



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS) NO GOVERNO ULTRANEOLIBERAL DE BOLSONARO: O DESFINANCIAMENTO DO SUAS

ANA PAULA VIVEIROS FALCÃO ALMEIDA ¹

JORDEANA DAVI ²

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo analisar a execução financeira do FNAS no contexto ultraneoliberal do governo Bolsonaro e as implicações para o SUAS. O método de análise consiste no método crítico dialético; que proporciona ao pesquisador compreender a realidade na sua totalidade e contradições. Foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais.

Palavras-chave: ultraneoliberalismo, desfinanciamento, FNAS, SUAS.

ABSTRACT: This article aims to analyze the financial execution of FNAS in the ultra-neoliberal context of the Bolsonaro government and the implications for SUAS. The analysis method consists of the critical dialectical method; which allows the researcher to understand reality in its entirety and contradictions. Bibliographic and documentary sources were used.

Keywords: ultraneoliberalism, defunding, FNAS, SUAS.

1 INTRODUÇÃO

A política de assistência social, assim como as demais políticas sociais expressam as contradições de classe no âmbito do sistema capitalista. Ou seja, depende da fração conquistada pela classe trabalhadora no processo de luta, como também das estratégias de reprodução do sistema do capital, levando em consideração as particularidades sócio-históricas de cada país,

¹ Universidade Estadual da Paraíba

² Universidade Estadual da Paraíba

seja de economia central ou dependente. Por isso, as políticas sociais não devem ser analisadas de maneira isolada, isto é, sem captar suas determinações econômicas, políticas, sociais e culturais. Faz-se necessário, portanto, que sejam entendidas na contradição da sociedade capitalista.

Durante o percurso histórico da assistência social no Brasil, esta política esteve conectada à caridade, ao assistencialismo e à ajuda, traços que são alterados na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), na regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, e nas demais normativas posteriores, que trazem inovações na concepção, gestão e financiamento dessa política. Ainda que estes marcos legais contenham limites estruturais, eles concebem a assistência social como direito social e dever do Estado, possibilitando a luta e mobilização social por esta política.

Desde a sua regulamentação, na CF/1988, esta política vem sofrendo diversos ataques, a começar pelo veto integral do projeto de Lei da LOAS, em 1992, pelo presidente Fernando Collor de Melo, argumentando que este projeto de lei era irresponsável, pois garantia direitos incompatíveis com a assistência social. A aprovação da LOAS ocorreu em um contexto de críticas severas à CF/1988, especialmente ao capítulo da seguridade social, impondo a assistência social o “tácão de ferro” das políticas neoliberais, no tocante a seletividade e focalização. A partir de 2016, com o golpe jurídico-parlamentar-midiático, ela sofre uma maior ofensiva, com a coordenação de primeiras-damas em programas de cunho higienista e focalista e significativos cortes orçamentários, sobretudo nos serviços socioassistenciais. Com a chegada do governo Bolsonaro, este cenário de perdas passou a ser ainda mais expressivo; entre 2019 a 2022, por exemplo, as ações de proteção básica e especial perderam, juntas, em média 65% dos seus recursos, o que significa dizer que os serviços ofertados pelos equipamentos públicos – Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) foram impactados pelas reduções de recursos.

Este contexto, devido às medidas de ajuste fiscal no grau e medida antes não operacionalizadas, levou a alguns estudiosos como Felipe Demier (2019), Juliana Fiúza (2020) e Elaine Behring (2021), a sintetizarem como ultraneoliberalismo, como uma resposta às estratégias de valorização do capital devido à queda da taxa de lucro, provenientes da crise 2008.

Na particularidade brasileira, o ultraneoliberalismo se expressa na intensificação dos mecanismos de ajuste fiscal permanente (Behring, 2021), impondo uma maior apropriação do Fundo Público pelo capital, combinado com ataques às liberdades democráticas, ascensão da

extrema-direita, ataques aos direitos humanos, devastação dos direitos sociais, trabalhistas e a destruição dos bens naturais.

O objetivo deste artigo consiste em analisar a execução financeira do FNAS no contexto ultraneoliberal do governo Bolsonaro e as implicações para o financiamento dos benefícios, serviços e programas do SUAS.

O método de análise para apreensão do nosso objeto de estudo consiste no método crítico dialético; que proporciona ao pesquisador compreender a realidade para além do “mundo da pseudoconcrecitude” (Kosik, 2002), isto é, alcançar o que está por trás da aparência fenomênica e captar o objeto como ele efetivamente é. Para isso, é necessário, ainda, que o pesquisador articule as categorias: historicidade, contradição e mediação.

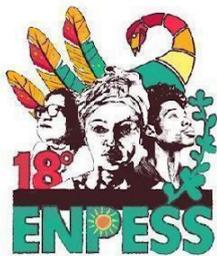
A relevância desta comunicação consiste em oferecer reflexões críticas sobre o financiamento do SUAS, tantos a/aos assistentes sociais, como aos demais trabalhadores e trabalhadoras que compõem a rede de serviços do SUAS, contribuindo, portanto, na perspectiva de um exercício profissional mais qualificado, propositivo e crítico em defesa da assistência social como direito social.

2 FUNDO PÚBLICO E OFENSIVAS DO CAPITAL

A categoria fundo público consiste em uma das categorias centrais para apreensão do nosso objeto de estudo; isto porque o financiamento das políticas sociais perpassa por ele, considerando que em tempos de crise do capital a disputa por seus recursos torna-se, ainda mais acirrada.

Oliveira (1998) possui fecundas contribuições no debate acerca do fundo público, ainda que, bastante polêmicas, no que se refere à sua tese do “anti-valor”. Segundo o referido autor, os recursos públicos sempre foram pressupostos de sustentação do sistema capitalista, desde a chamada “acumulação primitiva”. Deste modo, a reprodução do capitalismo é impensável sem o fundo público.

Se, em outros momentos, no capitalismo concorrencial, o fundo público atuava de forma pontual, dependendo da atuação de grupos específicos; no período do *Welfare State*, ele perpassa toda “a formação da taxa de lucro [...] o que o torna um componente estrutural insubstituível” (Oliveira, 1988, p. 21). Oliveira ressalta que o novo traço de atuação do fundo público, neste período, passa a ser direcionado a reprodução da força de trabalho, mediante os recursos destinados à saúde, educação, pensões e programas de garantia de renda, devido ao



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

incremento de salários indiretos, o que possibilitou o consumo de massas. Para Behring (2021), este período é a expressão da maturidade do capitalismo e o fundo público passa atuar não somente com *ex ante* ou *ex post*, como afirma Oliveira (1998), mas sim como *in flux*, participando, portanto, de todo processo de formação de valor.

Segundo Salvador (2012), o fundo público exerce ao menos quatro funções no capitalismo: a primeira, sustenta o financiamento capitalista, mediante as desonerações fiscais, subsídios, e pela redução dos tributos de empresas; a segunda função refere-se às políticas sociais que possibilitam aqueles que não estejam no mercado de trabalho, a serem inseridas no mercado de consumo; a terceira diz respeito aos recursos direcionados ao investimento em infraestrutura, transporte e pesquisa. E a quarta ao direcionamento de uma parte considerável, isto é, a maior fatia do orçamento público, para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, que favorece diretamente o mercado financeiro.

Nos países de capitalismo periférico ou dependente, “a crise e as formas de enfrentamento manifestam-se em épocas diferentes e de modos peculiares, de acordo com as realidades específicas de cada país, apesar das características comuns que fenômenos como esses possuem” (Silva, 2012, p. 266). Sendo assim, as respostas encontradas pelo capital, na tentativa de recompor à sua taxa de lucro, seja por meio de mudanças na economia, no papel do Estado ou no mundo trabalho, em países de capitalismo dependente são ainda mais agressivas.

Para apreender o ajuste fiscal no contexto brasileiro, é preciso levar em consideração qual a posição do capitalismo brasileiro na divisão internacional do trabalho, que se situa, portanto, em uma condição dependente. Para Marini (2017) a dependência é “uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (p. 327). Ou seja, existe uma relação dialética entre estes dois fenômenos; por este motivo a condição de dependência não pode ser entendida como uma ausência de desenvolvimento em comparação às experiências dos países centrais, nem que, o subdesenvolvimento seria uma primeira etapa do desenvolvimento.

Nesta mesma perspectiva, Carcanholo (2008) destaca que “o subdesenvolvimento de alguns países/regiões resulta precisamente do que determina o desenvolvimento dos demais” (p. 253). Portanto, estes dois fenômenos são, ao mesmo tempo, antagônicos – pois são distintos qualitativamente, e complementares – por serem constitutivos da lógica capitalista; e que, portanto, pertencem a mesma dinâmica de acumulação de capital.

A partir de 1994, com a eleição de FHC, o neoliberalismo passa a ganhar cada vez mais força no Brasil, sustentado pelo Plano Real (1994) e Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), de 1995; que segundo as análises de Behring (2003; 2021) caracteriza-se como uma *contrarreforma do Estado*.

De acordo com Behring (2021), a política econômica deste governo, esteve alicerçada em privatizações, desvinculações orçamentárias expressas no Fundo Social de Emergência (FSE), no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e na Desvinculação de Receitas da União (DRU); nas metas de superávit primário e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº101/2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi promulgada por meio da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, mesmo ano da DRU. Para Salvador (2008, p.335) ela “é um instrumento de contingenciamento do gasto fiscal, diminuindo a capacidade de intervenção do Estado e de ampliação dos gastos sociais”. Para dizê-lo de outro modo, a LRF tem como objetivo limitar os gastos do serviço público, tendo como argumento a necessidade de se gastar de forma consciente, evitando “excessos”.

A DRU é um mecanismo permanente, que vem sendo adotado pelos governos brasileiros, seja em maior ou menor proporção, desde 1994, e tem um papel fundamental no saque ao fundo público, particularmente ao Orçamento da Seguridade Social (OSS). Apesar das mudanças de nomenclaturas seu intuito sempre foi o mesmo – abocanhar significativas parcelas do OSS para serem transferidas a outras áreas, conforme o critério do governo federal, especialmente, ao serviço da Dívida Pública. Esses mecanismos de ajuste fiscal afetam diretamente os gastos com as políticas sociais.

Em 2008, a crise do setor financeiro representa mais um período de estagnação do capital e fornece suportes para que o neoliberalismo tenha sua base ideológica acentuada.

Nos prefácios escritos às edições brasileira e inglesa da obra “A nova razão do mundo”, Dardot e Laval (2016) analisam que para alguns esperançosos na Europa e nos Estados Unidos, a crise financeira de 2008 provocaria o fim do neoliberalismo, e assim, as políticas de intervenção do Estado na economia seriam retomadas. Todavia, o que muitos pensavam não se tornou realidade; “longe de provocar o enfraquecimento das políticas neoliberais, a crise conduziu a seu brutal fortalecimento, na forma de planos de austeridade adotados por Estados cada vez mais ativos na promoção da lógica da concorrência dos mercados financeiros (Dardot e Laval, 2016, p. 12). Portanto, a crise de 2008 acentuou e trouxe novos elementos constitutivos do neoliberalismo.

Embora o Presidente Lula tenha declarado que a crise de 2008 não ia afetar o Brasil, que seria uma “marolinha”, a partir do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, as repercussões dessa crise já não podiam mais ser controladas por políticas econômicas anticíclicas. Neste sentido, iniciaram-se várias manifestações como as Jornadas de Junho, em 2013, já no ano de 2015 foram presenciadas “manifestações” de direita – como os “revoltados online” e “vem para rua”, que pediam o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, estes grupos eram custeados por empresários do setor industrial.

Sendo assim, o impeachment ocorreu com base no apelo “anticorrupção”, mas sua verdadeira intenção era reforçar os mecanismos de superexploração da força de trabalho no Brasil, no sentido de preservar os interesses do capital, especialmente o financeiro. Para isso, houve uma intensificação das medidas de ajuste fiscal, entendidas por alguns autores como ultraneoliberais como ultraneoliberais Demier (2019), Fiúza (2020) e Behring (2021).

O principal documento orientador do ultraneoliberalismo no Brasil foi “*Uma ponte para o futuro*” (2015) – elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães. Com base no diagnóstico de uma “severa” crise fiscal no Brasil, as soluções apresentadas por este documento incluíam: incentivos do Estado para iniciativa privada, ajuste de caráter permanente para “equilibrar” as contas públicas, modificação em leis e normas constitucionais para garantir a estabilidade fiscal duradoura; revogar as vinculações constitucionais de recursos das políticas de saúde e educação; a criação de um novo regime fiscal; o fim das indexações para salários e benefícios, ou seja, que não necessitem ser corrigidos pelo valor real, alterações das regras previdenciárias, flexibilização das normas de licenciamento ambiental, entre outras. Portanto, este documento sintetiza os elementos centrais do ultraneoliberalismo brasileiro: intensificação do ajuste fiscal, o ataque aos direitos sociais e a apropriação dos recursos do fundo público, que financiam a reprodução do trabalho.

Na política de assistência social essas medidas se expressaram em cortes e revisões em benefícios assistenciais, retorno à perspectiva assistencialista em programas de cunho conservador (Programa Criança Feliz), e, sobretudo redução de recursos para o financiamento desta política.

3 NOTAS ACERCA DO GOVERO ULTRANEOLIBERAL DE BOLSONARO

Para Borges e Matos (2020), o governo Bolsonaro – eleito em 2018, numa eleição em que o candidato favorito, Lula, foi afastado do pleito judicialmente e injustamente – possui elementos



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

característicos de um governo neofascista, como o combate a esquerda; a defesa de um projeto de ultradireita, o menosprezo pela diversidade humana, bem como a naturalização dos preconceitos. Os referidos autores destacam, ainda, que esses elementos devem ser entendidos a partir da particularidade histórica atual, sem esquecer que este movimento tem relação direta com a crise do capital.

Os referidos autores ressaltam ainda que, com a chegada de Bolsonaro à presidência do Brasil, o projeto ultraneoliberal passa a ter, também, como contraface um projeto ultraneoliberal conservador, termo utilizado pelos autores para explicar que há um recrudescimento do neoconservadorismo durante este governo. Este neoconservadorismo tem associação com um grau novo de discriminação, marcado pela explicitação e naturalização dos preconceitos, por meio de uma ideologia regressiva que fere às mulheres, quilombolas, indígenas, o meio ambiente, como também a população LGBTQIAP+.

Para Demier (2019), os tradicionais mecanismos de blindagem da democracia, que marcam o regime político brasileiro desde a transição na década de 1980, não foram suficientes para “acalmar” a dependente burguesia brasileira mesmo com o golpe-jurídico-midiático de 2016. Sendo assim, foi preciso renovar os ataques à democracia para sustentar o projeto de austeridade fiscal. Ainda segundo Demier (2019), com a chegada de Bolsonaro ao poder, sustentado, sobretudo por frações da pequena burguesia conservadora brasileira, surge um novo tipo de semibonapartismo ultraneoliberal, fortemente reacionário. Seu governo esteve marcado por ataques aos direitos sociais, cerceamento das liberdades democráticas, perseguição a imprensa, aumento da violência, tentativa de extermínio aos povos originários, especialmente indígenas – como foi o caso dos Yanomamis.

Durante toda a trajetória política do ex-presidente no poder executivo, o uso da tecnologia foi bastante utilizado para manipular diversos fatos, conhecidos como “*Fake News*”; este mecanismo teve grande proporção durante as eleições de 2018 e 2022, que influenciaram uma grande quantidade de pessoas que se baseavam nas notícias por meio dos aplicativos *WhatsApp*, *Facebook*, *Telegram* e *Instagram*. O relativismo, a negação da ciência, também chegam neste momento com mais intensidade, “kit gay” “a terra é plana”, “vacinas causam autismo”, são algumas das “concepções” propagadas. Há que se dizer, que nesta sociedade, em que o capital impera, fragmentar a realidade torna-se favorável ao modo de produção vigente; até porque desvelar a essência dos fenômenos é colocar em perigo a sua existência. Por isso, conhecer a realidade numa perspectiva de totalidade é também se colocar na disputa de classes.

4 A EXECUÇÃO FINANCEIRA DO FNAS DURANTE O GOVERNO ULTRANEOLIBERAL DE BOLSONARO

A trajetória da assistência social brasileira é marcada por práticas caridosas e pelo incentivo à solidariedade como resultado da atuação das primeiras-damas no âmbito da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Essa conduta conduziu uma concepção de assistência social com arranjos pontuais, assistemáticos, sem reconhecimento legal e sem previsão orçamentária. As ações consistiam em distribuição de alimentos e, também em alguns benefícios pontuais. Foi um longo caminho percorrido para garantir a assistência social na perspectiva do direito.

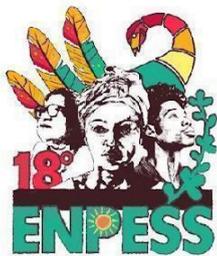
Ao ser inserida na Seguridade Social, na CF/1988, a assistência social rompe, legal e juridicamente, com a concepção de caridade e voluntarismo, que estruturava esta política, uma vez que anteriormente as práticas “assistenciais” seguiam a lógica de que a pobreza era decorrente de questões morais e não da relação contraditória entre capital e trabalho.

Neste sentido, durante estes trinta e seis anos presenciamos não apenas inovação, mas, também, conservadorismo no processo de regulamentação da assistência social.

O ajuste fiscal permanente (Behring, 2021) vem sendo adotado pelos governos brasileiros desde a década de 1990, no entanto ganha mais intensidade com a aprovação do “Novo Regime Fiscal”, em 2016, regido pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Esta Emenda, também conhecida como “teto dos gastos”, visava congelar os gastos primários durante vinte anos, isto é, gastos com a saúde, assistência social, educação, cultura e tecnologia, sendo apenas corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo-IPCA; em contrapartida as despesas financeiras permaneceriam intactas, sem redução.

Até o ano de 2016, portanto, a assistência social passava por um subfinanciamento, mas é com a aprovação da EC nº 95 e de outros mecanismos de ajuste fiscal, que esta política passa a enfrentar impactos em seu custeio, sobretudo dos serviços socioassistenciais, configurando o que os estudiosos do orçamento e financiamento das políticas sociais vem designando de desfinanciamento (Mendes, Carnut, 2020) ; (Salvador, 2024).

Neste sentido, a Função nº 08 (assistência social) já apresentava uma tendência de diminuição no seu orçamento por consequência da aprovação do Novo Regime Fiscal. Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Pesquisa Aplicada (IPEA), registrados na Nota Técnica nº 27/2016, o congelamento de gastos durante vinte anos implicaria na perda de R\$ 868 bilhões na função 08, isto significa dizer que o custeio necessário para manter o modelo de proteção da



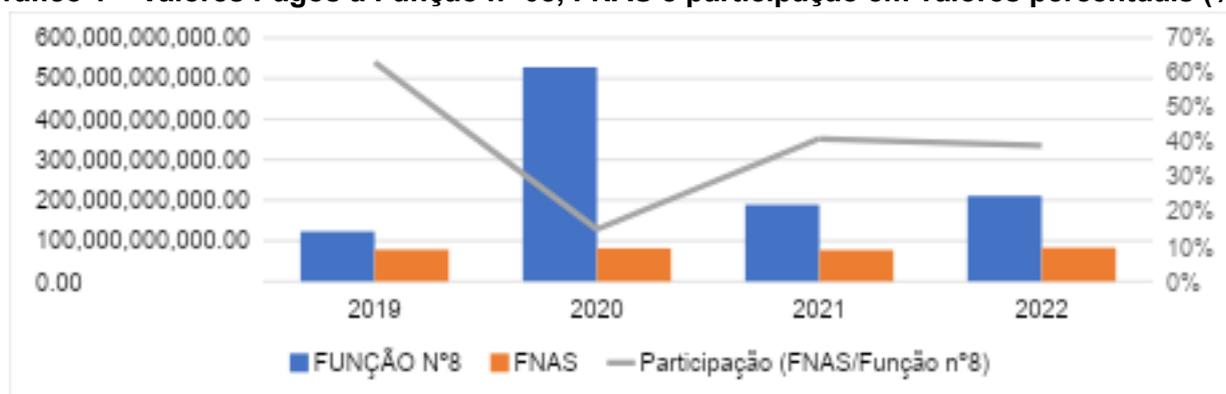
Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

política de assistência social, especialmente, com os serviços socioassistenciais seriam reduzidos pela metade. No gráfico 1, a seguir, observamos a execução financeira da Função nº 08, como também do FNAS. Além da participação do FNAS na referida função.

Gráfico 1 – Valores Pagos a Função nº 08, FNAS e participação em valores percentuais (%)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil. Painel Especialista. Acesso em 4 de junho de 2024.

Entre 2019 a 2022 a função nº 08 manifestou poucas evoluções em seus recursos, com exceção do ano de 2020, que apresentou um crescimento três vezes maior em relação ao ano de 2019, devido a criação dos auxílios emergenciais (auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência, benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda, auxílio emergencial de proteção social), como resposta a pandemia de covid-19.

Os dados também revelam um acréscimo de 4,09% do FNAS em 2020, em relação ao ano de 2019, em função do incremento de recursos no BPC; e também, com a inclusão de recursos para enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (código 21C0), em 2020, equivalente a R\$ 3.218 bilhões¹. Este recurso adicional foi destinado a atender exclusivamente às demandas emergenciais decorrentes da covid-19 no âmbito do SUAS, com a aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) para os trabalhadores da rede, suprimentos para os serviços de acolhimento e de pessoas em situação de rua, entre outros.

Mesmo com este recurso adicional, se examinarmos em termos reais o percentual de crescimento da execução do FNAS no ano de 2020, praticamente não houve destaque, devido ao

¹ Com base nos dados coletados no Siga Brasil, painel especialista. Acesso em 04 de junho de 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

contexto de alta inflação e de pandemia, ou seja, a execução se mostrou insuficiente para abarcar as necessidades sociais da população brasileira, principalmente, em relação aos serviços socioassistenciais ofertados pelo SUAS. Em 2021, o FNAS sofre uma queda de 5,16%, em relação a 2020, por consequência da queda nos recursos de enfiamento à Emergência de Saúde Pública, que totalizaram, no referido ano, o montante de R\$ 25,976 milhões, ou seja, uma perda de 120% em relação ao ano de 2020, identifica-se, ainda, uma perda de 2% nos recursos pagos ao BPC. Além disso, o total das demais ações orçamentárias² que compõem o FNAS, tiveram uma redução de 2%, em 2021, em relação a 2020.

Entre 2019 a 2022, o FNAS representou em média 40% dos recursos alocados na função de nº 08. Este dado revela que a concentração dos recursos da assistência social está nos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e em programas como o Criança Feliz. Para Almeida (2022), esta tendência representa o lugar em que a assistência social está inserida na proteção social brasileira, uma vez que os governos priorizam programas de cunho focalista e seletivo, em vez de financiar ações que ampliem a rede de serviços e benefícios ofertados pelo SUAS.

A tabela 1, a seguir, mostra os valores pagos em auxílios emergenciais entre os anos de 2020 a 2021.

Tabela 1 – Valores pagos aos auxílios emergenciais entre 2020 a 2021 e percentual de queda

AUXÍLIOS EMERGENCIAIS	VALOR PAGO (2020)	VALOR PAGO (2021)	PERCENTUAL DE QUEDA (2021/2020)
Auxílio emergencial de proteção social	297.154.681.921,00	5.323.391,88	99,99%
Auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência da covid-19	80.162.526.955,24	71.108.510.453,11	11,29%
Benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda	43.137.312.658,00	8.363.034.897,20	80,61%
TOTAL	420.454.521.534,24	79.476.868.742,19	81,09%

² Ações de proteção básica e especial, estruturação da rede de serviços do SUAS, apoio à organização, gestão e vigilância social no território, no âmbito do SUAS, processamento de dados do BPC, avaliação e operacionalização do BPC.

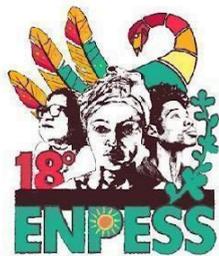
Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil. Painel Especialista. Acesso em 4 de junho de 2024.

O auxílio emergencial (AE) representou a principal medida de conter os impactos econômicos decorrentes da crise do capital somada à crise sanitária da covid-19. É importante mencionar que a proposta do governo federal era o pagamento no valor de R\$ 200,00, mas devido à oposição na Câmara e Senado Federal este valor foi alterado para R\$ 600,00 a R\$ 1.200,00.

O AE foi pago em três fases³; no ano de 2020 entre os meses de abril a agosto, o benefício foi pago no valor de R\$ 600,00 a R\$ 1.200,00. Para a concessão do AE, os beneficiários deviam cumprir os seguintes requisitos: ser maior de 18 anos; não ter emprego formal; não ser titular de benefícios previdenciários e assistenciais (com exceção do Programa Bolsa Família), não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70, em 2018. Entre setembro a dezembro de 2020, com o agravamento da pandemia, foi criado o AE residual, ou seja, a fase 2. Nesta segunda fase, o AE foi pago em quatro parcelas de R\$ 300,00 aos beneficiários que ingressaram na fase 1, no entanto era necessário estarem enquadrados nos novos requisitos para a concessão automática do AE, como não ter trabalhado em emprego formal após o recebimento do AE na fase 1, e não ter recebido rendimentos tributáveis superior a R\$ 40 mil, em 2019 (Paiva et al., 2022).

Sendo assim, em 2020, a soma dos auxílios emergenciais totalizou R\$ 420,454 bilhões, correspondendo, portanto, a 80% dos recursos executados na função nº 08, no referido ano. Em 2021, apesar de ainda vivermos sob a pandemia da covid-19, a função nº 08 teve uma queda equivalente a 64,14% em comparação ao ano de 2020, ao passo que os recursos destinados aos benefícios emergenciais sofreram uma significativa diminuição. Em relação a 2020, os recursos emergenciais sofreram uma queda de 81%, no ano de 2021. Isso porque em 2021, os auxílios emergenciais passaram a ter um valor reduzido para R\$ 150,00 e R\$ 375,00; e nesta terceira fase do AE os critérios foram muito mais restritivos para os que já eram beneficiários do AE, entre os critérios estavam: não atuar como estagiário ou residente e não receber algum tipo de bolsa de estudos; por isso muitos daqueles que tinham recebido na fase 1 e 2 não tiveram a renovação do auxílio, e assim como na fase 2 não houve a inclusão de novos beneficiários.

³ “Auxílio Emergencial” (Lei nº 13.982/2020), “Auxílio Emergencial Residual” (Medida Provisória – MP nº1.000/2020) e “Auxílio Emergencial 2021” (MP nº 1.039/2021)



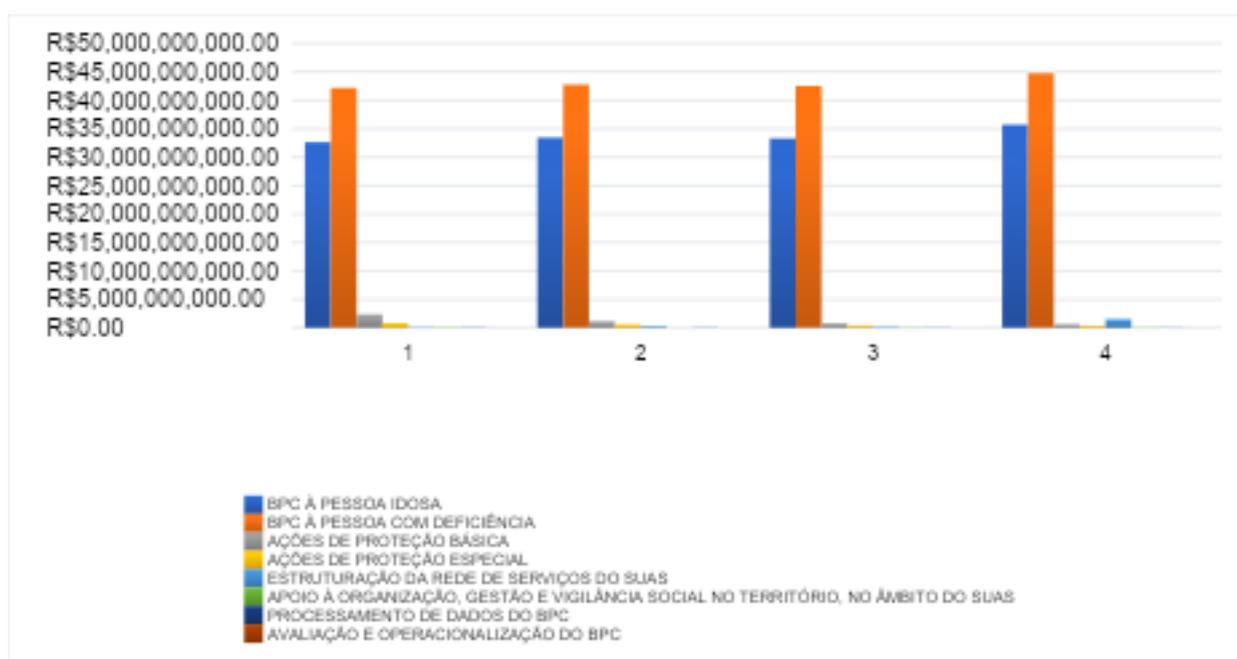
Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

No gráfico 2, a seguir, ilustra a participação e variação das ações orçamentárias no FNAS entre os anos de 2019 a 2022. A ação orçamentária com maior percentual de participação é o BPC (código 00H5 idoso e código 00IN PCD) em toda série histórica analisada.

Gráfico 2 – Participação das ações orçamentárias no FNAS entre 2019 a 2022



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil. Painel Especialista. Acesso em 4 de junho de 2024.

No período de 2019 a 2022, o BPC (pessoa idosa e com deficiência) correspondeu, em média, a 95% dos recursos do FNAS, evidenciando uma concentração dos recursos do FNAS no referido benefício. Este dado também mostra, em contrapartida, o esvaziamento das demais ações orçamentárias, que, em 2019 representaram 4%; em 2020, 3% e em 2021, 2%, e em 2022, 3 % do FNAS.

Com a intensificação dos mecanismos de ajuste fiscal, a partir de 2016, o financiamento da assistência social e, sobretudo do SUAS tem passado por constantes desafios na sua consolidação como direito social para todos aqueles que dele necessitam. Segundo o Paiva et al., (2022), os recursos que seriam destinados aos serviços socioassistenciais foram os mais comprometidos pela intensificação do ajuste fiscal, e desde então não atingiram mais os

patamares anteriores, que teve seu ápice em 2013, quando foram gastos R\$ 2,58 bilhões para o cofinanciamento dos serviços de proteção social básica e especial.

Neste sentido temos observado cortes progressivos no que diz respeito ao financiamento dos serviços socioassistenciais. Registra-se uma queda de 73%, entre 2019 a 2022, dos recursos destinados as ações de proteção básica, passando de R\$ 2,37 bilhões, em 2019 para R\$ 629 milhões, em 2022. Em relação as ações de proteção especial, observa-se uma queda de 58% dos recursos executados, passando de R\$ 835 milhões em 2019, para R\$ 350 milhões em 2022.

Estas perdas aconteceram justamente em um período de aumento das demandas pelo SUAS, ao passo que o nível da fome e desemprego no Brasil também cresceu. Segundo dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN) no ano de 2022 – a cada dez famílias somente quatro tiveram acesso à alimentação, o que implica dizer que mais de 33 milhões de pessoas não tinham o que comer. Com base nas análises feitas pelo PENSSAN (2022), indica-se que este cenário foi agudizado não somente pela crise econômica somada à pandemia da Covid-19, mas, sobretudo pelo desenfreado desmonte e desfinanciamento das políticas sociais; ainda que sejam contraditórias, aos que estão desprotegidos de qualquer forma de reprodução no capitalismo, as políticas sociais asseguram ao menos alguma fonte de renda, o que significa dizer que muitos brasileiros só estão inseridos no mercado de consumo, pois possuem algum benefício social.

O gráfico 2 mostra também quedas sucessivas na ação estruturação da rede de serviços do SUAS, exceto no ano de 2022, que cresceu mais de 100% em relação ao ano de 2019, passando de R\$ 116 milhões, em 2019, para R\$ 1,5 bilhões em 2022. Os recursos desta ação são direcionados, principalmente, para a aquisição de equipamentos e materiais, como também de veículos para a rede SUAS.

Em síntese, as quedas mais expressivas se deram nas ações de proteção básica e especial, que juntas perderam, em média 65%; no apoio à organização, gestão e vigilância social no território, no âmbito do SUAS, que perdeu 33,50%; e na avaliação e operacionalização do benefício de prestação continuada, que perdeu 68% dos recursos no exercício analisado.

Ao analisarmos, a seguir, os dados do gráfico 3, é notório que os gastos com “encargos especiais” superam as despesas com a função nº 08 e o FNAS. No período analisado (2019-2022), os gastos com a dívida pública corresponderam, em média, 70% do orçamento geral da união, enquanto a assistência social 7% e o FNAS, 2%.

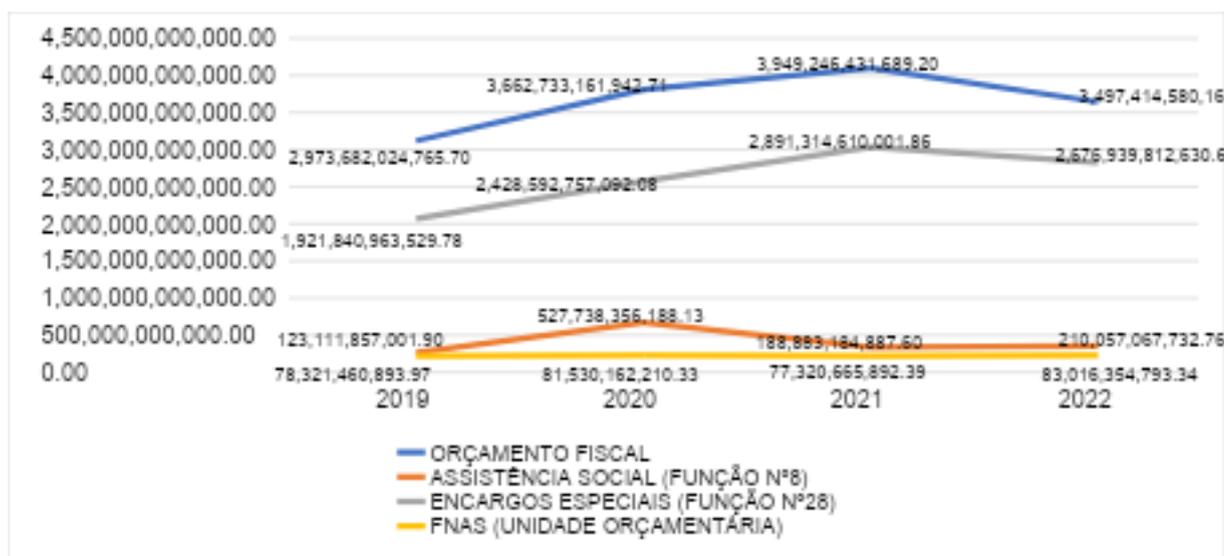


Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Gráfico 3 – Orçamento Fiscal, encargos especiais⁴, assistência social e FNAS em valores financeiros (R\$) (2019 – 2022)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados coletados no Siga Brasil. Painel Especialista. Acesso em 4 de junho de 2024.

Luce (2018), ao tratar do serviço da dívida como um mecanismo de transferência de valor no intercâmbio desigual, aponta que “o poder do capital fictício é uma das amarras que submetem de maneira mais violenta as economias dependentes expropriando o trabalho e o fundo público de nossos povos através do serviço da dívida e seus mecanismos de retroalimentação” (Luce, 2018,p .57).

Os dados revelam que o serviço da dívida pública, principalmente em países de capitalismo dependente, como é o caso do Brasil, tornou-se um mecanismo substancial de punção do orçamento público – a expressão mais evidente do fundo público (Salvador, 2024); enquanto os gastos primários, como à saúde, à assistência social, à educação e previdência social são submetidos a sucessivos cortes orçamentários, uma vez que são responsabilizados pelos “gastos excessivos”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

⁴ A Dívida Pública na estrutura orçamentária aparece como Encargos Especiais (função de nº 28).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Ao longo das reflexões aqui apresentadas, vimos que o Fundo Público é primordial para a reprodução do trabalho e do capital. Todavia, parcelas vultosas que seriam destinadas as políticas sociais – como a assistência social, são direcionadas ao serviço da dívida pública, por meio de mecanismos de ajuste fiscal. Com isso, temos vivido tempos bárbaros de aumento da exploração da força de trabalho, expropriação de bens naturais, de direitos sociais e trabalhistas, intensificação do ajuste fiscal – no sentido de garantir a apropriação do fundo público para a reprodução do capital, sobretudo, na sua expressão financeira.

Analisamos, também, que a partir de 2016 os recursos destinados ao financiamento da assistência social, sobretudo da unidade orçamentária FNAS – que tem como finalidade destinar recursos para o cofinanciamento da gestão, serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS vem experimentando cortes sucessivos. Com a chegada do governo ultraneoliberal as perdas passam ser muito mais expressivas, especialmente no financiamento dos serviços socioassistenciais, que teve uma queda de 65% das ações de proteção básica e especial.

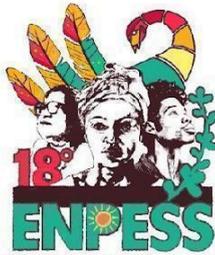
Os ataques ao SUAS foram tão vorazes durante o governo Bolsonaro, que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) 2023 enviado ao Congresso Nacional, em setembro de 2022, propôs para as ações de proteção básica a quantia de R\$ 31,9 milhões, e para as ações de proteção especial o valor de R\$16,3 milhões, ou seja, a redução de 95% dos recursos em comparação ao ano de 2022. Estes valores implicariam na extinção do SUAS, e comprometeria toda a população usuária dos serviços ofertados.

Em 2023, apesar de considerarmos um valor ainda bastante ínfimo para responder às demandas da população usuária do SUAS; as ações de proteção básica totalizaram o montante de R\$ 1,5 bilhões; enquanto as ações de proteção especial totalizaram o valor de R\$ 686 milhões, correspondendo, portanto, ao um crescimento de 90% em relação ao valor executado em 2022.

Não podemos deixar de mencionar que o esvaziamento destes serviços não é um “desajuste” nas contas ou a falta de recursos; faz parte de uma decisão econômica, política e social, que respondem aos interesses da lógica capitalista.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ana Paula Viveiros Falcão. **A execução financeira do Fundo Nacional de Assistência Social no governo Bolsonaro**: esvaziamento dos serviços socioassistenciais. Orientador: Jordeana Davi. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande - PB, 2022.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

BEHRING, Elaine. **Fundo público, valor e política social**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2021.

BORGES, Maria Elizabeth S.; MATOS, Maurílio Castro de. As duas faces da mesma moeda In: BRAVO, Maria Inês Souza; MATOS, Maurílio Castro de; FREIRE, Silene de Moraes (org.). **Políticas Sociais e Ultraneoliberalismo**. 1. ed. Uberlândia - MG: Navegando, 2020.

CARCANHOLLO, Marcelo Dias. Dialética do Desenvolvimento Periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista Econ,contemp.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, 2008

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMIER, Felipe. Democracia e bonapartismo no Brasil pós-golpe. In: CISLAGHI, Juliana Fiuza; DEMIER, Felipe. **O neofascismo no poder (ano I)**: análises críticas sobre o governo Bolsonaro. Rio de Janeiro: Consequência, 2019. cap. 5.
FIÚZA, Juliana. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. **Esquerda Online**, 8 jun. 2020.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Nota técnica 27: O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília: Ipea, 2016.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 7ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976 (reimpressão: 2002).

LUCE, Mathias Seibel. **Teoria Marxista da Dependência**: problemas e categorias, uma visão histórica. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2018.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da Dependência. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, ed. 3, p. 325-356, 2017.

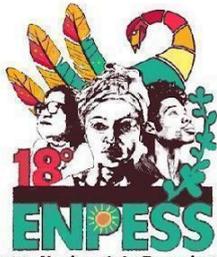
MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **Ser Social**, Brasília, v. 22, n. 46, 2020.

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

PAIVA, Andrea Barreto de *et al.* Assistência Social. In: IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise, n 29. Brasília: 2022. cap. 2.

PENSSAN, Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil**., 2022.

SALVADOR. E. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: SALVADOR, Evilásio. *et al.* (Orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

SALVADOR, Evilásio; TEXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **R. Pol. Públ.**, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, 2014.

SALVADOR, Evilásio *et al.* O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. **Argumentum Debate**, Vitória, n. 1, p. 6-19, 2024.

SILVA, Maria Lúcia Lopes da. **Previdência Social no Brasil**: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.