



## “Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

### **SEGURIDADE SOCIAL EM TEMPOS ULTRANEOLIBERAIS: uma breve análise orçamentária do governo Bolsonaro**

GISELLE SOUZA <sup>1</sup>  
EDLA HOFFMANN <sup>2</sup>  
PALOMA RÁVYLLA DE MIRANDA LIMA <sup>3</sup>  
MARINETE CORDEIRO MOREIRA <sup>3</sup>  
CAROLINA GILABERTE BARBOSA DE OLIVEIRA <sup>3</sup>

#### **RESUMO**

O artigo a seguir trata de uma breve análise orçamentária da Seguridade Social em tempo neoliberais, com ênfase no orçamento do governo Bolsonaro de 2019 a 2022. O objetivo é apresentar os dados gerais da condição das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social em contexto de ajuste fiscal permanente e medidas restritivas no campo dos direitos sociais fundamentais à subsistência da classe trabalhadora.

**Palavras-chave:** Seguridade Social; orçamento público; fundo público; ultraneoliberalismo

---

1 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Do Estado Do Rio De Janeiro

2 Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte

3 Estudante de Pós-Graduação. Universidade Do Estado Do Rio De Janeiro

## **ABSTRACT**

The following article deals with a brief budget analysis of Social Security in ultraneoliberal times, with emphasis on the budget of the Bolsonaro government from 2019 to 2022. The objective is to present the general data of the condition of Health, Social Security and Social Assistance policies in a context of permanent fiscal adjustment and restrictive measures in the field of social rights fundamental to the subsistence of the working class.

**Keywords:** Social Security; public budget; public fund; ultraneoliberalism

## **INTRODUÇÃO**

No contexto atual de crise estrutural do capital, o papel do Estado burguês na implementação de contrarreformas é fundamental na tentativa de garantir a retomada das taxas de lucro e amenizar os efeitos da superacumulação do capital. O fundo público será a principal ferramenta de tentativa de valorizar o supercapital acumulado e remunerar os capitais especulativos. Resultando na parte da riqueza socialmente produzida, composta por mais-valia e trabalho necessário, recolhida de toda sociedade por parte do Estado e disponibilizada na forma de políticas públicas, o fundo público será o grande alvo de contrarreformas orçamentárias para reorientar seus recursos cada vez mais na direção do capital de base financeira. E no momento mais recente do neoliberalismo, o ultraneoliberalismo, os ataques ao orçamento das políticas sociais, em especial da Seguridade Social, se acumulam.

Neste artigo pretendemos apresentar alguns dados orçamentários da Seguridade Social no contexto neoliberal, concentrando nossa análise nos anos do governo Bolsonaro, de 2019 a 2022, expondo os valores autorizados e pagos (em 2022 somente até o mês de julho). Pretendemos apresentar que, mesmo em contexto de crise sanitária global os orçamentos destas políticas sociais apresentam

inflexão temporária e permanece com crescimento vegetativo ou decréscimo relativo.

A análise das contrarreformas recentes e do orçamento da Seguridade Social se configura um instrumento fundamental de amparo teórico-metodológico no campo da formação profissional de futuros (as) assistentes sociais, bem como para o exercício destes(as) que atuam em tais políticas, seja na linha de frente e/ou no seu planejamento, gestão, monitoramento e/ou avaliação.

## **CONTRARREFORMAS RECENTES E SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

A situação crítica na qual o Brasil se encontra nos últimos tempos diz respeito questões e aspectos particulares da sua inserção na dinâmica capitalista, incrementadas pelo avanço neoconservador e fascistizante na política e um projeto de desenvolvimento socioeconômico que revela o caráter bárbaro do capital, que se espraia por todas as latitudes na sua inexorável tendência à autorreprodução destrutiva (MÉSZÁROS, 2011). Para tanto, os mecanismos formais e os aparatos institucionais de implementação das políticas sociais, que hoje conformam a democracia blindada brasileira (DEMIER, 2017), são instrumentalizados para camuflar um projeto societário antenado a estas tendências.

Longe de estar imune a tudo isso, a Seguridade Social – assim como os demais aspectos da vida social que passam a ser submetidos à lógica mercantil no circuito de valorização do capital – tornaram-se nicho de acumulação do capital financeiro. Deste modo, elas também são alvos das novas expropriações a que são submetidas a classe trabalhadora no contexto do capital mundializado, no qual o fundo público é fonte de apropriação intensa de riqueza (CHESNAIS, 2005; BEHRING, 2018).

As condições de implementação das políticas sociais aprovadas pela Constituição Federal de 1988 sofreram os constrangimentos da implementação do receituário neoliberal e dos organismos multilaterais pela adoção de contrarreformas, configurando-se um ajuste fiscal permanente (BEHRING, 2019). Este ajuste fiscal permanente se consolidou, em detrimento das garantias

Constitucionais, por meio de medidas legais no campo macroeconômico, como o tripé câmbio flutuante-superávit primário-metas de inflação, o Plano Real, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Desvinculação de Receitas da União, todos drenando recursos do fundo público para o capital que deveriam ser destinados às políticas sociais, sob a falácia do “equilíbrio fiscal”.

Destarte, o fundo público é financiado pela retenção de parte do salário dos (as) trabalhadores(as) e envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado disponibiliza para intervir na economia, e sua expressão mais visível é o orçamento estatal. No Brasil, ele se estrutura a partir de um financiamento regressivo incapaz de redistribuir renda, a partir de políticas sociais de padrão restritivo e básico, além da distribuição desigual dos recursos que drenam, por exemplo, o Orçamento da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal, através da DRU, para gerar *superávit* primário e assim garantir o pagamento dos juros da dívida pública (SALVADOR, 2010).

Dada a sua importância para garantir as condições gerais de reprodução do capital (MANDEL, 1982), o fundo público é objeto de disputas na sociedade. Utilizado como medida anticíclica durante o período pós-Segunda Guerra nos países de capitalismo central, via salários indiretos, ele adquire no contexto de financeirização da economia, e muito especialmente nos países dependentes, uma função fundamentalmente orientada para acumulação do capital por meio de processos de expropriação financeira, pela qual a manutenção da dívida pública atualiza o papel do sistema fiscal na capitalização da riqueza e nas expropriações das massas, apontada por Marx (2013).

O padrão de direcionamento do fundo público no Brasil, pautado no “equilíbrio” das contas públicas a partir do manuseio de uma política fiscal pró-rentismo e de uma política tributária que incide especialmente sobre a classe trabalhadora (SALVADOR, 2010), predominou com alguns deslocamentos durante os anos dos governos de Fernando Henrique Cardoso, e principalmente nos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Porém, a partir do golpe de novo tipo de 2016, este padrão se altera: o ajuste fiscal a ele subsequente toma proporções draconianas (BEHRING, 2021), com a imposição de novas

contrarreformas sob os direitos sociais que alteram significativamente os seus conteúdos e que tendem a aprofundar o grau de barbárie social à já desigual sociedade brasileira – sobretudo ao considerar tudo isto somado a uma pandemia mundial, como a de Covid-19, que deveria ser respondida com intervenções contundentes do Estado na melhoria da qualidade dos serviços e políticas sociais públicas ofertadas à população.

São avassaladoras, nesse sentido, as contrarreformas plasmadas na aprovação das Emenda Constitucional (EC) n.95/2016, também conhecida como a EC do “Fim do Mundo” ou “da Morte”, sem similar no plano internacional, que congela os gastos públicos por 20 anos; e a E.C. n.93/2016, que prorroga a desvinculação de 30% das receitas da União e estabelece, também, a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, até dezembro de 2023. Ambas, realizadas ainda no governo golpista de Temer, retiram a sustentabilidade dos serviços públicos de um modo geral e, particularmente, da Seguridade Social, haja vista que estrangulam o orçamento previsto para tais políticas por um largo período de tempo e drenam o orçamento público para o ralo dos serviços da dívida pública. São materializações do novo ciclo do neoliberalismo no Brasil, chamado de ultraneoliberalismo (CISLAGHI, 2020).

Ainda no âmbito das contrarreformas que alteram significativamente o padrão das políticas sociais, está a Emenda Constitucional n. 103/2019, implementada pelo Governo Bolsonaro (2019), que institui mudanças contundentes no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), especialmente no que se refere às regras de transição, com impactos sobremaneira aos servidores públicos; o estabelecimento da idade mínima de concessão para praticamente todas as modalidades de aposentadoria; o prolongamento do tempo de contribuição, especialmente para os(as) segurados(as) que requisitam se aposentar com o valor do benefício paritário ao salário recebido enquanto estavam na ativa; as mudanças no cálculo da aposentadoria; o aumento nas alíquotas de contribuições; e o estabelecimento de um teto comum de benefícios – com impactos diretos no aumento da capilaridade da previdência privada, equivocadamente chamada de previdência “complementar” (GRANEMANN, 2006). Além disso, também define que

todos os entes federativos teriam até 2021 para adequar as legislações dos seus respectivos RPPS aos parâmetros da EC 103/2019.

É nesse sentido que no rol das expropriações do fundo público pelo capital, visualiza-se um intenso processo de financeirização da previdência, que resulta numa maior captação dos seus recursos para a acumulação e de aumento da exploração do trabalho. Além desta política ter diminuída a sua capacidade redistributiva dada a carga tributária regressiva brasileira (SALVADOR, 2010), ainda, entre outros retrocessos, põe em risco o futuro acesso dos(as) trabalhadores(as) à aposentadoria, em virtude da captação dos seus recursos para os fundos de pensão. Estes recursos passam a ser negociados nos mercados de capitais e, portanto, ficam à mercê da sua instabilidade e crises (CISLAGHI, 2019).

As contrarreformas operadas na previdência social visam reduzi-la à uma política mínima para os mais pobres, enquanto a sua privatização na forma dos fundos complementares tem como objetivo disponibilizar somas monumentais ao capital fictício, pelas quais se transformaram num mecanismo de transformação do salário em capital (GRANEMANN, 2012), ao passo em que “[...] a política de previdência social se oferece como inequívoco e emblemático solo ‘permanente’ de realização das práticas político econômicas de conciliação de classes” (GRANEMANN, 2018, p. 341).

Assim, o cenário por qual se delinea a tragédia-farsa brasileira pós-Golpe de 2016, no quadro de financeirização do capital aliado à sucção do fundo público para intensificar o processo de valorização do valor (BEHRING, 2021), via dívida pública, com tonalidades neofascistas e ultraneoliberais, aprofundam nossa condição de dependência e impactam diretamente no desenho do orçamento das políticas sociais, especialmente as de Seguridade Social. A seguir apresentaremos alguns dados da Seguridade Social durante o governo Bolsonaro com objetivo de apreender os impactos da política ultraneoliberal de caráter neofacista no aprofundamento do ataque aos direitos sociais<sup>4</sup>.

---

4 Cabe lembrar que o orçamento da Seguridade no governo Bolsonaro foi impactado pelos gastos com a pandemia, que implicaram maiores gastos na saúde e assistência social. Desta forma a ampliação de gastos que se apresenta na execução de 2020 e 2021 não corresponde ao caráter de política social do governo, mas às exigências da conjuntura, ainda que atenda tais demandas de forma limitada.

## **O ORÇAMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE NO GOVERNO BOLSONARO**

A Previdência Social brasileira constitui-se uma das principais políticas de proteção social no país, com impacto diretamente na vida de milhões de trabalhadores e trabalhadoras e seus dependentes. Dados de março de 2022, registram a existência de 31.702.669 benefícios previdenciários em manutenção, no Regime Geral de Previdência Social, que se voltam para o atendimento das necessidades mais básicas de segmentos populacionais que em situações de desemprego, velhice, adoecimento, maternidade, dentre outros motivos, têm na previdência social pública sua única fonte de renda. Registra-se também a contribuição dessa importante política social na dinamização de economias locais e na redistribuição de renda.

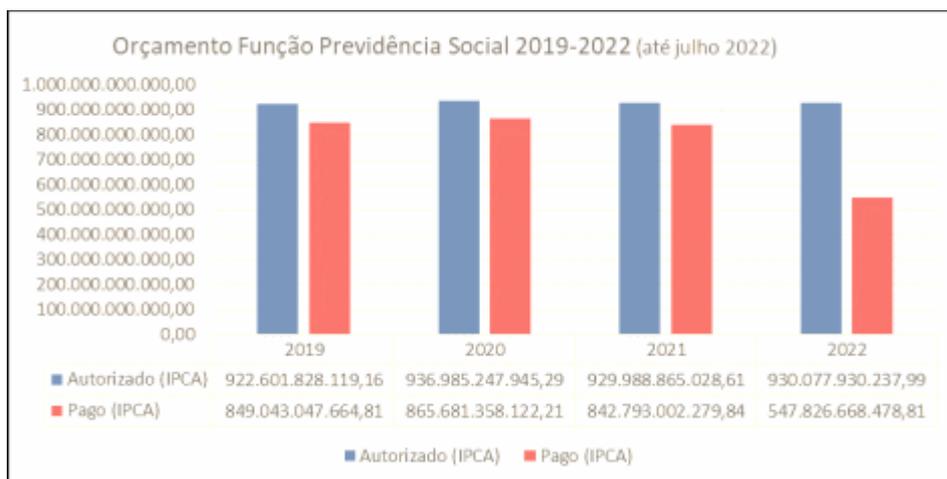
Em tempos complexos de disputa do fundo público pelo capital e da sanha em abocanhar a renda do trabalho, são constantes às investidas contra o acesso a esses direitos duramente conquistados pela classe trabalhadora. São também enormes os desafios presentes em um país dependente e periférico, constituído, em sua formação social, pelo colonialismo e escravismo, com desemprego estrutural crescente e profunda desigualdade social, racial e sexual. A ampliação da cobertura previdenciária, a resistência à destruição dos direitos orquestrados pelos processos de contrarreformas em curso desde década de 1990, a necessidade urgente de controle social pela população, orçamento que respeite os preceitos constitucionais conquistados pela Constituição Federal de 1988, o aumento do valor dos benefícios, o atendimento com qualidade à população são alguns desafios presentes na ordem do dia e que exige luta e resistência cotidiana.

Algumas breves considerações sobre o Orçamento da Previdência Social, no período de 2019 a 2022, serão apresentadas e elas apontam para a urgente necessidade de ampliação do debate sobre esta temática pelos movimentos sociais e sindicais visando a defesa de orçamento público compatível e transparente.

### **Gráfico 1 – Previdência Social - valores autorizados e pagos entre 2019 e 2022**

---

(até julho de 2022) em reais



Fonte: Siga Brasil (acessado em julho de 2022). Elaboração Própria

Na análise dos valores autorizados nos anos de 2019 a 2022, observa-se, no ano de 2020, um acréscimo em torno de R\$14 bilhões e R\$380 milhões no orçamento, em comparação ao ano de 2019. No entanto, nos anos de 2021 e 2022, houve um decréscimo em torno de R\$ 7 bilhões em comparação ao ano de 2020. Isso é preocupante quando a previdência social se caracteriza como uma das políticas com maior impacto na redistribuição de renda para a população brasileira.

Além da redução nos valores autorizados, quando analisamos a diferença entre os valores pagos e autorizados nos anos de 2019 a 2021, a situação se agrava ainda mais: no ano de 2019, a diferença foi de 7,97 %. Em 2020, foi de 7,61%. E em 2021, o percentual aumentou para 9,38 %, entre os valores autorizados e pagos. Considerando os volumes vultosos que envolvem o orçamento da Previdência Social e a existência de despesas bem definidas sem maiores alterações voltadas para a finalidade principal que é o pagamento de benefícios previdenciários, esta variação entre os valores autorizados e pagos é preocupante.

A análise da subfunção “Previdência Básica” que em 2020 foi renomeada para “Nova Previdência”, merece algumas considerações. Esta é a subfunção que engloba os maiores valores do orçamento da Previdência Social, sendo que os valores pagos corresponderam a 85 % do Orçamento da previdência social, no ano de 2021, mantendo similaridade aos anos anteriores. Esta subfunção volta-se para a

autorização e pagamento de valores referentes aos benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social. Os dados apresentados apontam para situação de apreensão. A diferença entre valores autorizados e pagos, que já era considerável nos anos de 2019 e 2020 - correspondendo aproximadamente 7,7%, equivalente ao montante em torno de 53 bilhões de reais - cresceu ainda mais em 2021: Com valores autorizados na quantia de 791 bilhões e 857 milhões de reais e valores pagos na quantia de 718 bilhões e 762 milhões de reais, a diferença foi em 9,3%, equivalente a R\$ 73 bilhões e R\$ 49 milhões, com base nos dados levantados. Diante de cortes e redução do orçamento, o que justifica diferença tão significativa entre valores autorizados e pagos? Envolve capacidade de gestão e gerenciamento de recursos? Houve transferência de recursos visando atender outros interesses? Faz-se necessário estudos mais profundos visando desvelar este cenário.

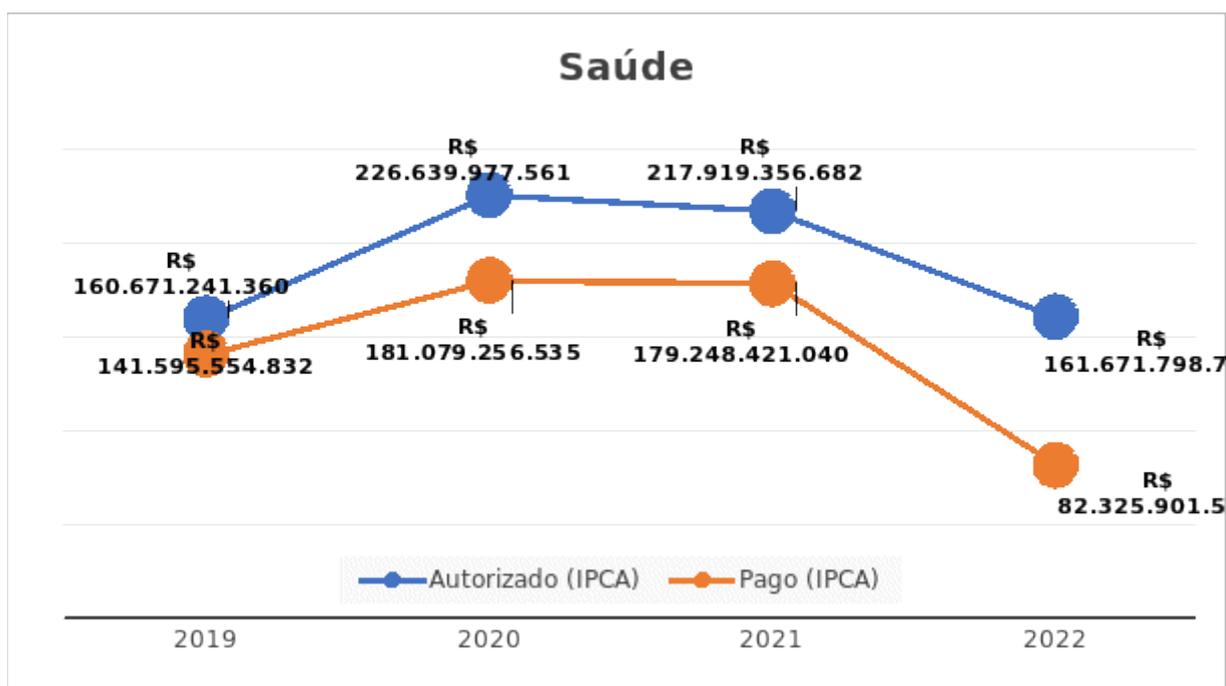
Outra subfunção que merece destaque e que equivale ao segundo maior montante dos valores autorizados da Previdência é denominada "Previdência do Regime Estatutário", cujos valores autorizados correspondem em torno de 14 a 15% do orçamento da previdência social em cada ano analisado (2019 a 2022). Outro questionamento se faz presente, pois no mínimo é um equívoco, constar esta subfunção dentro do orçamento da previdência social, tendo em vista que pelos preceitos constitucionais, não caberia a seguridade social pública assumir despesas de Regimes Próprios de Previdência Social. A questão exige maior transparência no que se refere às fontes de custeio e financiamento que compõem esta subfunção.

Cabe ressaltar que as despesas pagas correspondentes das subfunções Previdência básica e Previdência do Regime Estatutário representaram a quase totalidade das despesas da função Previdência Social, no Orçamento Geral da União: 98,97 % em 2019; 99,12% em 2020 e 99,18 % em 2021.

Os dados da política de saúde reiteram a materialização do subfinanciamento histórico do SUS e seu agravamento vertiginoso, alcança ao patamar de desfinanciamento (MENDES, CARNUT, 2020) após a aprovação da EC.95/2016 que deflagra um novo regime fiscal, como já debatido anteriormente, mas que no SUS representou uma perda de R\$ 22 bilhões entre os anos de 2018 a 2020 (BRETTAS,

2020). No gráfico a seguir, podemos conferir que os valores autorizados (deflacionados pelo IPCA) dos anos de 2019 e 2022 se mantiveram no patamar dos R\$ 160 bilhões, mesmo patamar do ano de 2016 (ano do golpe institucional) e abaixo do ano de 2015 que ficou na casa dos R\$ 178 bilhões. Em 2020 houve um acréscimo de R\$ 66 bilhões, tendo em vista os gastos em virtude da pandemia da Covid-19, apresentando uma queda de R\$ 9 bilhões em 2021 num contexto em que o Brasil ocupou o segundo lugar nos índices de mortalidade por Covid-19, cerca de 650 mil, registrou recorde histórico de mortes no mesmo ano, perdendo apenas para os EUA, com Sistema Nacional de Saúde Privado.

**Gráfico 2 – Saúde - valores autorizados e pagos entre 2019 e 2022 (até julho de 2022)**



Fonte: Siga Brasil (acessado em julho de 2022). Elaboração Própria

Os estudos de Behring e Souza (2022) chamam atenção para a ampliação das receitas da saúde no ano de 2020, dentre as fontes os Títulos do Tesouro Nacional e que parte desse aumento foi possibilitado através do endividamento público, que vai repercutir no desfinanciamento de políticas sociais para pagamento

de juros e amortizações dos títulos emitidos.

No ano de 2020, os valores pagos de R\$ 181 bilhões (2,01% PIB) correspondem a 80% dos autorizados, houve um corte de R\$ 45 bilhões e em 2021, foram pagos R\$ 217 bilhões (2,01% PIB) correspondem a 82% do autorizado, registrando um corte de R\$ 38 bilhões; o ano em exercício (2022), os valores pagos até julho/2022 correspondem a R\$ 82 bilhões (50%) dos valores autorizados. Esses dados orçamentários explicitaram o descaso do governo Bolsonaro com o enfrentamento da pandemia da Covid-19, que diante da situação de calamidade pública e aprovação do orçamento de guerra, poderia ter contraído mais dívidas, através da ampliação dos gastos na saúde e arcar com os custos necessários para mitigar os efeitos nefastos do coronavírus e salvado milhões de vidas. Contraditoriamente, o governo nos anos de 2020-2021 cortou R\$ 83 bilhões da saúde, além de vetar em 2021, R\$ 2, 2 milhões aprovados pelo Congresso Nacional que trouxeram implicações severas para classe trabalhadora, majoritariamente usuária do SUS.

Esses dados orçamentários revelam a ingerência política do governo Bolsonaro durante a crise sanitária e sua política genocida que se expressa pelo negacionismo científico, o fundamentalismo religioso, os irracionalismos, as práticas neofascistas e a necropolítica como *modus operandi* (RAICHELLIS, 2021), produto da política ultraneoliberal, alinhada com as grandes oligarquias financeiras e o capital internacional.

Indiscutivelmente, a pandemia encontrou o Brasil mergulhado numa crise econômica, social e política, mas a crise sanitária evidenciou e contribuiu para aprofundar desigualdades sociais existentes, e demonstrou seu caráter classista, sua face mais perversa de contaminação e morte, não afetou a todos e todas da mesma forma, pessoas em situação de pobreza, povos tradicionais, indígenas, negros e mulheres e LGBTQIA+ tem sofrido os efeitos nefastos das políticas do governo neoconservador de extrema direita.

De forma geral, os recursos específicos da saúde obtidos por meio da plataforma Siga Brasil (deflacionados pelo IPCA, julho/2022) destinados à assistência hospitalar e ambulatorial expressam o maior gasto público do quadriênio (2019-2022) e se

mantiveram na casa dos R\$ 70 bilhões em 2019; R\$ 65 bilhões em 2020; R\$ 78 bilhões em 2021 e R\$ 38 bilhões no ano em exercício de 2022, registrando um crescimento de R\$ 13 bilhões em 2021, e um corte no valor de R\$ 9 bilhões em relação ao valor autorizado (R\$ 87 bilhões); a seguir a atenção básica representa um patamar de R\$ 32 bilhões em 2019; R\$ 31 bilhões em 2020; R\$ 36 bilhões em 2021 e R\$ 23 bilhões em 2022, também registra maior crescimento e corte em 2021, no patamar de R\$ 5 bilhões em relação ao autorizado (R\$ 41 bilhões); os gastos destinados ao suporte profilático e terapêutico se mantiveram na casa dos R\$ 13 bilhões pagos nos anos de 2019 a 2021 e R\$ 6 bilhões no ano em exercício de 2022, registra em 2020 o maior corte, o montante de R\$ 5 bilhões em relação ao valor autorizado (18 bilhões); em relação à vigilância epidemiológica os gastos públicos nos anos de 2019 e 2020 foram no patamar dos R\$ 7 bilhões; em 2021 alcançou o montante de R\$ 15 bilhões, mas também um corte de R\$ 11 bilhões em relação aos valores autorizados de R\$ 26 bilhões; em 2022 foram pagos R\$ 7 bilhões dos R\$ 17 bilhões autorizados. Estes dados demonstram que se mantém a queda de recursos destinados à saúde, permanecem os cortes que materializam o processo de desmonte do SUS, que poderia responder de forma mais efetiva e resolutiva, as demandas da população usuária no contexto da pandemia. A atenção básica com orçamento ínfimo tem sido *locus* privilegiado para o desfinanciamento público em detrimento da atenção especializada, sobretudo as mudanças instituídas com o Programa Previnir Brasil (2019) que alterou parâmetros e valores de transferência do governo Federal para Estados e municípios (MENDES, 2022).

Chamamos atenção para os gastos da administração geral que em 2019, ficou no patamar dos R\$ 9 bilhões; em 2020 cresceu para R\$ 56 bilhões; em 2021 reduziu para R\$ 27 bilhões e no ano em exercício R\$ 3 bilhões, mesmo sofrendo cortes de R\$ 31 bilhões em 2020 e R\$ 8 bilhões em 2021, considerando os valores autorizados. Os valores autorizados em 2020, destinados a administração geral ficaram acima dos gastos públicos destinados às demais subfunções, inclusive a assistência hospitalar e ambulatorial e da atenção básica; os valores pagos ficaram R\$ 9 bilhões abaixo dos gastos públicos destinados à assistência hospitalar e ambulatorial. Os gastos públicos com administração geral da saúde em 2020 foram

destinados: 8 bilhões de reais para o programa de gestão e manutenção do poder executivo; 1 milhão de reais para o programa de saneamento básico, 307 milhões para o programa de educação superior; 47 bilhões de reais para o programa de atenção especializada a saúde e 92 milhões de reais para a gestão e organização do SUS.

Outro ponto a destacar diz respeito a extinção do programa de aperfeiçoamento/fortalecimento do Sistema Único de Saúde que vinha sendo desenvolvido desde o quadriênio de 2012-2015, revelando o (des) compromisso do governo Bolsonaro com o SUS e suas garantias legais. Assevera Mendes (2022), que o subfinanciamento do SUS tem se fortalecido com as renúncias fiscais, com a ampliação e continuidade da DRU, além do desfinanciamento instituído pela EC.95/2016 que constitui “um quadro de aniquilamento a conta-gotas das tentativas de construção de nosso sistema universal, abrindo espaço para o capital privado ocupar o lócus da virtude histórica construída pelo setor público nos 33 anos do SUS” (MENDES, 2022, p.126).

No que tange a política de Assistência Social as análises realizadas com base nos dados disponíveis no sistema Siga Brasil e no Portal da Transparência revelam um aumento significativo de recursos nesta função e especialmente nas transferências monetárias. Na análise dos valores autorizados nos anos de 2019 a 2022, no que diz respeito aos programas de assistência social, observa-se, um aumento significativo em 2020, quando seus valores autorizados passaram de 556 milhões de reais, enquanto em 2019 de 120 milhões de reais. Essa ampliação também se observa nos valores pagos, que em 2019 foram de 144 milhões de reais e em 2020 saltaram para 490 milhões de reais, conforme gráfico abaixo.

### **Gráfico 3- valores autorizados e pagos entre 2019 e 2022 (até julho de 2022)**



Fonte: Siga Brasil (acessado em julho de 2022). Elaboração Própria

Os altos gastos com a transferência de renda são atribuídos ao programa Auxílio Emergencial<sup>5</sup> que no ano de 2020 correspondeu a 351 milhões de reais<sup>6</sup>, ou seja, mais de 71% do total gasto nessa política. No entanto, ainda que em 2021 se mantivesse a pandemia, os valores são drasticamente reduzidos, passando a pouco mais de 70 milhões de reais para o Auxílio Emergencial.

De acordo com os dados do portal da transparência, em 2020 por exemplo, os valores executados foram distribuídos entre os maiores programas da assistência social que são: inclusão social por meio do programa bolsa família, do cadastro único e da articulação de políticas sociais com 76,19%<sup>7</sup>, proteção social no âmbito do SUAS com 15,46% e modernização trabalhista e trabalho digno com 8,17%. Mais de  $\frac{3}{4}$  da assistência, portanto, ficou concentrada na transferência de renda. Compreensível no contexto de crise, mas não muito diferente da sua configuração em tempos neoliberais.

5 Programa criado pelo governo federal no contexto da pandemia, cuja proposta do executivo era de 200 reais e pela pressão da sociedade e do congresso, foi alterada para 600 reais mensais. Tal programa foi extinto em outubro de 2021.

6 Fonte: Siga Brasil. Acessado em 23 de agosto de 2022.

7 Neste programa se incluíam Bolsa Família e Auxílio Emergencial no ano de 2020.

Nesse sentido é fundamental reconhecermos que a crise sanitária do COVID – 19 teve um papel central para o aumento de recursos no âmbito da assistência social, seja para conter (de forma limitada) o aumento das disparidades na desigualdade social estrutural, seja pelo aumento exponencial da fome em contexto de crise sanitária e enorme desemprego. Observamos que a centralidade do orçamento autorizado e executado recaem sobre os programas de transferência de renda, o que mais uma vez demonstra o caráter da focalização na administração e controle da pobreza.

No fim do ano de 2021 temos o fim do Bolsa Família e do Auxílio Emergencial e a instituição do Auxílio Brasil. Os valores autorizados para 2022 para este programa é de 118 milhões de reais, que corresponde 57% do total orçamentário para aquele ano. Esse programa tem sua vigência até o fim desse ano e evidenciou uma clara disputa política e eleitoral do governo Bolsonaro contra o anterior governo do PT, que criou o Bolsa Família. E a mercê fica a população pauperizada que depende das transferências de renda para subsistência<sup>8</sup>. Outra questão que chama atenção é que a autorização, o diálogo e as discussões acerca da criação tanto do Auxílio Emergencial e quanto do Auxílio Brasil não foram realizadas no âmbito das instâncias de controle social e ou pactuações. (BEHRING,2021).

Embora esteja instituída como política de Seguridade Social, o passado conservador, confessional, benemerente e eleitoreiro da Assistência Social ainda se faz presente haja vista o processo histórico do campo assistencial. Em tempos atualíssimos, a criação do Auxílio Brasil denota mais uma vez o uso eleitoreiro desta política e o impacto que ela possui na realidade concreta da vida da maioria da população, alijada dos postos formais de trabalho e das possibilidades de acesso a políticas de previdência social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em tempos de crise a disputa pelo fundo público torna-se cada vez mais acirrada. Torna-se imprescindível entender seu papel e sua importância para

---

8 Sobre a análise do Auxílio Brasil ver BOSCHETTI, 2022.

processo de produção e reprodução do capital em tempos de capital financeiro financeirizado (ou seja, em que as bases de sustentação do capital financeiros está essencialmente na especulação e no capital fictício). A distribuição do fundo público sempre foi desigual, especialmente em nosso país de caráter periférico e dependente. No entanto, o ciclo neoliberal traz um elemento central para o fundo público: sua crescente utilidade ao capital como instrumento de alimentação direta do capital portador de juros, seja pelos mecanismos internos de financeirização das políticas sociais, seja pela forma mais importante e substantiva de captura desses recursos: a dívida pública.

Desde os anos de 2016 vivemos sob um novo ciclo do neoliberalismo, o ultraneoliberalismo que executado na atualidade por um governo de caráter neofacista, autoritário e predatório como o de Bolsonaro, assume contornos ainda mais nefastos à classe trabalhadora. Esta sente seus efeitos cotidianamente no crescimento exponencial do desemprego, da miséria, da inflação, da barbárie social. A pandemia vivida globalmente desde 2020 agravou esses fenômenos. Nesse sentido nosso esforço compreendeu estabelecer de forma crítica e analítica como essa atuação do Estado por meio das contrarreformas é fruto das correlações de forças presentes no momento em que a crise do capital exige o exponencial direcionamento do fundo público para os interesses da burguesia de base financeira.

Os dados apresentados evidenciam que as políticas centrais aos(as) trabalhadores(as), de Saúde, Previdência e Assistência Social, apresentam parco crescimento diante do contexto sócio-histórico de aumento do desemprego e queda da renda da população nos últimos anos<sup>9</sup>. A Saúde, política crucial no enfrentamento à pandemia, apresentou elevação somente nos anos de 2020 e 2021 (em função dos gastos com o combate à Covid-19), mas retornando para os patamares de 2019 em valores autorizados em 2022, o que demonstra uma perspectiva de estagnação ou, o que na nossa análise seria mais correto afirmar, decréscimo relativo.

---

9 Alguns dos principais veículos de comunicação tem apresentado dados a respeito. Um deles: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2021/02/26/desemprego---pnad-continua---dezembro-2020.htm> (acessado em junho de 2022). Sobre concentração de renda: <https://veja.abril.com.br/coluna/jose-casado/credit-suisse-concentracao-de-renda-no-brasil-e-recorde/#:~:text=O%20Brasil%20registrou%20um%20recorde,da%20pandemia%20em%2089%2C0> (acessado em junho de 2022).

A Previdência Social apresenta uma estagnação nos valores autorizados desde 2019 e uma queda nos valores pagos (até 2021). Efeito da contrarreforma da previdência de 2019 que dificultou o acesso ao benefício para milhares de brasileiros/as. Cabe lembrar que ainda se configura como a maior política do orçamento público, excetuando-se os gastos com a dívida. Sua imponente justifica os sucessivos ataques contrarreformistas para empurrar a classe trabalhadora à capitalização.

A política de Assistência Social é única dentre elas que apresenta crescimento, não só nesse período, mas ao longo dos últimos anos, sendo utilizada para o controle da população pobre, o que a desarticula da noção de Seguridade Social que estava prevista inicialmente na Constituição Federal de 1988. De 2010 a 2021 seus recursos tiveram um crescimento de 73 milhões de reais para 175 milhões, em valores pagos, e tal incremento se deve aos programas de transferência monetária. O que percebemos, portanto, é a centralidade desta perspectiva na assistência, de monetarização e bolsificação da política, cujos valores estão muito aquém das necessidades sociais, não abalam a condição da desigualdade social estrutural, aprofundada pelo ultraneoliberalismo e pelo neofascismo no Brasil, além de não retirar a população da condição da pobreza. Apresenta-se como a política mais representativa do contexto ultraneoliberal, de contrarreformas aos direitos universais e estímulo à financeirização do fundo público via programas focalizados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, Elaine. **Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Fundo Público, exploração e expropriações no capitalismo em crise. In: BOSCHETTI, I. (Org.) **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2018.

\_\_\_\_\_. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, E.; BEHRING, E; LIMA, R. L. (Org.) **Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. 1ª ed. São

Paulo: Cortez, 2019.

\_\_\_\_\_. **Fundo Público, Valor e Política Social**. São Paulo, Cortez: 2021.

\_\_\_\_\_; SOUZA, Giselle. Notas sobre o orçamento da Saúde e Assistência Social no governo Bolsonaro: mediação pandêmica. In: SANTOS, T. V. C. et.al. (orgs). **Trabalho e saúde: diálogos críticos sobre crises** / organização Tatiane Valeria Cardoso dos Santos, Letícia Batista Silva, Thiago de Oliveira Machado. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Mórula, 2022.

BERMÚDEZ, Ana Clara. **Auxílio Brasil: o que é o novo programa criado por Bolsonaro**. UOL Economia, 2021. Disponível em <https://www.band.uol.com.br/economia/noticias/auxilio-brasil-o-que-e-o-novo-programa-criado-por-bolsonaro-16459503>. Acessado em 23 de agosto de 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. “**Há perigo na esquina**”: **Auxílio Brasil e propostas de esquerda para direitos e políticas sociais**. Esquerda Online, 2022. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2022/04/27/ha-perigo-na-esquina-auxilio-brasil-e-propostas-da-esquerda-para-direitos-e-politicas-sociais/>. Acessado em: 23 de agosto de 2022.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Expropriação e Direitos no Capitalismo**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2018.

BRETTAS, Tatiana. Defender a vida é preciso, a economia não. In: MOREIRA, E. GOUVEIA, R. et al [orgs.] **Em tempos de pandemia: propostas para a defesa da vida e dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

CISLAGHI, Juliana Fiúza. Financeirização da previdência social no Brasil: um estudo sobre o Estado do Rio de Janeiro. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes de (Org.) **Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2019.

\_\_\_\_\_. Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise. In: REBUÁ, E. et. al. (orgs). **(Neo)facismos e educação: reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Mórula, 2020.

DEMIER, Felipe. **Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

FRANÇOIS, Chesnais. Doze teses sobre a mundialização do capital. In: FERREIRA,

C.; SCHERER, A. F. **O Brasil frente à ditadura do capital financeiro: reflexões e alternativas**. Lajeado: Univates, 2005.

GRANEMANN, Sara. **Para uma interpretação marxista da “previdência privada”**. Tese de Doutorado em Serviço Social. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”. In; GRANEMANN, S. et al. (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

\_\_\_\_\_. Conciliação de classe: mediação ao aumento da exploração do trabalho? In:

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política – Livro I: o processo de produção do capital**. 1ª Ed. Coleção Marx-Engels. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. 1ª ed. revista [versão digital]. São Paulo: Boitempo, 2011.

MENDES; Aquilas; CARNUT, Leandro. Capital, Estado, Crise e a Saúde Pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **SER Social**, [S. l.], v. 22, n. 46, p. 9–32, 2020.

MENDES, Áquilas. Crise do Capital e o Estado: o desmonte da Saúde Pública brasileira em curso no neofascismo de Bolsonaro. In: MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo (Orgs). **Economia Política da Saúde: uma crítica marxista contemporânea**. São Paulo: Hucitec, 2022.

RAICHELIS, Raquel.; ARREGUI, Carola C. O Trabalho no Fio da Navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 140, p. 134-152, jan./abr. São Paulo, 2021.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 104, p. 605-631, out./dez. São Paulo, 2010

,

,