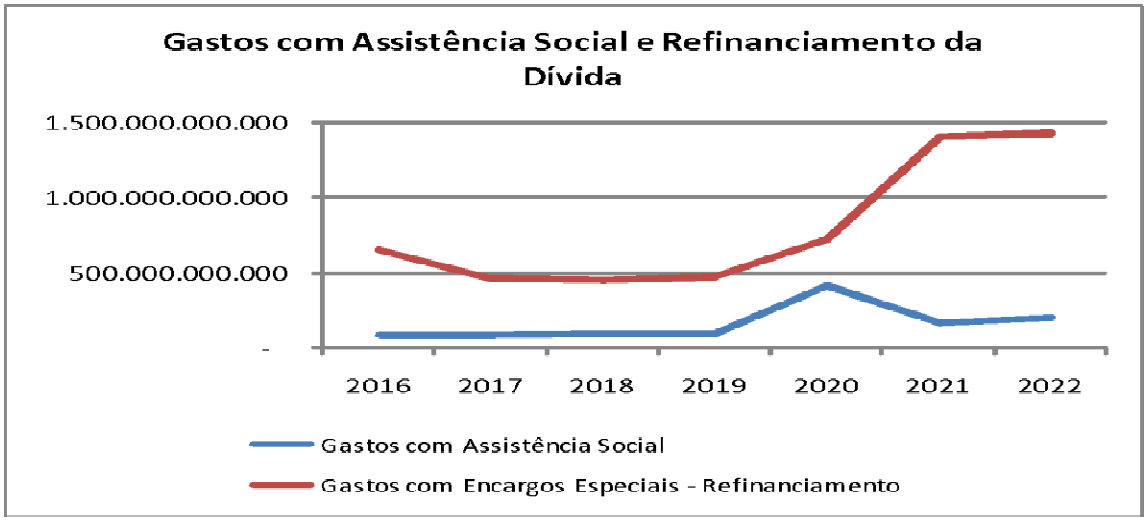
Os dados demonstram que, na média, as despesas liquidadas pelo Governo Federal no período de 2016 a 2022 com a assistência social corresponderam a 4,83% do Orçamento Geral da União, enquanto 24,28% do Orçamento Geral da União foi utilizado para o pagamento de juros eencargos da dívida, demonstrando claramente que o fundo público tem sido usado para atender aos interesses do mercado financeiro, mesmo diante do cenário de aprofundamento de pobreza e fome no país. Mesmo com um crescimento de 3,47 em 2019 para 11,57% em 2020, o orçamento para a assistência social esteve em patamar inferior à destinação do recurso público para o refinanciamento da dívida. Ainda com o crescimento observado em 2020, podemos observar o retorno do gasto público com a assistência social ao patamar de 4,14 e 4,80% nos anos de 2021 e 2022, enquanto os gastos com o refinanciamento passaram de 20,30 para 35,97 e 34,75% do orçamento geral da união no mesmo período, conforme demonstram os gráficos 9 e 10.

Gráfico 9: Gastos do Governo Federal com assistência social e refinanciamento da dívida (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 10: Demonstrativo de gastos do Governo Federal com assistência social e refinanciamento da dívida (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

Resta evidenciar que a prioridade do gasto público não está em favor da classe trabalhadora, e que o orçamento público do Governo Federal historicamente vem favorecendo a superacumulação de capital, face ao desmonte das políticas que compõem a seguridade social no Brasil, favorecendo a classe dominante. A jovem seguridade social que completou 31 anos em 2019, núcleo central do Estado Social no capitalismo, nunca esteve imune aos ataques do capital pela enorme soma do fundo público que mobiliza, seja em sua arrecadação compulsória, seja em seus investimentos sociais (Boschetti e Teixeira, 2019).

Diante dos dados, podemos inferir que o Estado brasileiro tem usado de suas prerrogativas para favorecer a acumulação de capital, tomando como exemplo a promulgação da EC 95/2016, em que pese o montante de recursos do fundo público destinados ao pagamento do refinanciamento da dívida pública, contribuindo para o agravamento das desigualdades sociais e a negação de direitos à população. A rigidez do teto de gastos, que não leva em consideração o crescimento da economia ou as necessidades emergenciais, limita a capacidade dos governos de responder a crises econômicas ou de saúde pública, como a pandemia de COVID-19, além de promover o sucateamento das políticas já em execução, como o SUAS.

4.2 Orçamento Geral do Estado de Sergipe: cenário do orçamento de 2016 a 2022.

Em atenção à Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Governo do Estado de Sergipe mantém os dados sobre o Orçamento Geral do Estado disponíveis para consulta pública através do seu portal da transparência, disponível pelo endereço na web.[10]

Segundo a Constituição Federal, com previsão no Artigo 155, compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa *mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos - ITCMD; II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior – ICMS e ICMS ST; III - propriedade de veículos automotores – IPVA. Esses impostos estaduais são partes importante da estrutura tributária do Brasil, permitindo a arrecadação dos entes federativos e financiando serviços de modo específico e localizado. Nesse contexto, o estudo de dados acerca de impostos em um estado específico, como é o caso do presentetrabalho, auxilia na compreensão desse contexto e como a seguridade social se expressa aqui em relação ao resto do país, permitindo entender a arrecadação e a capacidade financeira do estado, os impactos de políticas de austeridade nos serviços públicos em âmbito local, desigualdades regionais e outras comparações, bem como esse contexto impacta na distribuição de renda e bem-estar social. A partir de pesquisa realizada no portal da transparência, considerando as informações contidas nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO dos exercícios financeiros de 2016 a 2022, construímos a tabela 7 que nos permite auferir o volume de recursos orçamentários do Estado de Sergipe, como segue na próxima página:

[10] Disponível em: <https://www.transparencia.se.gov.br/Planejamento/Planejamento.xhtml>. Acesso em dez. 23.

Tabela 7: Consolidado das informações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Estado de Sergipe (2016 a 2022)

ANO	FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	DIFERENÇA PREVISÃO INICIAL X PREVISÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS	PORCENTAGEM (ATUAL/ATUAL OGE)	PORCENTAGEM (LIQ/LIQ OGE)
2016	ASSISTÊNCIA SOCIAL	105.475.000	89.160.445	(16.314.555)	79.386.189		
	Administração Geral	37.613.182	49.390.680	11.777.498	47.961.818		
	Tecnologia da Informação	220.000	28.893	(191.107)	10.788		
	Comunicação Social	600.000	2.040.000	1.440.000	1.773.181		
	Assistência ao Idoso	200.000	50.000	(150.000)	20.519	1,07%	1,02%
	Assistência ao Portador de Deficiência	110.000	88.000	(22.000)	58.100		
	Assistência à Criança e ao Adolescente	9.263.200	8.112.218	(1.150.982)	6.529.619		
	Assistência Comunitária	52.820.898	28.391.758	(24.429.140)	22.668.450		
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	531.988	-	-	-		
	ENCARGOS ESPECIAIS	522.713.712	492.706.799	(30.006.913)	408.571.822		
	Administração Geral	60.000	263.041	203.041	225.935		
	Refinanciamento da Dívida Interna	102.025.120	68.001.581	(34.023.554)	59.471.219	5,92%	5,25%
	Serviço da Dívida Interna	316.169.548	313.105.474	(3.064.074)	301.043.535		
	Serviço da Dívida Externa	50.050.908	48.484.548	(1.421.845)	48.830.832		
	Outros Encargos Especiais	58.092.150	37.357.133	(8.094.942)	35.441.041		
	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (EXCETO INTRA)	8.290.586.980	8.313.834.980	23.248.000	7.777.074.737		100,00%
2017	ASSISTÊNCIA SOCIAL	110.009.900	97.150.734	(12.859.166)	90.022.040		
	Administração Geral	45.294.146	49.102.594	3.808.448	47.813.727		
	Tecnologia da Informação	300.000	190.000	(110.000)	128.916		
	Comunicação Social	2.000.000	50.000	(1.950.000)	-		
	Assistência ao Idoso	72.000	32.136	(39.864)	23.361	1,09%	1,06%
	Assistência ao Portador de Deficiência	250.000	30.000	(220.000)	29.050		
	Assistência à Criança e ao Adolescente	9.730.600	18.367.596	8.636.996	16.498.500		
	Assistência Comunitária	45.288.154	25.178.307	(20.109.847)	25.528.476		
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	1.525.000	100	(1.524.900)	-		
	ENCARGOS ESPECIAIS	586.371.086	518.149.503	(68.221.583)	408.577.842		
	Comunicação Social	60.000	-	-	-		
	Refinanciamento da Dívida Interna	39.660.702	26.570.000	(13.090.702)	21.132.296	6,83%	4,81%
	Serviço da Dívida Interna	347.472.348	361.591.900	14.119.552	359.923.714		
	Serviço da Dívida Externa	61.563.066	49.440.000	(12.123.066)	48.696.063		
	Outros Encargos Especiais	137.614.970	80.547.603	(57.067.367)	78.936.764		
	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (EXCETO INTRA)	8.733.884.317	8.882.963.687	149.079.370	8.484.927.240		100,00%
2018	ASSISTÊNCIA SOCIAL	104.724.000	106.071.970	1.347.970	80.564.243		
	Administração Geral	47.574.000	53.643.926	6.069.926	42.129.286		
	Tecnologia da Informação	350.000	229.000	(121.000)	95.172		
	Comunicação Social	600.000	5	(599.995)	-		
	Defesa Civil	20.000	10.000	(10.000)	7.200		
	Assistência ao Idoso	380.000	380.000	-	249.616	1,12%	0,92%
	Assistência ao Portador de Deficiência	100.000	5.000	(95.000)	-		
	Assistência à Criança e ao Adolescente	13.410.000	20.498.555	7.088.555	19.470.915		
	Assistência Comunitária	38.039.589	30.148.586	(7.891.013)	18.605.813		
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	2.075.838	62.338	(2.013.500)	-		
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	1.674.573	492.250	(1.182.323)	2.111		
	ENCARGOS ESPECIAIS	499.062.306	527.289.450	28.227.144	406.927.418		
	Comunicação Social	60.000	60.000	-	-		
	Refinanciamento da Dívida Interna	70.073.347	82.973.347	12.900.000	82.332.564	5,59%	5,17%
	Serviço da Dívida Interna	248.271.713	286.101.723	37.830.010	253.161.787		
	Serviço da Dívida Externa	60.263.940	63.163.940	2.900.000	58.776.129		
	Outros Encargos Especiais	119.793.306	94.990.420	(24.802.876)	82.658.005		
	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (EXCETO INTRA)	9.412.320.000	9.443.349.418	31.029.418	8.787.824.831		100,00%
2019	ASSISTÊNCIA SOCIAL	98.052.000	96.105.957	(1.946.043)	82.631.045		
	Administração Geral	46.833.170	47.141.850	308.680	40.786.522		
	Tecnologia da Informação	490.000	28.503	(461.497)	20.663		
	Comunicação Social	250.000	-	-	-		
	Defesa Civil	50.000	-	-	-		
	Assistência ao Idoso	141.000	209.000	68.000	149.036	0,97%	0,87%
	Assistência ao Portador de Deficiência	130.000	-	-	-		
	Assistência à Criança e ao Adolescente	10.618.225	15.852.746	5.234.521	15.581.933		
	Assistência Comunitária	34.526.280	31.966.334	(2.559.946)	25.651.281		
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	1.813.325	194.171	(1.619.154)	191.171		
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	3.000.000	122.353	(2.877.647)	361.469		
	ENCARGOS ESPECIAIS	589.881.182,00	490.283.084,00	(99.597.098)	487.896.507,88		
	Comunicação Social	60.000,00	-	-	-		
	Refinanciamento da Dívida Interna	96.627.000,00	62.523.600,28	(34.103.400)	58.247.815,10	4,56%	4,59%
	Serviço da Dívida Interna	300.491.300,00	301.233.341,70	742.080	297.236.533,23		
	Serviço da Dívida Externa	81.817.000,00	81.817.000,00	-	77.729.037,07		
	Outros Encargos Especiais	110.834.870,00	4.659.642,52	(106.174.738)	5.282.470,28		
	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (EXCETO INTRA)	9.847.626.290,00	9.876.861.036,22	28.234.746	9.634.764.398,02		100,00%
2020	ASSISTÊNCIA SOCIAL	99.755.643,00	99.264.714,08	(490.929)	86.435.184,99		
	Administração Geral	46.453.957,00	41.440.961,78	(5.012.995)	37.176.532,37		
	Tecnologia da Informação	370.000,00	64.702,00	(305.298)	15.540,99		
	Comunicação Social	200.000,00	0	(200.000)	0		
	Defesa Civil	361.643,00	31.049,11	(330.594)	22.049,11		
	Assistência ao Idoso	423.157,00	613.021,00	189.864	615.022,99	0,98%	0,87%
	Assistência ao Portador de Deficiência	200.000,00	137.200,00	(62.800)	54.199,44		
	Assistência à Criança e ao Adolescente	911.785,00	573.040,84	(338.744)	454.554,49		
	Assistência Comunitária	49.604.515,00	54.979.617,36	5.375.102	47.081.047,14		
	Alimentação e Nutrição	60.000,00	1.334.954,34	1.274.954	957.183,07		
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	1.164.546,00	84.167,00	(1.080.379)	10.000,00		
	ENCARGOS ESPECIAIS	573.306.031,00	371.429.922,10	(202.153.108)	305.942.840,48		
	Refinanciamento da Dívida Interna	66.750.000,00	32.657.908,54	(34.092.091)	32.657.908,54	3,66%	3,14%
	Serviço da Dívida Interna	296.495.300,00	175.549.690,34	(120.945.609)	172.558.600,81		
	Serviço da Dívida Externa	88.500.000,00	102.133.530,63	13.633.531	101.712.136,71		
	Outros Encargos Especiais	121.811.731,00	61.081.742,10	(60.729.989)	60.054.144,37		
	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (EXCETO INTRA)	9.931.537.500,00	10.157.978.153,13	226.440.653	9.391.000.339,63		100,00%
2021	ASSISTÊNCIA SOCIAL	104.003.000,00	107.234.207,40	3.231.207	90.509.946,01		
	Administração Geral	41.351.036,00	45.851.237,00	4.500.201	40.264.983,00		
	Tecnologia da Informação	250.000,00	223.400,00	(27.600)	58.530,42		
	Comunicação Social	100.000,00	450.001,00	350.001	0,00		
	Defesa Civil	113.000,00	13.000,00	(100.000)	0,00		
	Assistência ao Idoso	261.031,00	32.749,00	(228.282)	22.483,00	0,92%	0,82%
	Assistência ao Portador de Deficiência	255.000,00	185.000,00	(70.000)	144.907,96		
	Assistência à Criança e ao Adolescente	2.205.318,00	664.368,00	(1.541.950)	148.117,61		
	Assistência Comunitária	35.150.000,00	43.627.000,40	8.477.000	47.613.547,02		
	Alimentação e Nutrição	410.000,00	1,00	(409.999)	0,00		
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	6.451.400,00	740.231,00	(5.711.169)	255.572,00		
	ENCARGOS ESPECIAIS	587.098.840,00	414.045.012,57	(173.053.827)	408.457.730,27		
	Refinanciamento da Dívida Interna	61.050.000,00	57.505.580,80	(3.544.419)	56.729.502,63		
	Serviço da Dívida Interna	235.080.225,00	242.391.312,14	7.311.087	240.072.183,03	3,56%	3,12%
	Serviço da Dívida Externa	122.003.000,00	101.864.460,40	(20.138.540)	101.754.552,90		
	Transferências	4.077.958,00	4.302.958,00	225.000	4.302.958,00		
	Outros Encargos Especiais	164.487.657,00	7.674.321,11	(156.812.706)	4.659.052,99		
	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (EXCETO INTRA)	10.587.756.328	11.640.672.405	1.052.916.077	10.980.176.565		100,00%
2022	ASSISTÊNCIA SOCIAL	123.348.000,00	188.261.977,87	64.913.978	124.267.484,19		
	Administração Geral	45.393.117,00	51.323.633,00	5.930.516	45.732.420,91		
	Tecnologia da Informação	150.000,00	655.000,00	505.000	55.724,85		
	Comunicação Social	50.000,00	150.000,00	100.000	49.598,00		
	Defesa Civil	70.000,00	4.600,00	(65.400)	4.000,00		
	Assistência ao Idoso	97.000,00	96.000,00	(1.000)	54.497,00	1,38%	0,96%
	Assistência ao Portador de Deficiência	250.000,00	260.000,00	10.000	210.498,40		
	Assistência à Criança e ao Adolescente	17.511.883,00	20.263.822,00	2.751.939	19.622.898,13		
	Assistência Comunitária	54.080.000,00	112.350.355,87	58.220.356	60.241.663,90		
	Alimentação e Nutrição	370.000,00	0,00	(370.000)	0,00		
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	6.025.000,00	3.247.567,00	(2.777.433)	214.740,00		
	ENCARGOS ESPECIAIS	604.261.557,40	490.189.939,38	(114.071.618)	471.781.482,57		
	Refinanciamento da Dívida Interna	56.368.000,00	66.798.451,58	10.430.452	66.266.297,71		
	Serviço da Dívida Interna	215.236.000,00	225.786.600,00	10.550.600	220.738.481,35	3,59%	3,64%
	Serviço da Dívida Externa	110.332.500,00	104.532.500,00	(5.800.000)	104.234.643,45		
	Transferências	5.541.619,00	6.282.619,00	741.000	6.282.679,00		
	Outros Encargos Especiais	236.378.348,00	86.790.752,48	(121.287.596)	76.269.761,06		
	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (EXCETO INTRA)	13.173.337.968,40	15.666.711.478,38	1.492.373.510	12.871.358.853,67		100,00%

Fonte: Elaborado pela autora.

A tabela apresentada nos permite uma primeira análise sobre o comportamento do Orçamento Geral do Estado, que apresentou *superávit* em todos os anos, de 2016 a 2022. Ou seja, a previsão atualizada superou a previsão de receita inicialmente planejada pelas gestões em todo o período. Todavia, tanto a função que trata da assistência social, quanto a que trata dos encargos especiais, sofreram cortes no orçamento no período estudado. A assistência social sofreu cortes em 2016, 2017, 2019 e 2020, enquanto obteve *superávit* em 2018, 2021 e 2022. A função encargos

especiaissofreu cortes em 2016, 2017, 2019, 2020, 2021 e 2022, sendo superavitária no ano de 2018.

No que se refere à fixação das despesas, quando analisamos o percentual de investimentos de recursos no período, considerando o orçamento atualizado por função e o orçamento geral do estado, a assistência social é destinatária em média de 1,08% do orçamento, enquanto encargos da dívida tem uma média de 4,67% do orçamento geral do estado no período. Quando analisamos a liquidação de despesas nas duas funções, a assistência social tem uma média no período de 0,93% do orçamento liquidado do estado, enquanto encargos da dívida tem uma média de liquidação de despesa de 4,50%. Ou seja, ainda que numa proporção menor que os percentuais da União, o Governo do Estado de Sergipe investe em média 4 vezes mais recursos no pagamento de encargos da dívida pública do que na oferta de programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social, favorecendo, assim como a união, a acumulação de capital através do mercado financeiro.

A CF de 1988 estabeleceu a descentralização político-administrativa para estados e municípios, configurando um marco significativo para a execução das políticas sociais. Todavia, a descentralização não aconteceu homogeneamente em todo o País, quando consideramos a capacidade de gestão dos estados e municípios. Todavia, o fundo público e seu orçamento estão presentes nas três esferas de governo, contando com volumes significativos de recursos.

Os dados da execução orçamentária do estado de Sergipe demonstram que não apenas a União se compromete com o mercado financeiro ao privilegiar os gastos dos recursos públicos com o pagamento de juros e encargos da dívida, evidenciando que também o fundo estadual é expropriado em favor do capital portador de juros e do capital fictício, deixando evidente o recorte de classe na destinação privilegiada de recursos, mesmo diante de uma arrecadação que, em grande parte, é proveniente da arrecadação de impostos.

Diante da execução de menos de 1% do orçamento geral do estado de Sergipe na função assistência social no período de 2016 a 2022, entendemos ser importante avaliar a qualidade do gasto na função assistência social no orçamento estadual, conforme observado na tabela 8, que especifica o valor gasto nas subfunções da assistência social.

Tabela 8: Consolidado dos valores liquidados por subfunção na assistência social (2016 a 2022)

ANO	FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	PORCENTAGEM DO ORÇAMENTO POR SUBFUNÇÃO
2016	**ASSISTÊNCIA SOCIAL**	100,00%
	Administração Geral	60,41%
	Tecnologia da Informação	0,01%
	Comunicação Social	2,23%
	Assistência ao Idoso	0,03%
	Assistência ao Portador de Deficiência	0,07%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	8,23%
	Assistência Comunitária	28,55%
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0,00%
2017	**ASSISTÊNCIA SOCIAL**	100,00%
	Administração Geral	53,11%
	Tecnologia da Informação	0,14%
	Comunicação Social	0,00%
	Assistência ao Idoso	0,03%
	Assistência ao Portador de Deficiência	0,03%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	18,33%
	Assistência Comunitária	28,36%
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0,00%
2018	**ASSISTÊNCIA SOCIAL**	100,00%
	Administração Geral	57,30%
	Tecnologia da Informação	0,13%
	Comunicação Social	0,00%
	Defesa Civil	0,01%
	Assistência ao Idoso	0,31%
	Assistência ao Portador de Deficiência	0,00%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	24,17%
	Assistência Comunitária	28,10%
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0,00%
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	0,00%
2019	**ASSISTÊNCIA SOCIAL**	100,00%
	Administração Geral	49,36%
	Tecnologia da Informação	0,03%
	Comunicação Social	0,00%
	Defesa Civil	0,00%
	Assistência ao Idoso	0,18%
	Assistência ao Portador de Deficiência	0,00%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	18,86%
	Assistência Comunitária	30,93%
	Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0,23%
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	0,42%
	ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO (EXCETO INTRA)	-
2020	**ASSISTÊNCIA SOCIAL**	100,00%
	Administração Geral	43,01%
	Tecnologia da Informação	0,02%
	Comunicação Social	0,00%
	Defesa Civil	0,04%
	Assistência ao Idoso	0,71%
	Assistência ao Portador de Deficiência	0,10%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	0,56%
	Assistência Comunitária	54,41%
	Alimentação e Nutrição	1,14%
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	0,01%
2021	**ASSISTÊNCIA SOCIAL**	100,00%
	Administração Geral	44,49%
	Tecnologia da Informação	0,03%
	Comunicação Social	0,00%
	Defesa Civil	0,00%
	Assistência ao Idoso	0,06%
	Assistência ao Portador de Deficiência	0,16%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	0,18%
	Assistência Comunitária	54,82%
	Alimentação e Nutrição	0,00%
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	0,25%
2022	**ASSISTÊNCIA SOCIAL**	100,00%
	Administração Geral	35,18%
	Tecnologia da Informação	0,04%
	Comunicação Social	0,04%
	Defesa Civil	0,00%
	Assistência ao Idoso	0,08%
	Assistência ao Portador de Deficiência	0,17%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	15,91%
	Assistência Comunitária	48,40%
	Alimentação e Nutrição	0,00%
	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	0,17%

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados revelam que a maior parte das despesas liquidadas no orçamento da assistência social do Governo do Estado de Sergipe, do ano de 2016 até o ano de 2019, período correspondente ao segundo ano de governo de Jackson Barreto, portanto, período do PPA 2016-2019, refere-se a despesas administrativas, ou seja, àquelas despesas com a manutenção do órgão gestor da assistência social, correspondendo a 53,79% de gastos na média no período na subfunção "Administração Geral", não correspondendo a investimentos no cofinanciamento de serviços ou benefícios do Sistema Único de Assistência Social nos municípios, que corresponderam na média de 27,73% das despesas no período. Esse quadro passa por uma mudança a partir de 2020, primeiro

ano do PPA do governador Belivaldo Chagas, eleito em 2019, quando a maior parte dos recursos gastos com a assistência social passa a ser com o co-financiamento do SUAS nos municípios, passando para 40,89% na subfunção “Administração Geral” e 52,57% na subfunção “Assistência Comunitária”, o que demonstra um esforço do ente estadual em cumprir, ainda que maneira incipiente e a partir do movimento dos municípios, a partir do COEGEMAS Sergipe e do controlesocial exercido através do Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS, em cobrar a competência do estado no cofinanciamento. Portanto, podemos inferir que o PPA 2020-2024 do Governo do Estado de Sergipe pode ser considerado um marco para o financiamento do SUAS em Sergipe. Todavia, sugerimos a realização de estudos mais aprofundados sobre o tema, capazes de avaliar o impacto da diminuição na destinação de recursos na subfunção “administração geral” na assistência social a partir de 2020, bem como um estudo amiúde sobre o PPA 2024-2027 e os RREOS, do governador Fábio Mitidieri, eleito em 2023, sobre as funções que tratam da assistência social e sobre aquelas afetas às políticas econômicas.

4.3 Orçamento Geral do Município de Aracaju: cenário do orçamento de 2016 a 2022

No município de Aracaju podemos observar, a partir dos dados sobre a execução orçamentária, disponíveis no portal da transparência local, que o ente também vem cumprindo o estabelecido pela LRF no que se refere à disponibilização de informações sobre a execução orçamentária para o público.

Segundo a Constituição Federal/1988, pelo Artigo 156, são de competência dos municípios a arrecadação de impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "intervivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no artigo que trata das competências dos estados, definidos em lei complementar.

Em consulta aos dados dos RREOS do período de 2016 a 2022, foi possível consolidar a tabela 9, que demonstra o comportamento do orçamento do município no período do estudo.

Tabela 9: Consolidado do Demonstrativo do Orçamento Geral do Município de Aracaju – receitas e despesas (2016 a 2022)

Ano	RECEITAS (R$ em bilhões)						DESPESAS (R$ em bilhões)			
	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receitas realizadas	Saldos de Exercícios Anteriores	Diferença Previsão Atualizada e Receita Realizada	%	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Liquidadas	Diferença Previsão Atualizada e Despesa Liquidada
2016	1.514.279.560,00	1.514.279.560,00	1.567.371.727,85	23.248.000,00	53.092.167,85	104%	1.611.135.430,00	1.580.588.887,65	1.493.326.742,47	94%
2017	1.570.583.090,00	1.570.583.090,00	1.583.873.479,17	114.294.370,00	13.290.389,17	101%	1.716.370.490,00	1.679.597.587,09	1.360.392.411,32	81%
2018	2.111.829.215,00	2.111.829.215,00	1.708.518.513,76	21.748.036,00	- 403.310.701,24	81%	2.220.708.144,00	2.031.816.327,44	1.566.514.007,71	77%
2019	2.155.707.300,00	2.155.707.300,00	1.907.074.509,85	28.234.766,22	- 248.632.790,15	88%	2.148.777.800,00	2.126.035.308,44	1.650.429.499,48	78%
2020	2.313.167.400,00	2.313.167.400,00	2.136.484.559,49	24.505.034,00	- 176.682.840,51	92%	2.387.724.200,00	2.319.124.230,93	1.839.840.406,46	79%
2021	2.177.263.400,00	2.177.263.400,00	2.062.837.826,73	63.746.077,00	- 114.425.573,27	95%	2.281.653.500,00	2.220.430.014,64	1.939.433.267,12	87%
2022	2.611.818.000,00	2.611.818.000,00	2.489.391.982,44	342.744.853,00	- 122.426.017,56	95%	2.563.101.200,00	2.450.274.593,90	2.201.914.819,70	90%

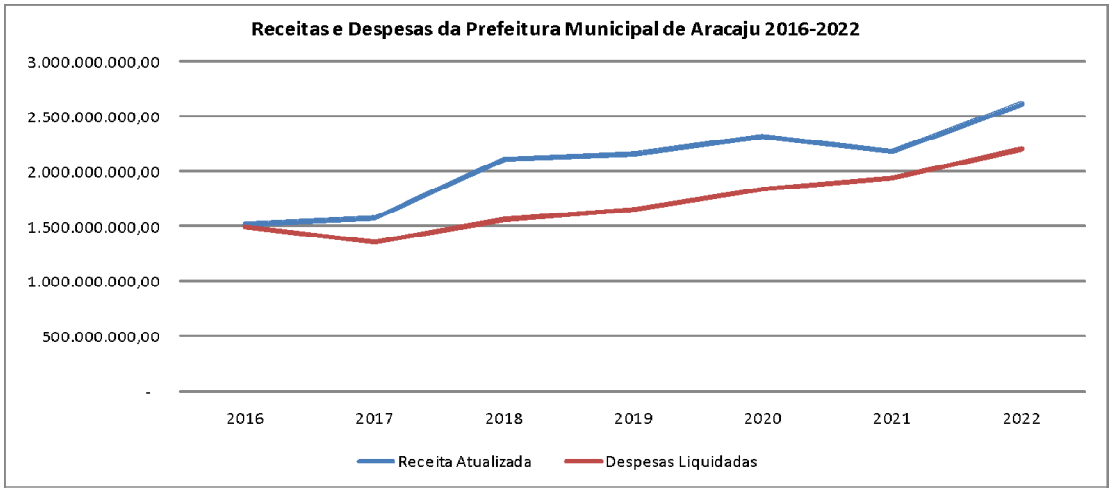
Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados obtidos revelam o crescimento da arrecadação municipal no período, com destaque para a execução de mais de 100% da previsão inicialmente planejada nos anos de 2016 e 2017, e uma suave queda nos anos de 2020 e 2021. Logo, no município de Aracaju, o cenário político em 2016 se referiu ao último ano do mandato de João Alves Filho e, 2017, ao primeiro ano do mandato de Edvaldo Nogueira Filho como prefeitos da capital. Assim, 2017 fora o último ano de execução do PPA do governo João Alves, o que pode explicar o otimismo com a arrecadação no método utilizado para as projeções ao longo do PPA 2014-2017, quando em 2018 o orçamento do município vivencia o primeiro ano do PPA da gestão de Edvaldo Nogueira.

O desempenho da arrecadação nos anos seguintes, 2018 e 2019, não chegou a 90% do esperado, o que provavelmente pode se justificar como efeito da EC 95/2016, ocasionando queda de arrecadação. Já em 2020, ano da pandemia da Covid-19, a receita orçamentária volta a se recuperar, provavelmente considerando os repasses da União para o enfrentamento da pandemia, chegando a 92% do inicialmente previsto, seguido de 95% nos anos de 2021 e 2022.

Ao centrar a análise nas despesas, é possível notar uma diminuição na execução orçamentária entre 2016 e 2017, seguida por um novo crescimento nos anos seguintes, conforme representado no Gráfico 11. Reflete-se aqui uma tendência de oscilação entre o orçamento projetado e o efetivamente realizado, ao longo do período analisado. A queda inicial pode ser atribuída a uma variedade de fatores, mas especialmente a mudanças nas prioridades de gastos, da perspectiva neoliberal. No entanto, a recuperação posterior sugere uma adaptação da metodologia de cálculo do orçamentário. Uma análise mais aprofundada das despesas contribui para uma compreensão precisa da gestão fiscal e permite identificar tendências que influenciem diretamente nessa oscilação.

Gráfico 11: Receitas e Despesas do Orçamento Geral do Município de Aracaju (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados nos sugerem que, a partir de 2018, com o PPA 2018-2021 da Prefeitura Municipal de Aracaju, podemos observar otimismo quanto à arrecadação do município. Ainda, fica evidente o aprimoramento na execução das despesas ao longo do período, conforme a arrecadação, onde podemos perceber uma maior aproximação entre a arrecadação e a liquidação de despesas a partir de 2021. Ainda assim, é perceptível a melhora no desempenho da execução do orçamento, passando de 77 para 87% entre 2018 e 2021, chegando a 90% em 2022[11].

Em consulta aos dados, podemos observar que o município de Aracaju também destina recursos para o pagamento de despesas com a dívida pública, o que pode ser observado na Tabela 10.

Tabela 10: Demonstrativo da Despesa Executada do Orçamento Geral do Município de Aracaju (2016 a 2022)

ANO	ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO DE ARACAJU - DESPESA EXECUTADA		
	Despesa Executada - Todas as funções do orçamento fiscal e da seguridade social (R$ em bilhões)*	Despesa Executada - Encargos Especiais/Refinanciamento (R$ em milhões)	Despesa Executada - Assistência Social (R$ em milhões)
2016	1.437.055.144,63	16.562.413,50	39.709.184,34
2017	1.309.530.187,11	8.604.723,02	42.257.501,19
2018	1.483.255.347,92	36.893.904,18	46.364.755,61
2019	1.544.543.335,85	59.484.589,76	46.401.573,87
2020	1.757.228.165,26	27.485.077,27	55.127.163,93
2021	1.779.822.122,49	98.713.194,73	62.897.949,90
2022	2.043.265.848,23	93.192.689,20	65.456.282,27

*Exceto encargos especiais e assistência social

[11] Importa destacar que o período de 2016 a 2022 no município abrange três PPAs: referentes ao PPA 2014-2017 (João Alves Filho), 2018-2021 e 2022-2025 (Edvaldo Nogueira Filho). Uma possibilidade para outra pesquisa seria a avaliação dos PPAs do período, numa metodologia que extrapole o estudo sobre as Leis Orçamentárias Anuais, como é o caso deste estudo.

Fonte: Elaborado pela autora.

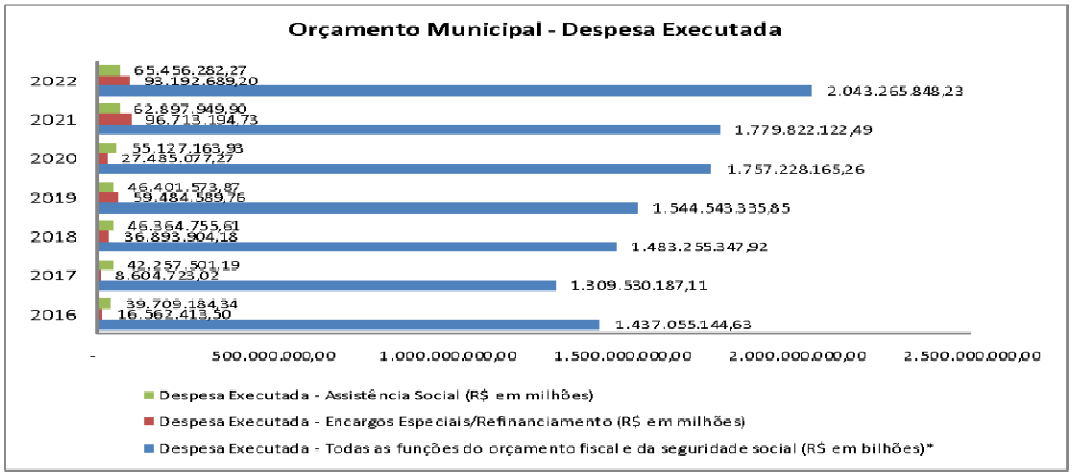
No geral, os dados demonstram tendência de crescimento no investimento público do município de Aracaju no somatório de todas as funções do orçamento fiscal e da seguridade social, passando de R$ 1.476.764.328,97 em 2016 para R$ 2.108.722.130,50 em 2022, crescimento de42,72% no período.

Seguindo o movimento, a assistência social experimentou crescimento no período analisado, passando da execução de R$ 39.709.184,34 em 2016 para R$ 65.456.282,27 em 2022, crescimento de 64,72%. Entretanto, também o pagamento de encargos especiais demonstrou crescimento no período, passando de R$ 16.562.413,50 em 2016 para R$ 93.192.689,20 em 2022, apresentando crescimento de 462% no período, demonstrando como "a presença do Estado no desenvolvimento capitalista brasileiro transformou-se em um componente essencial e indispensável no processo de valorização do capital" (Salvador, 2010).

Como afirmado no tópico anterior, a capilaridade da expropriação do recurso do fundo público atinge as três esferas do Estado burguês, em maior ou menor nível, corroborando a premissa de que o fundo público é indispensável para a reprodução da acumulação do capital, destinando grande parte do orçamento para o pagamento de juros e encargos da dívida. Em se tratando da assistência social, definida pela LOAS como política de seguridade social não contributiva, voltada para quem dela necessitar, tem como público o exército de reserva que, segundo a teoria marxiana, refere-se à parte da população trabalhadora que está desempregada ou subempregada. A existência do exército de reserva é uma característica intrínseca ao modo de produção capitalista, sendo mister sua manutenção para preservar a disciplina da força de trabalho e garantir que os trabalhadores aceitem condições que favoreçam os interesses dos capitalistas pela superexploração do trabalho e superprodução de mais valia. Portanto, a precarização da oferta de políticas sociais, dada pela falta de financiamento, torna-se estratégica para controlar a massa trabalhadora, ao tempo que privilegia, pelos altos valores financiados, os interesses do mercado de capital.

Podemos observar que em 2019 os valores executados com o pagamento de juros e encargos da dívida passa a ultrapassar aqueles realizados com a assistência social, sendo perceptível uma diminuição no pagamento da dívida em 2020, ano do agravamento da pandemia de Covid-19, e uma injeção de recursos na assistência social naquele ano. Porém, em 2021 e 2022, podemos observar a retomada do pagamento de encargos especiais, ultrapassando, em 2021, o correspondente a R$ 33.815.244,83 dos recursos investidos em assistência social, e em 2022, o correspondente a R$ 27.736.406,93 dos recursos investidos na função, numa evidente escalada na tomada de decisão da gestão municipal em privilegiar os interesses do mercado, mesmo no momento pós pandemia, de agravamento das expressões da questão social. Tal tendência pode ser observada no gráfico 12.

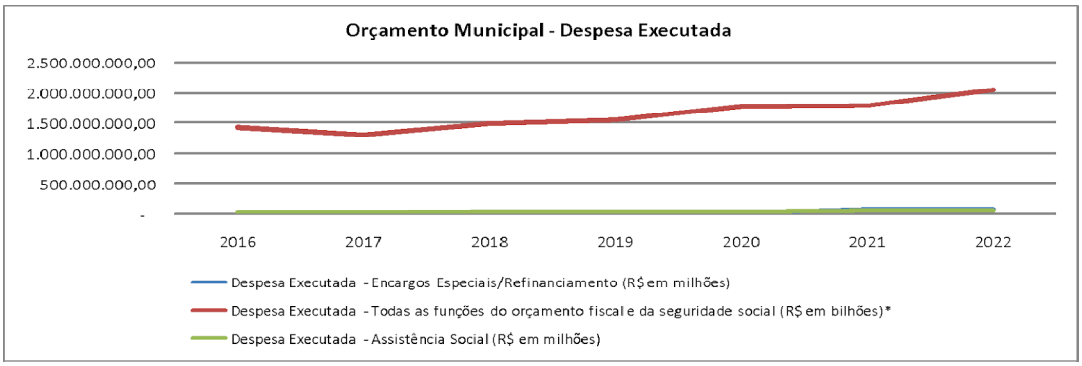
Gráfico 12: Comprometimento da execução da despesa em Aracaju (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

Apesar da tendência de aumento do investimento em políticas públicas no período, podemos observar uma tendência no aumento do pagamento de juros e encargos da dívida a partir de 2021, levando a restrições no orçamento para outras áreas, resultando em menos recursos disponíveis para iniciativas que visam melhorar a qualidade de vida da classe trabalhadora, levando ao agravamento das desigualdades sociais, pois grupos mais vulneráveis, que dependem mais dos serviços públicos, são particularmente afetados. O gráfico 13 demonstra tal tendência.

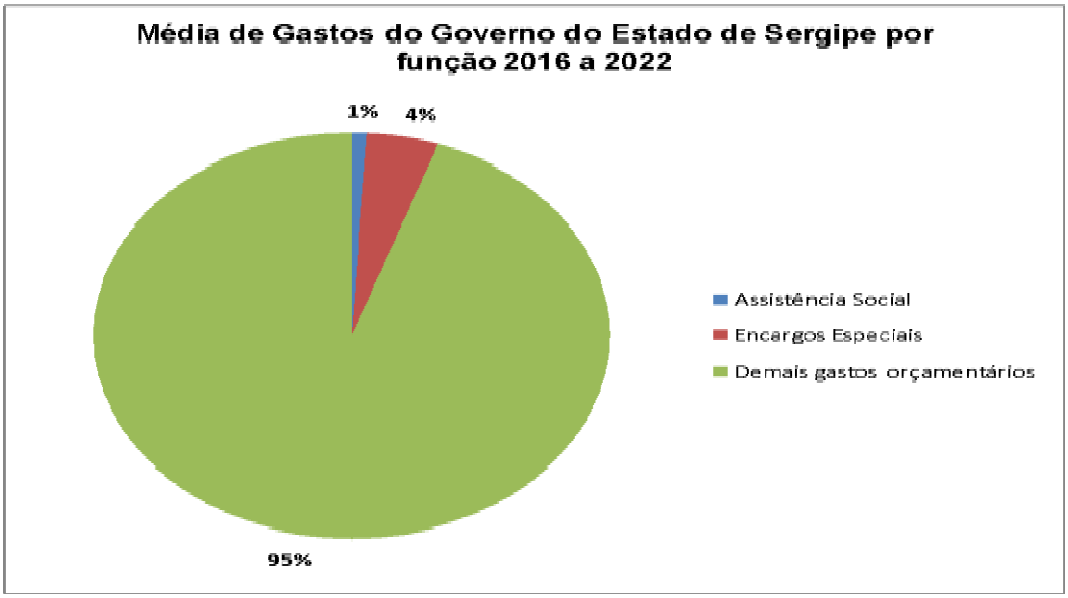
Gráfico 13: Execução da despesa do Orçamento Geral do Município: todas as funções, encargos especiais e assistência social (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

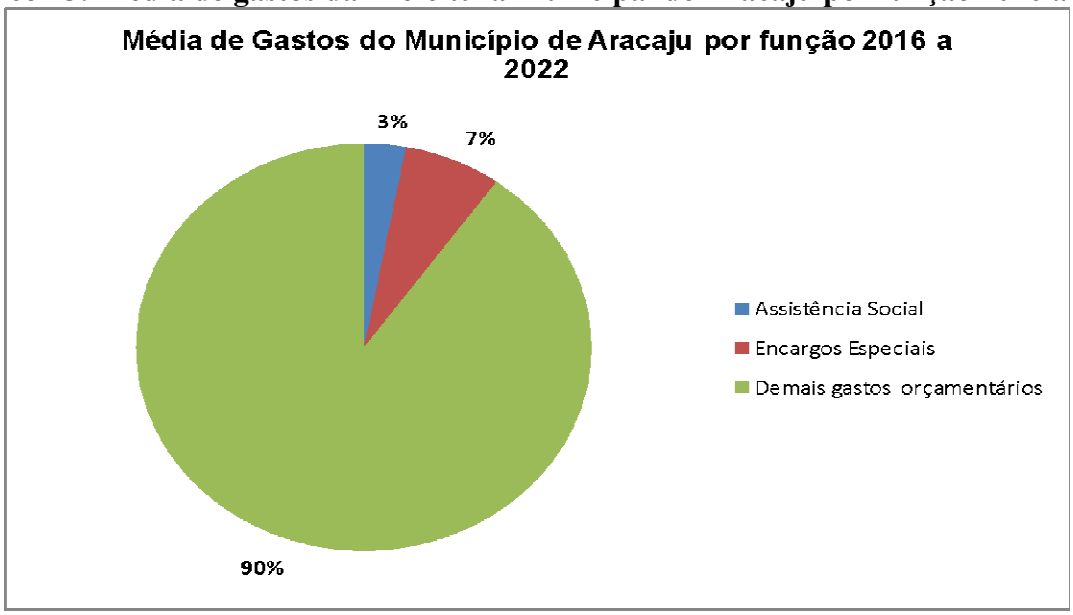
No que se refere ao comprometimento do Orçamento Geral com o pagamento de juros e encargos da dívida através da função “encargos especiais”, os dados nos permitem observar que, na média, proporcionalmente e no período analisado, o Governo do Estado de Sergipe foi o que menos executou recursos para esse fim (4% do OGE), seguido pelo município de Aracaju (7% do OGM) e da União (24% do OGU), conforme gráficos 14, 15 e 16, que serão posteriormente analisados em conjunto.

Gráfico 14: Média de gastos do Governo do Estado de Sergipe por função (2016 a 2022)



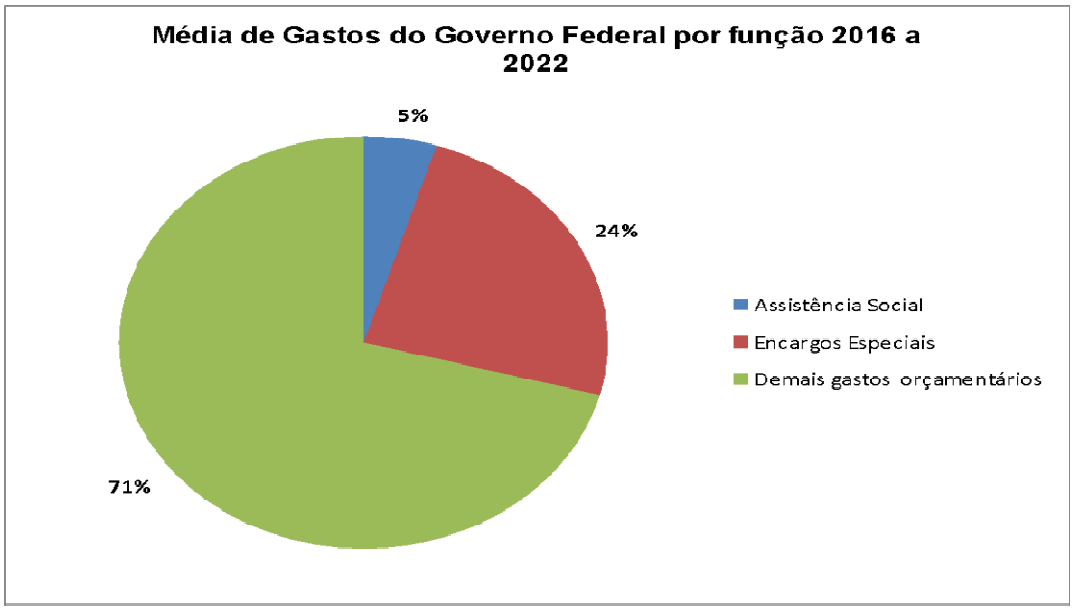
Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 15: Média de gastos da Prefeitura Municipal de Aracaju por função 2016 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora.

Gráfico 16: Média de gastos do Governo Federal por função 2016 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados nos permitem inferir que o fundo público vem sucumbindo à financeirização, atendendo às demandas do capital, em todas as esferas de governo, seja na União, no Governo do Estado de Sergipe ou na Prefeitura de Aracaju.

Esse processo foi impulsionado e acelerado pelas novas demandas do capital, levando a uma transformação na relação entre o Estado e os mercados financeiros. A financeirização de fundos públicos pode ser vista na adoção de motivos financeiros e estratégias de acumulação, bem como a financeirização direta da vida dos cidadãos. Trata-se, também, de uma transformação de serviços públicos em ativos financeiros, com o Estado se tornando um *player* no mercado. A desregulamentação financeira, as metas de inflação e a gestão de liquidez de curto prazo baseada no mercado entre instituições financeiras facilitaram ainda mais esse processo.

Esse processo envolve atender aos requisitos de capital em diferentes níveis de governo, desde o Governo Federal até o Governo Estadual e até mesmo a Prefeitura. Evidentemente, essa dinâmica de financeirização diz respeito à crescente influência do setor financeiro na economia, algo que no campo da gestão pública surge de modo direto em políticas públicas focadas no mercado financeiro, ou que desestruturam e desregulamentam o funcionamento de setores produtivos.

De modo geral, por tratar-se de um estado que, à época, passava pelo processo de neoliberalização de modo mais intenso, há uma inclinação para estas estratégias de gerenciamento de recursos, com operações de crédito, emissão de títulos e PPPs (parcerias público-privadas) para esse fim. Além disso, a dívida pública também é um reflexo dessa dinâmica, já que os governos recorrem a empréstimos e outras soluções que constroem uma dependência dos mercados financeiros.

Na média, também o Governo do Estado de Sergipe, entre os três entes, foi o que menos

executou recursos na função assistência social (1%), seguido da Prefeitura Municipal de Aracaju (3%) e do Governo Federal (5%). O pouco investimento dos governos, através dos fundos públicos, expõe a parcela da população que necessita da assistência social a desproteções, uma vez que diminui a capacidade de resposta efetiva do Estado a crises sociais e diminui o alcance de programas sociais de enfrentamento da pobreza, comprometendo iniciativas de políticas públicas universais.

Tratando do objeto desta pesquisa, que delimita o financiamento da assistência social e o pagamento de Encargos Especiais em Aracaju, podemos observar o orçamento da Prefeitura Municipal conforme segue na tabela 11.

Tabela 11: Orçamento da Prefeitura Municipal de Aracaju nas funções Assistência Social e Encargos Especiais

ANO	FUNÇÃO/SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL (R$ em milhões)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (R$ em milhões)	DIFERENÇA DOTAÇÃO INICIAL X DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS LIQUIDADAS (R$ em milhões)	PORCENTAGEM (ATU/ATU OGM)	PORCENTAGEM (LIQ/LIQ OGM)
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	**42.232.730,00**	**41.635.236,58**	**(597.493,42)**	**39.709.184,34**		
	Administração Geral	23.411.860,00	24.460.090,97	1.048.230,97	24.180.395,01		
	Assistência ao Idoso	-	-	-	-	2,63%	2,66%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	1.686.920,00	1.608.787,22	(78.132,78)	1.413.346,55		
2016	Assistência Comunitária	16.933.950,00	15.366.358,39	(1.567.591,61)	14.114.540,78		
	ENCARGOS ESPECIAIS	84.717.060,00	19.016.717,35	(65.700.342,65)	16.562.413,50		
	Serviço da Dívida Interna	6.489.690,00	7.181.618,84	691.928,84	7.165.442,10	1,20%	1,11%
	Outros Encargos Especiais	78.227.370,00	11.835.098,51	(66.392.271,49)	9.396.971,40		
	ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO (EXCETO INTRA)	**1.611.135.430,00**	**1.580.588.887,65**	(30.546.542,35)	**1.493.326.742,47**		100,00%
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	**47.460.490,00**	**51.781.406,00**	4.320.916,00	**42.257.504,19**		
	Administração Geral	28.239.690,00	33.625.253,00	5.385.563,00	30.753.042,41		
	Assistência ao Idoso	50.000,00	50.000,00	-	-	3,08%	3,11%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	3.728.800,00	2.427.487,21	(1.301.312,79)	1.071.534,84		
2017	Assistência Comunitária	15.442.000,00	15.678.665,79	236.665,79	10.432.323,94		
	ENCARGOS ESPECIAIS	**83.726.760,00**	**19.308.097,37**	(64.418.662,63)	**8.604.723,02**		
	Serviço da Dívida Interna	7.510.000,00	3.941.948,62	(3.568.051,38)	2.504.941,74	1,15%	0,63%
	Outros Encargos Especiais	76.216.760,00	15.366.148,75	(60.850.611,25)	6.099.781,28		
	ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO (EXCETO INTRA)	**1.716.370.490,00**	**1.679.597.587,09**	(36.772.902,91)	**1.360.392.411,32**		100,00%
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	**61.479.075,00**	**61.692.298,00**	213.223,00	**46.364.755,61**		
	Planejamento e Orçamento	10.000,00	60.100,00	50.100,00	-		
	Administração Geral	34.286.420,00	35.880.087,00	1.593.667,00	32.046.333,40		
	Normatização e Fiscalização	478.000,00	116.400,00	(361.600,00)	72.303,38	3,04%	2,96%
	Assistência ao Idoso	105.000,00	105.000,00	-	4.160,50		
	Assistência à Criança e ao Adolescente	5.491.910,00	5.208.703,00	(283.207,00)	2.368.374,01		
2018	Assistência Comunitária	20.576.745,00	19.916.008,00	(660.737,00)	11.872.484,32		
	Alimentação e Nutrição	441.000,00	406.000,00	(35.000,00)	-		
	ENCARGOS ESPECIAIS	**104.718.750,00**	**66.550.384,51**	(38.168.365,49)	**36.893.904,18**		
	Serviço da Dívida Interna	586.000,00	606.583,51	20.583,51	201.323,51	3,28%	2,36%
	Outros Encargos Especiais	104.132.750,00	65.943.801,00	(38.188.949,00)	36.692.580,67		
	ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO (EXCETO INTRA)	**2.220.720.144,00**	**2.031.819.807,44**	(188.900.336,56)	**1.566.514.007,71**		100,00%
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	**58.565.100,00**	**57.617.331,96**	(947.768,04)	**46.401.573,87**		
	Planejamento e Orçamento	200.000,00	180.000,00	(20.000,00)	-		
	Administração Geral	29.150.000,00	33.830.119,25	4.680.119,25	31.203.395,08		
	Assistência ao Idoso	120.000,00	401.000,00	-	56.379,77	2,71%	2,81%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	5.439.200,00	4.670.811,71	(768.388,29)	2.452.022,96		
	Assistência Comunitária	23.300.900,00	18.205.401,00	-	12.687.535,07		
2019	Alimentação e Nutrição	355.000,00	330.000,00	(25.000,00)	1.140,99		
	ENCARGOS ESPECIAIS	51.339.900,00	61.082.571,00	9.742.671,00	59.484.589,76		
	Serviço da Dívida Interna	5.970.000,00	11.507.506,00	5.537.506,00	10.400.663,77	2,87%	3,60%
	Serviço da Dívida Externa	11.570.200,00	10.121.000,00	(1.449.200,00)	10.120.862,53		
	Outros Encargos Especiais	33.799.700,00	39.454.065,00	5.654.365,00	38.963.063,46		
	ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO (EXCETO INTRA)	2.148.777.800,00	2.126.035.308,44	(22.742.491,56)	1.550.429.499,48		100,00%
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	59.380.400,00	66.936.584,16	7.556.184,16	55.127.163,93		
	Administração Geral	29.017.300,00	34.720.557,68	5.703.257,68	32.931.464,64	2,89%	3,00%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	3.558.000,00	3.923.895,61	365.895,61	2.700.216,60		
	Assistência Comunitária	26.800.100,00	28.287.132,87	1.487.032,87	19.495.482,69		
2020	ENCARGOS ESPECIAIS	60.580.000,00	58.506.962,32	(2.073.037,68)	27.485.077,27		
	Serviço da Dívida Interna	11.341.600,00	11.746.600,00	405.000,00	9.424.644,53	2,52%	1,49%
	Serviço da Dívida Externa	11.600.000,00	12.480.000,00	880.000,00	11.817.500,25		
	Outros Encargos Especiais	37.638.400,00	34.280.362,32	(3.358.037,68)	6.242.932,49		
	ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO (EXCETO INTRA)	2.367.724.200,00	2.319.124.230,93	(68.599.969,07)	1.839.640.406,46		100,00%
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	72.727.000,00	68.207.749,97	(4.519.250,03)	62.897.949,90		
	Administração Geral	31.172.000,00	34.338.647,66	3.166.647,66	34.164.883,11	3,07%	3,24%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	3.974.000,00	3.466.964,80	(507.035,20)	2.602.017,45		
	Assistência Comunitária	37.581.000,00	30.402.137,51	(7.178.862,49)	26.131.049,34		
2021	ENCARGOS ESPECIAIS	39.643.000,00	98.773.704,41	59.130.704,41	96.713.194,73		
	Serviço da Dívida Interna	13.330.000,00	13.162.500,00	(167.500,00)	13.160.295,01	4,45%	4,99%
	Serviço da Dívida Externa	13.330.000,00	13.162.500,00	(167.500,00)	13.160.295,01		
	Outros Encargos Especiais	12.653.000,00	57.815.543,67	45.162.543,67	56.950.051,02		
	ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO (EXCETO INTRA)	2.281.653.500,00	2.220.430.014,64	(61.223.485,36)	**1.939.433.267,12**		100,00%
	ASSISTÊNCIA SOCIAL	78.419.000,00	75.337.615,41	(3.081.384,59)	65.455.282,27		
	Administração Geral	36.138.500,00	36.845.882,75	707.382,75	36.201.471,63	2,98%	2,97%
	Assistência à Criança e ao Adolescente	3.153.400,00	3.660.355,00	506.955,00	3.165.041,55		
	Assistência Comunitária	39.127.100,00	34.831.377,66	(4.295.722,34)	26.083.769,09		
2022	**ENCARGOS ESPECIAIS**	**81.021.700,00**	**106.596.850,24**	25.574.150,24	**93.192.589,20**		
	Serviço da Dívida Interna	19.310.700,00	30.490.094,08	11.179.394,08	29.149.095,18	4,21%	4,23%
	Serviço da Dívida Externa	22.400.000,00	15.780.000,00	(6.620.000,00)	10.202.367,65		
	Outros Encargos Especiais	39.311.000,00	60.325.756,16	21.014.756,16	53.840.526,37		
	ORÇAMENTO GERAL DO MUNICÍPIO (EXCETO INTRA)	**2.644.101.200,00**	**2.531.274.593,90**	(112.826.606,10)	**2.201.914.819,70**		100,00%

Fonte: Elaborado pela autora.

Podemos observar na tabela que no ano de 2016 a assistência social correspondeu a 2,63% do orçamento executado pela prefeitura, tendo sofrido cortes no valor de R$ 597.493,42, sendo a responsável pela liquidação de 2,66% do orçamento liquidado pela prefeitura. Já os encargos especiais foram responsáveis pela execução de 1,20% do orçamento atualizado da prefeitura,liquidando 1,11% do total das despesas realizadas pelo município, sofrendo cortes no valor de R$ 65.700.342,65.

Em 2017 a assistência social foi contemplada com 3,08% da destinação do orçamento do

município de Aracaju, tendo executado 3,11% do total de despesas liquidadas. Não sofreu cortes orçamentários no ano, tendo um superávit ou excesso de arrecadação na ordem de R$ 4.320.916,00. Encargos especiais sofreram cortes no valor de R$ 64.418.662,63 em 2017, tendo correspondido a 1,15% do orçamento geral da prefeitura, enquanto liquidou 0,63% do total de despesas liquidadas.

No ano de 2018, primeiro ano do PPA municipal 2018-2021, a assistência social vivenciou um superávit ou excesso de arrecadação na ordem de R$ 213.223,00, sendo a responsável por 3,04% da destinação orçamentária da prefeitura, e por 2,96% das despesas liquidadas. Já a função encargos especiais teve corte de R$ 38.168.365,49, correspondendo a 3,28% da destinação orçamentária, responsável por 2,36% das liquidações do orçamento geral do município.

No ano de 2019, a assistência social sofreu cortes na ordem de R$ 947.768,04, correspondendo a 2,71% da destinação orçamentária do Orçamento Geral do Município, sendo a responsável por 2,81% das despesas liquidadas. Encargos especiais teve superávit ou excesso de arrecadação no valor de R$ 9.742.671,00, correspondendo a 2,87% do orçamento geral do município, superando a execução do orçamento da assistência social, e de 3,60% do total de liquidações do município, também superando as despesas com a assistência social.

No ano de 2020, a assistência social contou com *superávit* ou excesso de arrecadação de R$ 7.556.184,16, enquanto encargos especiais teve corte de R$ 2.073.037,68. É provável que o excesso de arrecadação tenha provocado essa variação, quando a prefeitura contou com repasses de recursos extraordinários do Governo Federal para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, advindos das Portarias MDS nº 369 e 378/2020, que destinaram recursos para a aquisição de equipamentos de segurança para os/as trabalhadores/as, para a aquisição de alimentos para idosos/as e pessoas com deficiência e para acolhimento em abrigos, além de recursos extraordinários para ampliar a capacidade de resposta do SUAS às crescentes demandas por seus serviços e benefícios. A execução orçamentária da assistência social correspondeu a 2,89% do orçamento geral atualizado, liquidando 3% do total de despesas no orçamento geral da prefeitura, enquanto encargos corresponde a 2,52% do orçamento geral, e a 1,49% das liquidações de despesas realizadas pela prefeitura.

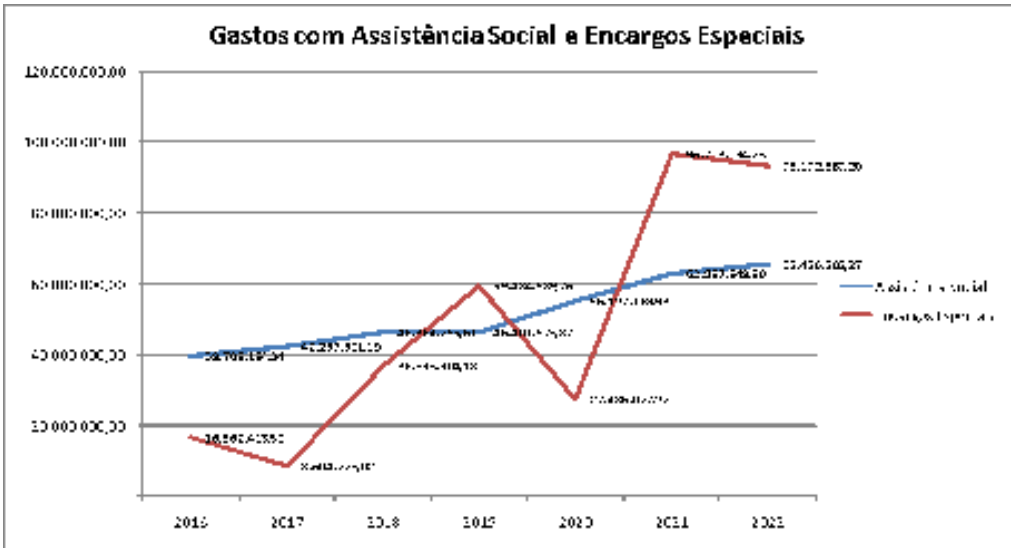
No exercício financeiro de 2021, a assistência social vivenciou cortes de R$ 4.519.250,03, enquanto encargos vivenciou acréscimo de R$ 59.130.704,41. Naquele ano, o pagamento de juros e encargos da dívida ultrapassou o pagamento das despesas da assistência social, correspondendo a 4,99% do orçamento geral do município, enquanto a assistência executou 3,24%, voltando ao crescimento iniciado em 2019.

Finalmente, em 2022, enquanto a assistência social sofreu cortes no valor de R$ 3.081.384,59, juros e encargos da dívida teve acréscimo de R$ 25.574.150,24, mais uma vez refletindo a porcentagem de recursos gastos nas duas funções: enquanto a assistência liquidou 2,97%, encargos

especiais liquidou 4,23% do total das liquidações do orçamento geral do município.

Os dados nos permitem observar que a partir de 2021, momento pós pandemia, a Prefeitura Municipal de Aracaju intensificou o gasto público com o pagamento de juros e encargos da dívida, realizando cortes no orçamento da assistência social e acréscimos em encargos especiais, além de liquidar mais despesas com o pagamento de juros do que com a assistência social, demonstrando a prioridade de gastos com os interesses do mercado. O gráfico 17 ilustra tal comportamento.

Gráfico 17: Despesas liquidadas do orçamento geral do município de Aracaju, assistência social e encargos especiais - 2016 a 2022



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados demonstram uma tendência de aumento nos valores de liquidações voltadas para o pagamento de juros e encargos da dívida a partir do ano de 2019, quando os gastos da prefeitura com encargos especiais passam a superar os gastos com a assistência social, com exceção do ano de 2020, quando os repasses do Governo Federal para o enfrentamento da pandemia impactaram na execução das despesas com a assistência. Observa-se em 2021 e 2022 a crescente execução da destinação desses recursos para o atendimento das demandas do mercado, enquanto podemos observar a manutenção nos gastos com a assistência social, com suave tendência de aumento.

Além do comprometimento de recursos do fundo público com o pagamento de juros e encargos da dívida, o que ficou evidente na análise do orçamento do município de Aracaju foi o volume derecursos investidos na assistência social por fonte de recurso, o que dialoga com os objetivos desta pesquisa, conforme tabela 12.

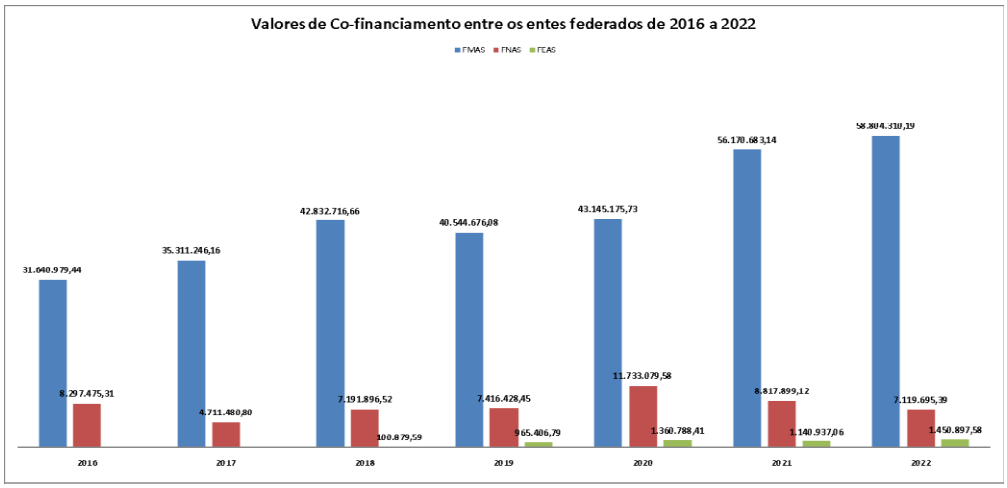
Tabela 12: Demonstrativo orçamentário da assistência social por fonte de recurso, (2016 a2022)

Ano	Especificação	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Liquidações FMAS Acumulado (R$ em milhões)	Liquidações SEMFAS Acumulado (R$ em milhões)	Porcentagem
2016	0100000 - Ordinários Não Vinculado	8.400.000,00	8.784.287,76	8.130.795,70	25.510.183,74	79,03%
	0125000 - Convênios	500.000,00	203.752,37	96.284,55	-	0,24%
	0130000 - Fundo Nacional de Assistência	8.527.950,00	9.022.858,71	8.297.475,31	-	20,73%
	Total Geral	**17.427.950,00**	**18.010.898,84**	**14.524.555,56**	**25.510.183,74**	
2017	0100000 - Ordinários Não Vinculado	9.020.000,00	7.919.500,00	5.853.439,71	29.417.806,45	67,92%
	0125000 - Convênios	500.000,00	1.088.568,00	140.077,78	-	0,35%
	0130000 - Fundo Nacional de Assistência	8.132.800,00	8.132.800,00	4.711.480,80	-	11,73%
	Total Geral	**17.652.800,00**	**17.120.868,00**	**10.744.998,29**	**29.417.806,45**	
2018	0100100 - Recursos Ordinários	16.170.466,00	8.386.443,00	5.804.817,79	37.027.898,87	86,97%
	0131100 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	4.782.000,00	11.093.152,00	7.191.898,52	-	14,33%
	0131200 - Transferência de Convênios - Assistência Social	2.600.000,00	1.973.000,00	48.154,87	-	0,10%
	0139000 - Outros Recursos Destinados à Assistência Social	999.200,00	426.800,00	100.879,59	-	0,20%
	Total Geral	**23.751.666,00**	**21.878.395,00**	**13.145.748,77**	**37.027.898,87**	
2019	0100100 - Recursos Ordinários	1.055.000,00	1.072.767,00	433.660,14	40.110.995,94	82,57%
	0131100 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	9.550.000,00	10.861.815,10	7.416.428,45	-	15,10%
	0131200 - Transferência de Convênios - Assistência Social	3.800.000,00	812.338,01	176.014,47	-	0,36%
	0139000 - Outros Recursos Destinados à Assistência Social	2.129.200,00	1.898.956,61	965.406,79	-	1,97%
	Total Geral	**16.534.200,00**	**14.645.876,72**	**8.990.529,85**	**40.110.995,94**	
2020	10010000 - Recursos Ordinários	895.000,00	1.297.438,70	577.102,09	42.568.073,64	76,26%
	13110000 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	9.150.000,00	12.910.900,00	10.051.405,01	-	17,77%
	13118819 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para ações de combate ao COVID-19	0,00	3.150.116,13	1.661.593,97	-	2,97%
	13120000 - Transferências de Convênios - Assistência Social	4.147.000,00	695.063,67	336.373,67	-	0,60%
	13900000 - Outros Recursos Vinculados à Assistência Social	1.170.000,00	3.463.403,19	1.360.788,41	-	2,41%
	Total Geral	**15.365.000,00**	**21.522.971,69**	**14.009.343,75**	**42.568.073,64**	
2021	10010000 - Recursos Ordinários	916.000,00	8.800.446,22	8.440.736,39	47.729.946,75	84,74%
	13110000 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	17.098.000,00	10.849.859,84	7.671.244,53	-	11,57%
	13118819 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS para ações de combate ao COVID-19	0,00	1.358.780,18	1.146.654,48	-	1,73%
	13120000 - Transferências de Convênios - Assistência Social	795.000,00	157.792,88	155.792,88	-	0,24%
	13900000 - Outros Recursos Vinculados à Assistência Social	2.802.000,00	2.069.244,69	1.140.937,06	-	1,72%
	Total Geral	**21.551.000,00**	**23.236.625,82**	**18.555.365,45**	**47.729.946,75**	
2022	15000000 - Recursos não Vinculados de Impostos	7.698.200,00	10.136.337,70	9.793.946,12	49.010.364,07	87,11%
	16800000 - Transferência de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS	9.297.800,00	10.366.942,71	7.119.695,38	-	10,55%
	16810000 - Transferência de Recursos dos Fundos Estaduais de Assistência Social	1.500.000,00	1.766.611,98	1.450.897,58	-	2,15%
	16850000 - Transferências de Convênios e Instrumentos Congêneres vinculados à Assistência Social	499.000,00	132.723,43	129.643,92		0,19%
	16890000 - Outros Recursos Vinculados à Assistência Social	1.233.100,00	12.600,00	0,00		0,00%
	Total Geral	**20.228.100,00**	**22.416.216,82**	**18.493.183,01**	**49.010.364,07**	

Fonte: Elaborado pela autora.

No período analisado, em média, o município de Aracaju investiu 83% dos recursos utilizados para o pagamento das despesas com o SUAS, enquanto a União investiu em média 14,54% e o estado de Sergipe, 1,29%. Portanto, resta demonstrado que o município, detentor do menor produto da arrecadação, é o que mais investe recursos no SUAS, seguido pela União e pelo estado. O cenário demonstra a distribuição desigual de responsabilidades no financiamento do SUAS em Aracaju, onerando o município, que tem a responsabilidade da oferta dos serviços à população, enquanto o pacto do cofinanciamento prevê financiamento compartilhado pelos três entes. O gráfico 18 permite a observação do exposto:

Gráfico 18: Despesas liquidadas do orçamento da assistência social por fonte de recurso (2016 a 2022)



Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2016 o município investiu 79,03% do orçamento utilizado na liquidação das despesas afetas à assistência social, enquanto a União investiu 20,73% e o estado, 0,24%. Em 2017, o município investiu 87,92%, a União 11,73% e o estado, 0,35%. No ano de 2018, o município co-financiou 85,37%, a União 14,33% e o estado, 0,20%. Em 2019, o município co-financiou 82,57%, a União 15,10% e o estado, 1,97%. 2020, o município 76,26%, a União 17,77% do recurso ordinário, mais 2,97% de recursos da Covid-19, e o estado, 2,41%. 2021, município com 84,74%, União com 11,57 e 1,73%, e o estado com 1,72%. Finalmente, 2022, município com 87,11%, União com 10,55%, estado com 2,15% e a União com 0,19% de emendas parlamentares.

Como pode ser observado, os dados da execução do orçamento de Aracaju demonstram que os recursos municipais financiam quase que a integralidade dos serviços, programas, projetos e benefícios eventuais em execução no município[12], corroborando a hipótese desta dissertação de que a união e o estado, responsáveis pela arrecadação da maioria dos tributos, vêm sendo os que menos contribuem financeiramente para a efetivação do SUAS nos municípios, figurando, portanto, os municípios, detentores do menor produto da arrecadação tributária, como os grandes financiadores das ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[12] Importante destacar que, no cômputo das despesas da União no orçamento do município não estão considerados os valores pagos diretamente aos usuários da assistência social, beneficiados com o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família, referindo-se somente aos valores repassados pelo Governo Federal fundo a fundo para o custeio dos serviços, programas e projetos do SUAS, o que certamente impacta nos valores investidos pela União. Neste sentido, reforça a centralidade dos programas de transferência de renda no enfrentamento da pobreza pelo Governo Federal, dentro do orçamento da assistência social.

A partir das reflexões baseadas em referências criteriosamente elencadas foi possível apreender que há uma implícita relação entre a reprodução do capital e expropriação do fundo público, tendo como alternativa estratégica a captura de parte dos recursos que conformatam o orçamento público.

O processo de municipalização ou descentralização tem sido entrelaçado com a lógica neoliberal e de financeirização de várias maneiras, sendo caracterizados pela desregulamentação e por políticas favoráveis ao mercado, bem como pela minimização do papel do governo federal nos governos locais, aumentando a dependência de partes interessadas internacionais, sobretudo através dos financiamentos pelos bancos, e potencialmente minando interesses relacionados a comunidades locais e, por conseguinte, também de grupos marginalizados. Nesse sentido, a ideologia neoliberal tem avançado na desconstrução dos limites entre o público e o especulatório, sendo hegemônica (no sentido gramsciano do termo) na formulação de políticas globais há várias décadas, tanto no campo material quanto no campo do discurso. Esse avanço revela, dentro da lógica de crise do capital, as contradições de sua implementação prática - por exemplo, reformas neoliberais destinadas a limitar o papel do governo permitiram que atores corporativos ganhassem poder significativo de influenciar no processo decisório. Nesse sentido, a financeirização tem reflexos distintos, levando a mudanças socioeconômicas influenciadas pelas elites financeiras e influenciando a municipalização e descentralização, favorecendo mecanismos de mercado e autonomia individual sobre intervenção estatal. Dentre suas consequências, está uma acentuação da desigualdade socioeconômica, com comunidades mais pobres enfrentando dificuldades no acesso a serviços básicos, como saúde e educação, exacerbando as disparidades de qualidade de vida, negligência ambiental e degradação do meio ambiente urbano, e diminuição da participação democrática.

A importância do fundo público tem exponencializado a relevância do seu papel mediante a articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital, sendo uma questão estrutural do capitalismo.

Daí, importa sinalizar que passou a envolver toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia e nas políticas públicas, sendo que uma das principais maneiras da realização do fundo público ocorre por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida. Logo, Behring (2012 e 2016) infere que se trata de parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções e de trabalho necessário.

Frente aos aspectos acima apontados é importante sinalizar alguns dispositivos analíticos, tais como: a intensificação da política de Estado ultraneoliberal mediante retrocessos no campo da seguridade social, cada vez mais subsumida aos interesses salvacionistas das crises de acumulação

dos grupos oligárquicos financeiros, diante do cenário de aumento do desemprego, pobreza, fome aviltado a partir de 2020, quadro da pandemia da Covid-19.

Tais elementos estruturais e conjunturais trazem implicações ao esvaziamento dos espaços de debates e lutas em defesa dos direitos sociais, os quais vêm sendo constrangidos na nova fase do capitalismo financeiro. A manutenção da política econômica ancorada no tripé: metas inflacionárias, *superávit* primário e câmbio flutuante adotadas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) são responsáveis pelas constantes dificuldades de desenvolvimento das políticas de infraestruturas, principalmente, a política de seguridade social. Vale destacar que na conjuntura atual do Brasil verifica intensas disputas com o capital financeiro mundializado que vemarrebatando parte dos recursos de fundos públicos ao tempo que canaliza para pagamento dos juros da dívida pública, além de acessar recursos antes impedidos.

Para a Seguridade Social, os artigos 194 e 195 da CF/88 estabeleceram o chamado tripé da seguridade social, definido pela segurança de direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, ao mesmo tempo em que definiu a equidade na forma de participação no custeio e a diversidade da base de financiamento, estabelecendo rubricas contábeis específicas para cada área, provenientes dos orçamentos da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Conforme descrito por Boschetti e Salvador (2006) tanto o modelo *bismarckiano* (Alemanha), centrado na segurança de renda aos trabalhadores em momentos de riscos sociais decorrentes da ausência de trabalho, quanto o modelo *beveridgiano* (Inglaterra), que tem por objetivo principal o combate à pobreza e se pauta pela instituição de direitos universais a todos os cidadãos incondicionalmente, ou submetidos a condições de recursos, orientaram e estruturaram o sistema de Seguridade Social brasileiro.

Para a assistência social, os artigos 203 e 204 definem normas importantes: a primeira diz respeito ao seu caráter não contributivo; a segunda, refere-se ao financiamento da assistência social com recursos da Seguridade Social; e a terceira, à descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

Neste cenário, o objeto da pesquisa em tela revelou que o fundo público em todas as esferas de governo, União, estado e município de Aracaju, tem sido expropriado em favor dos interesses do capital, a partir da falta de investimentos na assistência social, ainda que em alguns momentos no período estudado seja perceptível um aumento de recursos na área, mas que não se aproximam dos valores destinados ao pagamento de juros e encargos da dívida, respondendo às questões iniciais da pesquisa, que puderam ser respondidas da seguinte forma:

No município de Aracaju/SE, o cofinanciamento pelos três entes federados passou a ser

realizado somente a partir de 2019, quando o Governo do Estado de Sergipe regularizou os repasses de recursos para o Fundo Municipal de Assistência Social.

No período de análise, a pesquisa demonstrou que de 2016 a 2018, somente o município e a União investiram recursos no SUAS em Aracaju e que, mesmo a partir de 2019, com o cofinanciamento do Governo do Estado, o município foi o que mais investiu recursos para financiar as ações do SUAS. Ainda no mesmo período, a pesquisa revelou que a União, entre os entes, é a maior pagadora de juros e encargos da dívida, seguida pelo município de Aracaju e pelo Governo do Estado de Sergipe.

Considerando os dados da execução orçamentária do município, resta evidente que houve uma regressão nos valores repassados pela União para o município no período estudado, portanto, houve um "desfinanciamento", enquanto o Governo do Estado vem subfinanciando a assistência social em Aracaju. Ainda que o município invista no SUAS a maior parte dos recursos do cofinanciamento, ainda não existem parâmetros para avaliar a qualidade e a quantidade dos serviços, programas, projetos e benefícios no município. Portanto, o pacto federativo pelo cofinanciamento partilhado e equitativo não é realidade em Aracaju.

Ao compararmos o volume de recursos expropriados dos orçamentos do Estado pelo pagamento de juros e encargos da dívida com aqueles investidos em assistência social, a pesquisa nos permite inferir que há um "desfinanciamento" do SUAS pelas três esferas, cujos governos vêm, ao longo do tempo, incrementando a injeção de recursos públicos no pagamento de juros e encargos da dívida.

Frente ao objeto e às questões indagadas, os dados nos permitiram confirmar a hipótese central desta pesquisa, de que a união e o estado, responsáveis pela arrecadação da maioria dos tributos, vêm sendo os que menos contribuem financeiramente para a efetivação do SUAS em Aracaju, figurando, portanto, o município, detentor do menor produto da arrecadação, como o grande financiador das ações, nos permitindo alcançar o objetivo geral da pesquisa, a partir do caminho traçado pelos objetivos específicos.

Esta pesquisa não teve a intenção de esgotar a discussão sobre o financiamento da assistência social em Aracaju, por se tratar de matéria extensa e complexa. Todavia, entendemos que, desde o golpe contra a democracia, efetivado a partir de 2016, que acirrou o projeto da necropolítica no país, algo muito grave está acontecendo com as políticas sociais, onde o Sistema Único de Assistência Social é concebido.

Apesar de não ser um tema inédito, o financiamento da política de assistência social no período delimitado pela pesquisa, em qualquer esfera de governo, merece um olhar mais apurado, ao considerarmos os novos rumos dados pela união para as políticas sociais a partir de 2016, com a saída da então presidenta Dilma Rousseff e com as decisões tomadas pelo governo de Michel

Temer, sobretudo com a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal.

O impacto, segundo Salvador (2017), inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF/88, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se à correção pela inflação, mesmo diante do momento histórico pós pandemia, onde a população brasileira pôde observar o aprofundamento da pobreza e da pobreza extrema de grande parte da população.

Os dados da pesquisa evidenciaram que a parcela de recursos destinados ao pagamento de "encargos especiais", que se referem ao pagamento de juros e encargos da dívida, vem se exponenciando ao longo dos anos nas três esferas estudadas, município, estado e união, sobretudo a partir da promulgação da EC 95/2016, além de outras normativas, que institucionalizaram a expropriação do fundo público pelo capital financeiro, contribuindo para o aprofundamento das desigualdades sociais e da reconfiguração, com agravamento, das expressões da questão social.

O desmonte do financiamento do SUAS expõe milhares de brasileiros/as a situações desumanas de pobreza e de extrema pobreza, sobretudo crianças, adolescentes e mulheres pretos/as, sem contarem com a retaguarda de uma rede de serviços de proteção social, quando necessitarem.

Para além, expõe os/as trabalhadores/as da área a diversas vulnerabilidades, quando os dados comprovam o aumento do número de famílias e de pessoas em situação de pobreza no país, ao mesmo tempo em que evidencia a ofensiva neoliberal e conservadora sobre a assistência social, encorpada com o (des)financiamento de benefícios, programas e serviços do sistema, seja do ponto de vista de aumento de demanda nos equipamentos socioassistenciais, seja na gravidade das expressões da questão social que se apresentam para os profissionais, seja na precarização das relações trabalhistas, materializadas nos baixos salários, na perda de direitos trabalhistas ou na precarização das condições de trabalho. O cenário, considerando o SUAS como grandes empregadoras de assistentes sociais no país, ameaça o projeto ético-político do serviço social, ferindo a liberdade da crítica e o acesso equitativo aos direitos sociais garantidos no texto constitucional em 1988.

Os achados da pesquisa demonstram a gravidade da situação do financiamento dos serviços continuados do SUAS, que sofreram cortes de recursos em todas as esferas no período estudado, além de corresponderem, também nas três esferas de governo, a gastos menores do que aqueles com o pagamento de juros e encargos da dívida.

Para além, um outro apontamento importante que fica como contribuição desta pesquisa para pesquisas futuras é a retomada da expropriação dos recursos do fundo público pelos parlamentares, através das emendas impositivas aos orçamentos da união, do estado e do município,

demonstrando que até mesmo os parcos recursos destinados à assistência social estão sendo cooptados pelos interesses da burguesia política por meio desses artifícios legais.

Diante do exposto, algumas considerações carecem de um olhar cuidadoso para a manutenção do sistema: a importância da revogação da EC 95/2016; a não prorrogação da DRU a partir de 2024; a aprovação da PEC 383/2014, que altera a Constituição Federal para garantir recursos mínimos nas três esferas de governo para o financiamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em todo o território nacional; promover a realização de estudos sobre os custos dos serviços e benefícios do SUAS, considerando as especificidades territoriais do país; retomar o pacto federativo no SUAS, fortalecendo as instâncias de pactuação e de deliberação, que são asComissões Intergestores e os Conselhos; pautar o Governo do Estado de Sergipe sobre a importância do rompimento com o subfinanciamento do SUAS no estado, avançando para uma pactuação equânime no co-financiamento; promover uma grande mobilização no estado de Sergipe pela realização de concurso público para a assistência social, tanto no âmbito do Governo do Estado como nos municípios, com financiamento assegurado; investimento em planos de formação e capacitação continuada para os trabalhadores (como a retomada do CapacitaSUAS). Dentre outras, a luta pelo SUAS é a luta pela vida.

Nós, trabalhadores do sistema, temos papel de protagonismo na luta pelo SUAS, tanto para garantir a segurança dos nossos espaços sócio-ocupacionais e a defesa do projeto ético-político do serviço social, quanto para garantir o acesso equitativo dos usuários aos direitos previstos na Constituição Federal, na Lei Orgânica da Assistência Social e na Política Nacional de Assistência Social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, A.R.C. **O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe.** Lua Nova, v.80, 2010.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/>. Acesso em: nov, 2023.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E.R. **Crise do capital, fundo público e valor.**In: BEHRING; Elaine. et al. (Orgs.). Capitalismo em crise, política social e direitos São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E.R.; CISLAGHI, J.F.; SOUZA, G. **Ultraneoliberalismo e bolsonarismo: impactos sobre o orçamento público e a política social.** In: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurilio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (Orgs.). Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

BOLETIM DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS ESTADUAIS. **Confaz**, Ministério da Economia, 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjE1ZDQzNTAtNTUxMC00MTc2LWEyMTEtZjdkZjRlZjk4YzUyIiwidCI6IjNlYzkyOTY5LTVhNTEtNGYxOC04YWM5LWVmOThmYmFmYTk3OCJ9>. Acesso em: nov, 2023.

BONETTI, D.A.; BEHRING, E.R.; SIMIONATTO, I.; SILVA, M.L.C.S.; BARROCO, M.L.S. **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. Org: Evilásio Salvador, Elaine Behring, Rita de Lourdes de Lima. São Paulo: Cortez, 2019.

BORON, A. **A coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo.** Petrópolis: Vozes, 2001.

BOSCHETTI, I.S. **A assistência no capitalismo contemporâneo e tensões no trabalho de assistentes sociais,** 2012. Disponível em: <https://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo14/a-assistencia-no-capitalismo-conteporaneo-e-tensoes-no-trabalho-de-assistentes-sociais--1-.pdf>. Acesso em dez. 2023.

BRASIL. **Brasil volta ao mapa da fome**, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/inclusao/2022/08/brasil-volta-ao-mapa-da-fome>. Acesso em: nov, 2023.

BRETTAS, T. **Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público.** In: Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012. burguesa. Belo Horizonte: Oficina de Livros

CARNOY, M. **Estado e Teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARNUT, L. **"O que o burguês faz lamentando... o fascista faz sorrindo": Neofascismo, capital internacional, burguesia associada e o Sistema Único de Saúde.** Civitas, v.22, 2022.

CÉSAR, F.S.; SILVA, D.F.; GUIMARÃES, M.M.M.; SOUSA, R.T.V. **Fundo público e o financiamento da seguridade social brasileira.** XVII CBAS, 2022.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências.**São Paulo: Boitempo, 2005.

CHESNAIS, F. **La mondialisation du capital**. Collection Alternatives Economiques. Paris: Syros, 1994.

_____. **The historical setting and original traits of the world crisis**. Revista de Políticas Públicas, v.18, 2014.

CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS. **Conselho Federal de Serviço Social**, 2022. Disponível em: <https://www.cfess.org.br/cbas2022/>. Acesso em: nov, 2023.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: nov, 2023.

COUTINHO, C. **Cultura e sociedade no Brasil: Ensaios sobre ideias e formas.** 1ª ed. Editora Expressão Popular: São Paulo, 2011.

COUTINHO, C.N. **Estruturalismo e miséria da razão.** 2ª Ed São Paulo: Expressão popular, 2010.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **Neoliberalismo - Neo-imperialismo**. Economia e Sociedade, v.16, n.1, 2007.
ENGELS, F. **A origem da família da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Boitempo, 2019. Ano original de publicação: 1884.
FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
FREITAS, B. **Crise financeira de 2008: você sabe o que aconteceu?**Politize, 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/crise-financeira-de-2008/>. Acesso em: Dezembro, 2023.
GIL, A.C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008 GRAMSCI, A. **Caderno do cárcere**, vol. 1. Rio de Janeiro: Civilização, 2007.
HARVEY, D. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.
HOBSBAWN, E. **Era dos extremos - o breve século XX: 1914-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
IAMAMOTO, M.V. **Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2005.
IANNI, O. **A Questão Social.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
LÊNIN, V. **O Estado e a Revolução: a doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução**. São Paulo: Boitempo, 2017. Ano original de publicação: 1917.
LUPATINI, M. **Crise do capital e dívida pública**. In: Financeirização, fundo público e política social. Org: Evilasio Salvador et al. São Paulo: Cortez, 2012.
MANDEL, E**. O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
MARX, K. **O 18 Brumário de Luís Bonaparte** (1852). São Paulo: Boitempo, 2011.
_____. **O Capital**. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
_____. **O Capital**. Rio de Janeiro: Livraria da Travessa, 2008. MASCARO, A. Estado e Forma Política. São Paulo: Boitempo, 2009.
MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil. Origens da autocracia.** São Paulo: Boitempo, 1989.
MÉSZÁROS, I. **Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.
NETTO, J.P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.
_____. Capitalismo monopolista e serviço social. 8. ed. São Paulo:
OLIVEIRA, D.P.R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prático**. São Paulo: Atlas, 2006.
OLIVEIRA, F. **Os Direitos do Antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.
ORÇAMENTO DA RECEITA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603237-orcamento-da-receita>. Acesso em: nov, 2023.
ORÇAMENTO LOA PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Portal Assistência Social nos Municípios**, 2022. Disponível em: <https://assistenciasocialnosmunicipios.org/wp-content/uploads/2022/07/Vol.2-Protecao_Social_-_Desprotecao-_e_-_Financiamento-do-SUAS.pdf,%20em%2025/09/2022>. Acesso em: nov, 2023. Perspectiva, São Paulo: Fundação SEADE, v. 5, n. 1, 1991.
PLANEJAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS. **Portal da Transparência Sergipe**. Disponível em: <https://transparencia.se.gov.br/Planejamento/Planejamento.xhtml>. Acesso em: nov, 2023.
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU. **Transparência Aracaju**.
Disponível em: <https://transparencia.aracaju.se.gov.br/>. Acesso em: nov, 2023. PRADO JUNIOR, C. História Econômica do Brasil. São Paulo: Brasiliense, 2006.
RECEITA FEDERAL. **Ministério da Fazenda.** Disponível em: <gov.br/receitafederal/pt-br>. Acesso em: 16, nov, 2023.

ROUANET, S.P. **Mal-estar na modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.
_____. **Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil**. Serviço Social em Revista, v.14, n.2, 2012.
SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN, S. **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.
SANTO, M.H.E.; MENDES, A.N. **O fundo público e o capital portador de juros: o papel da dívida pública brasileira no capitalismo contemporâneo**. Revista Pesquisa & Debate, v. 27, n.1, 2016.
SILVA, N.F.; DÓRIA, A.L.N.; FERREIRA, C.O. **A ameaça à continuidade dos serviços socioassistenciais no SUAS frente ao desfinanciamento da política de assistência social.** XVII CBAS, 2022.
SANTOS NETO, A.B. **Capital e trabalho na formação econômica do Brasil.** São Paulo: Instituto Lukács, 2015.
VISÃO GERAL DA EXECUÇÃO DA RECEITA PÚBLICA. **Portal da Transparência**, Controladoria-Geral da União. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/receitas?ano=2022>. Acesso em: nov, 2023.
WALL STREET. Nova York Net, s/d. Disponível em: <novayork.net/*wall-stree*t>. Acesso em: dezembro, 2023.