

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

PAULA FERREIRA OLIVEIRA SANTOS

**FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ELEMENTOS PARA
ANÁLISE.**

**Juiz de Fora
2024**

PAULA FERREIRA OLIVEIRA SANTOS

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ELEMENTOS PARA ANÁLISE.

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ana Luiza Avelar de Oliveira

**Juiz de Fora
2024**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO

GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Formato da Defesa: (X) presencial () virtual () híbrido

Ata da sessão (X) pública () privada referente à defesa do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado Financiamento da Política de Assistência Social: Elementos para Análise, para fins de obtenção do grau de Bacharel em SERVIÇO SOCIAL, pelo(a) discente Paula Ferreira Oliveira Santos (matrícula 201919017), sob orientação da Prof.(a) Dr(a)Ana Luiza Avelar de Oliveira e coorientação da Prof. a) Dr(a)_____, na Faculdade de SERVIÇO SOCIAL da Universidade Federal de Juiz de Fora.

Aos vinte e seis dia do mês de setembro do ano de 2024 , às 16 horas, na sala 1 da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), reuniu-se a Banca examinadora, composta pelos seguintes membros:

Titulação	Nome	Na qualidade de:
Dra	Ana Luiza Avelar de Oliveira	Orientadora
Ma.	Fernanda Moreira	Membro da Banca
Dra	Joseane Lima	Membro da Banca

*Na qualidade de (opções a serem escolhidas):

- Orientador (a)
- Coorientador
- Membro da banca

AValiação da Banca Examinadora

Tendo o(a) senhor(a) Presidente declarado aberta a sessão, mediante o prévio exame do referido trabalho por parte de cada membro da Banca, o(a) discente procedeu à apresentação de seu Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação e foi submetido(a) à arguição pela Banca Examinadora que, em seguida, deliberou sobre o seguinte resultado:

(X) APROVADO

() REPROVADO, conforme parecer circunstanciado, registrado no campo Observações desta Ata e/ou em documento anexo, elaborado pela Banca Examinadora

Nota: 90

Observações da Banca Examinadora caso haja necessidade de anotações gerais sobre o

Nada mais havendo a tratar, o(a) senhor(a) Presidente declarou encerrada a sessão de Defesa, sendo a presente Ata lavrada e assinada pelos(as) senhores(as) membros da Banca Examinadora e pelo(a) discente, atestando ciência do que nela consta.

INFORMAÇÕES

Para fazer jus ao título de bacharel, a versão final do Trabalho de Conclusão de curso, considerado Aprovado, devidamente conferida pela Secretaria do Curso de (colocar o nome do curso), deverá ser tramitada para o Repositório Institucional, dentro do prazo de 72 horas da realização da banca.

Juiz de Fora, 23 de setembro de 2024.

Assinatura digital dos membros da Banca Examinadora



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Avelar de Oliveira, Professor(a)**, em 27/09/2024, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paula Ferreira Oliveira Santos, Usuário Externo**, em 27/09/2024, às 16:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joseane Barbosa de Lima, Professor(a)**, em 30/09/2024, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Picinin Moreira, Professor(a)**, em 01/10/2024, às 13:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1998392** e o código CRC **EE5085A8**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FORMULÁRIO DE APROVAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO

Discente	Paula Ferreira Oliveira Santos
Matrícula Discente	201919017
Título do TCC	Financiamento da Política de Assistência Social: Elementos para Análise
Natureza do trabalho	Trabalho de Conclusão de Curso
Curso	Serviço Social
Orientador(a)	Ana Luiza Avelar de Oliveira
Coorientador (se houver)	
Data da aprovação	
Nome, titulação dos(as) componentes da banca	Fernanda Moreira - mestre Joseane Lima - doutora

Aprovo a versão final do Trabalho de Conclusão de Curso do(a) discente acima designado(a).

Juiz de Fora, 23 de setembro de 2024.

Assinatura digital do Orientador(a)



Documento assinado eletronicamente por **Ana Luiza Avelar de Oliveira, Professor(a)**, em 30/09/2024, às 10:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1998394** e o código CRC **0833E02D**.

AGRADECIMENTOS

Para começar, minha gratidão à Deus, ao qual entrego minha vida e confio para que ele cuide dos mínimos detalhes. Sou imensamente feliz e agradecida pelas inúmeras bênçãos e caminhos abertos durante esses longos anos de faculdade. Que por sinal, foram os melhores anos até aqui.

Gratidão a todas as pessoas que passaram por esse processo junto comigo, em especial às minhas amigas, que apoiaram, dedicaram seu tempo e empatia, tornaram os percalços menos dolorosos, e dividiram os momentos de alegria.

Aos professores do Serviço Social, que foram peças fundamentais no meu processo de aprendizagem, que ao compartilhar seus saberes fizeram de mim uma pessoa mais crítica e com sede de conhecimento, e com certeza, uma futura profissional competente.

Agradeço às minhas professoras e orientadoras Ana Luiza e Viviane, bem como as minhas supervisoras de campo de estágio Lucienne e Joelma que tanto contribuíram para minha formação acadêmica e profissional.

Meu companheiro, Helber, que chegou nos últimos períodos da faculdade e veio para somar em todas as áreas da minha vida, seu exemplo e incentivo têm sido essenciais para mim. Sou profundamente grata por todo cuidado, parceria e amor que estamos construindo, obrigada por me fazer tão bem.

E por fim, especialmente à minha família, as pessoas mais importantes às quais dedico essa conquista, pois é fruto de anos de dedicação e abnegação feitas por todos. Obrigada, Antônio Marcos, Carla, Dirce e Álvaro, eu amo vocês e espero um dia retribuir tudo que fizeram e fazem por mim.

Enfim, a todos meu muitíssimo obrigada!

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender o financiamento da Política de Assistência Social no Brasil, considerando a configuração do Estado dentro do sistema capitalista e a disputa pelo fundo público. A pesquisa fundamenta-se em uma ampla revisão bibliográfica, incluindo análises de importantes autores e legislações brasileiras. A investigação revela que a precarização da Política de Assistência Social no cenário atual está enraizada em processos históricos de mudanças nos padrões de regulação social e acumulação de capital, o que contribui para a retração dos direitos sociais conquistados.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Capitalismo no Brasil; Financiamento; Fundo Público.

ABSTRACT

The aim of this study is to understand the financing of Brazil's Social Assistance Policy, considering the State's role within the capitalist system and the competition for public funds. The research is based on an extensive literature review, including key analyses from important authors and relevant Brazilian legislation. The findings indicate that the current precariousness of the Social Assistance Policy is deeply embedded in historical shifts in patterns of social regulation and capital accumulation, which contributes to the retraction of acquired social rights.

Keywords: Social Assistance Policy; Capitalism in Brazil; Financing; Public Fund.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO 1 - CAPITALISMO NO BRASIL: DA FORMAÇÃO AO GERENCIAMENTO DAS CRISES	12
1.1- DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO BRASIL	12
1.2 - AS CRISES DO CAPITAL E O PAPEL DO ESTADO	18
CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS SOCIAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONQUISTAS, DESAFIOS E A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO	24
2.1 - CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL	25
2.2 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: avanços e retrocessos.....	30
2.3 - A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E SEUS ENTRAVES	36
2.4 - O PAPEL ASSUMIDO PELA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

Introdução

No contexto de mundialização do capital a pauperização é cada vez mais exposta pelas infinitas contradições do atual modo de produção, com isso, as políticas públicas ocupam um espaço de dualidade, ou seja, atendem tanto aos interesses do capital/Estado, como também das classes subalternas.

Em tempos de capital fetiche¹, a expansão e integração das atividades econômicas e financeiras em uma escala global, torna-se a nova fonte de superlucros do capital. A exemplo disso, tem-se as empresas multinacionais, visando a integração de mercados, uma vez que as barreiras ao comércio e ao investimento estrangeiro foram reduzidas gradualmente com o passar dos anos, promovendo assim uma interdependência econômica global, na qual exploram as diferentes regiões do planeta, especialmente os países subdesenvolvidos em busca de mão de obra barata, e com proteção social defasada.

No caso brasileiro, o acirramento das expressões da questão social se deu principalmente a partir da adoção de políticas econômicas neoliberais no final do século XX, em que a privatização e a desregulamentação contribuíram exponencialmente para a expansão da mundialização do capital e o desmantelamento das conquistas históricas dos trabalhadores, como direitos sociais e trabalhistas.

Devido a esse cenário, torna-se cada vez mais necessária a luta pela afirmação dos direitos já conquistados e contra seu desmonte. Nesse sentido, Iamamoto (2008, p.118) reforça a necessidade da discussão do tema e seus desdobramentos.

A mundialização do capital tem profundas repercussões na órbita das políticas públicas, com suas conhecidas diretrizes de focalização, descentralização, desfinanciamento e regressão do legado dos direitos do trabalho. Esse cenário avesso aos direitos nos interpela. Atesta, contraditoriamente, a urgência de seu debate e de lutas em sua defesa, em uma época que descaracterizou a cidadania ao associá-la ao consumo, ao mundo do dinheiro e à posse das mercadorias.

Diante dessa realidade, o presente trabalho tem como objetivo compreender o

¹ A partir das análises de Marx, em O Capital I, Capital Fetiche pode ser compreendido como o capital que rende juros, ou seja, é uma característica intrínseca a ele, mas que encobre as relações de poder, exploração e alienação.

financiamento da Política de Assistência Social, analisando o contexto histórico da formação do capitalismo no Brasil. Além disso, será investigado como as influências externas contribuíram para a dependência econômica do país e a disseminação do ideário neoliberal, o que intensifica a disputa pelo fundo público. Essa análise permitirá entender as interconexões entre o financiamento da assistência social e as dinâmicas econômicas e políticas em jogo.

A proposta é compreender esta dinâmica a partir de uma síntese das implicações da junção dos novos elementos da burocracia e do gerencialismo, com os resquícios da velha política clientelista. Nesse sentido, entendemos que bases antigas são mantidas e a elas novas estruturas de acumulação são incorporadas. Assim, este processo recai na distribuição de recursos das políticas públicas de proteção social, como a política de assistência social.

Desta forma é de extrema relevância ressaltar os aspectos políticos nos quais as expressões da questão social se revelam. Por isso, este estudo propõe uma retomada do processo histórico de constituição e implementação das políticas públicas, principalmente, da política pública de assistência social no Brasil, atentando para a configuração de sua gestão e financiamento como pilares básicos de sua efetividade e funcionamento.

O Serviço Social, hoje, está ética e diretamente relacionado com as demandas das classes subalternizadas a fim de lutar pela garantia e efetivação de políticas públicas que assegurem condições dignas de sua sobrevivência e melhoria de condições de vida. Logo, entender as demandas dessa população é primordial para que políticas eficazes sejam construídas, e para que a atuação dos assistentes sociais seja cada vez mais qualificada e propositiva na formulação e avaliação de políticas sociais alinhadas com os interesses da classe trabalhadora.

Por isso, é extremamente relevante, entender os motivos historicamente enraizados na formação social, cultural e econômica do país, pelos quais refletem em uma política de assistência social fragmentada e descontínua. Além disso, compreender também a importância de superar esses limites e não recair na fundamentação do assistencialismo, no qual o Estado se apresenta como benemerente e pacificador, somado ao fato de que políticas compensatórias e de governo, também não contribuem para a real efetivação de uma seguridade social universal.

Para isso, foi realizado um estudo bibliográfico a fim de identificar elementos acerca do processo histórico de formação das políticas sociais que desde os seus primórdios, esbarra em elementos como o clientelismo político. A mudança da administração pública burocrática para a gerencial, com os agravamentos dos ditames do capital internacional, a partir da década de 1990 também é fundamental para entendermos os desdobramentos na configuração das políticas sociais e, especificamente na política de assistência social hoje.

Desse modo, é necessário aprofundar os estudos acerca dessa questão, uma vez que ainda hoje a assistência social está fortemente interligada com o seu passado relacionado a filantropia, serviços prestados por instituições religiosas e benemerentes. Para além disso, diante da hegemonia do capital financeiro as políticas sociais sofrem cada vez mais com o corte de gastos e o subfinanciamento.

Desse modo, para que haja a compreensão do real papel da política de assistência social, é preciso passar pelos seus elementos históricos, de gestão e financiamento, a fim de que se tenha um panorama geral de como está atualmente e seus desdobramentos na realidade social dos usuários.

Muito antes de entrar na graduação, pautas como a luta pela justiça social e direitos de grupos minoritários sempre foram algo que despertaram atenção e curiosidade, nesse sentido, o Serviço Social foi apresentado como curso e profissão na qual supriria o desejo de conhecimento dentro desta área.

Assim, com o ingresso na graduação, foi possível a abertura de novos horizontes, no qual tive a oportunidade de obter um olhar mais aguçado para essas questões que permeiam o dia a dia. Através de um referencial teórico crítico, o curso de Serviço Social me fez compreender para além das barreiras do imediatismo imposta principalmente pelo atual modo de produção capitalista.

A partir disso, no decorrer dessa trajetória, a discussão acerca da gestão e do financiamento das políticas sociais, sempre foi um tema que chamou minha atenção, uma vez que entender o seu funcionamento na prática, requer conhecer e compreender suas estruturas burocráticas, de formulação, financiamento e distribuição.

Com a entrada no campo de estágio em um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS Leste Linhares, em Juiz de Fora), no qual está diretamente vinculado a proteção social básica e a política de assistência social, este tema ressurgiu como interesse para um estudo mais aprofundado no projeto de

conclusão de curso, uma vez que unir os elementos do dia a dia vivenciados no estágio com uma pesquisa direcionada para os temas mais recorrentes do local, possibilita uma apropriação mais detalhada dos assuntos, assim como uma formação completa e qualificada.

Para além disso, desenvolver essa temática é de extrema necessidade para contribuir na perspectiva de ampliação das políticas sociais e principalmente a política de assistência social, uma vez que está cada vez mais subfinanciada e descontinuada. Logo, o Serviço Social ao colaborar com pesquisas e formulação de projetos para combater esse desmonte, atua também na perspectiva de superar as barreiras do assistencialismo, historicamente imposta.

Ademais, a importância dessa pesquisa caminha no sentido de ultrapassar o que Netto (1995), diz a respeito dos assistentes sociais serem meros executores terminais das políticas, possibilitando a vinculação desses profissionais à sua formulação. Por isso, uma formação com bases teóricas críticas e alinhadas ao projeto ético-político é extremamente necessária para que se atue na perspectiva de ampliação dos direitos sociais e de acordo com os interesses das classes minoritárias.

Para isso esse debate será feito a partir da investigação de como se deu a formação sócio histórica do país, mais especificamente no Capítulo 1 sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, suas crises cíclicas e os períodos de expansão e retração econômica, bem como as influências internacionais, para a conformação da gestão do Estado e quais foram seus reflexos na formação das políticas sociais.

Por fim, será analisado no Capítulo 2 quais foram os reflexos trazidos por essa formação na configuração das políticas sociais, principalmente a Política de Assistência Social, e como a disputa pelo fundo público influencia negativamente no seu financiamento, encontrando-se cada vez mais focalizado e pontual.

Conclui-se, que o financiamento adequado das políticas sociais no Brasil é essencial para a efetivação dos direitos sociais. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha estabelecido a Política de Assistência Social como um direito de cidadania, a influência do neoliberalismo e a fragmentação dos serviços comprometeram sua implementação e efetivação.

Portanto, é fundamental promover uma mobilização coletiva em prol da ampliação do financiamento público das políticas sociais e contra os cortes de

gastos e a focalização. Essas ações são essenciais para garantir que as necessidades da população sejam atendidas, contribuindo assim para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

CAPÍTULO 1 - CAPITALISMO NO BRASIL: DA FORMAÇÃO AO GERENCIAMENTO DAS CRISES

Neste capítulo, iremos abordar no primeiro item o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, no qual foi implementado de forma particular e seguiu um caminho distinto dos países centrais, uma vez que não ocorreu por meio de revoluções burguesas, mas sim, através de um processo gradual e conciliatório, refletindo a herança colonial por meio das imposições “de cima para baixo”.

Além disso, a tentativa de modernização e industrialização não rompeu completamente com esse passado, resultando em uma economia altamente dependente dos ditames internacionais. Entretanto, a persistência de antigas práticas políticas misturadas com novas estruturas reflete diretamente na configuração do Estado brasileiro atual.

Já no segundo item, será abordado como a influência da crise do petróleo em 1973 e a quebra da bolsa em 1974 revelam a natureza cíclica e expõe as falhas estruturais do capitalismo, e o Brasil por ser um país de capitalismo dependente está diretamente subordinado à conjuntura internacional, ficando a mercê de suas oscilações, perpassando por períodos de expansão e declínio.

Por fim será debatido acerca da reestruturação do Estado, como a transição do modelo da burocracia para modelo gerencialista, promovido por Luiz Carlos Bresser Pereira, no qual buscava um "enxugamento" da administração pública e uma maior eficiência na gestão (Pereira, 2001).

Nesse sentido, as reformas e modelos de gestão adotados não conseguiram resolver de maneira satisfatória as desigualdades e tensões sociais, revelando a complexidade do papel do Estado em um contexto de capitalismo dependente e em crise.

1.1- DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NO BRASIL

A transição do sistema feudal, no qual apresentava relações servis de trabalho, baixa ou quase nula mobilidade social, para o sistema capitalista, em sua teoria, com altas taxas de lucro e uma possível ascensão social, ocorreu primordialmente em países como Inglaterra e França. Para tanto, pode-se dizer que essa transição ocorreu por meio de um processo revolucionário burguês, através de

lutas e conquista de espaço no Estado e na sociedade por essa nova classe emergente.

Dito isso, cabe a este estudo identificar como se deu esse processo na realidade brasileira, visto que sua formação histórica sócio-cultural, política e econômica foi dada de forma muito particular. E a partir disso, identificar quais foram os elementos cruciais que foram herdados na configuração do atual modelo de gestão e financiamento do Estado, refletindo diretamente em qual tipo de política social pública, em destaque a política de Assistência Social, vem sendo implementada no país.

Considerando a especificidade do caso brasileiro, há na academia alguns debates acerca de como se deu o desenvolvimento do capitalismo no país, neste presente trabalho tomaremos como norte as contribuições de Coutinho (2010, p. 91):

O caminho do povo brasileiro para o progresso social – um caminho lento e irregular – ocorreu sempre no quadro de uma conciliação com o atraso, seguindo aquilo que Lenin chamou de “via prussiana” e Gramsci designou como “revolução passiva”. Em vez das velhas forças e relações sociais serem extirpadas através de amplos movimentos populares de massa, como é característico da “via francesa”, a alteração social se fez aqui mediante conciliações entre o velho e o novo; ou seja, se consideramos o plano imediatamente político, mediante um reformismo “pelo alto”, que excluiu inteiramente a participação popular. Como consequência desse “modelo” de evolução, difunde-se a impressão de que a mudança social assemelha-se a um “destino fatal”, inteiramente independente da ação humana; e, como contrapartida desse fatalismo, ganha força em outras áreas a suposição – igualmente equivocada de que aquela mudança resulta tão somente da ação singular de “indivíduos excepcionais”. No quadro desse profundo divórcio entre povo e nação, torna-se assim particularmente difícil o surgimento de uma autêntica consciência democrático-popular (Coutinho, 2011, p.91).

Já alguns autores como Prado Júnior (1987), Alencar, Carpi e Ribeiro (1979), compartilham a mesma teoria de que o Brasil já nasceu um país capitalista, uma vez que o tráfico de escravos e a exploração da terra via sistema de plantation mostrava-se altamente lucrativo para as colônias, permitindo a acumulação de capital e a movimentação do mercado mundial na exportação de produtos primários.

Nesse sentido, Prado Júnior (1987, p.68) afirma que:

Os países da América Latina sempre participaram, desde a sua origem na descoberta e colonização por povos europeus, do mesmo sistema em que se constituíram as relações econômicas que, em última instância, foram dar origem ao imperialismo, a saber, o sistema capitalista. São essas relações que, em sua primeira fase do capital comercial, presidiram à latino-

americanas. É assim, dentro de um mesmo sistema que evoluiu e se transformou do primitivo e originário capitalismo comercial, é aí, e por força instalação e à estruturação econômica e social das colônias, depois nações das mesmas circunstâncias (embora atuando diferentemente no centro e na periferia), que se constituíram de um lado as grandes potências econômicas dominantes do sistema imperialista, e de outro os países dependentes da América Latina.

A realidade brasileira mostra-se divergente dos países europeus, visto que seu passado colonial e escravista traz à tona uma configuração particular de como vai se dar o desenvolvimento do capitalismo em suas terras. Nesse sentido, Fernandes (1987), corrobora com a ideia de que para que se tenha o surgimento do capitalismo, é necessário em primeiro momento, a criação de um Estado nacional, fazendo analogia a independência do Brasil, em 7 de Setembro de 1822, e também com a criação de mão-de-obra livre, tendo em vista que o trabalho escravo não atuava para a produção de mais valia.

O que se nota a partir disso, é que não houve, de fato, uma revolução burguesa com ampla mobilização das classes em prol da luta pela independência do país, e com a nova configuração de uma república ainda recente, observa-se uma debilidade nas suas estruturas políticas, visto que os representantes oligárquicos do período anterior, infiltraram-se nos novos arranjos políticos a fim de manter seu poder e prestígio perante a sociedade.

Desse modo, os acontecimentos históricos que ocorreram após a independência, como a abolição do tráfico de escravos, fim da escravidão e a vinda de imigrantes, representam uma sucessividade de fatos que se deram de forma gradual, mas que não rompe por completo com as estruturas vigentes, não caracterizando uma revolução, uma vez que não houve reformas estruturais na sociedade.

No entanto, não cabe a este trabalho, entrar no debate se o Brasil é um país capitalista desde os seus primórdios, ou não, mas sim listar elementos e fatos históricos, embasados em grandes autores a fim de entender o porque a formação nacional foi dada de forma particular e antagônica aos países europeus que viveram o feudalismo em suas terras.

Portanto, os reflexos do imperialismo, e de uma nação que demora a ter sua própria identidade, e organização das classes trabalhadoras, estão presentes ainda nos dias atuais, uma vez que, mesmo com a passagem para o período de república, não houve fatos significativos de ruptura com o modelo anterior. Os resquícios de

um Brasil colonial e oligárquico perduram nas estruturas estatais burocráticas e organizativas após sua independência.

Ao fazermos um salto na história do país, com a chamada “Era Vargas”, tendo seu início de governo a partir de 1930, os objetivos políticos e econômicos da época giravam em torno da difusão do capitalismo no país, principalmente por meio da urbanização e industrialização. Portanto, observa-se que com a crise mundial de 1929 todo o globo tem sua estrutura econômica abalada, e principalmente aqueles países em desenvolvimento, como o Brasil, sofrendo os reflexos dessa crise e revelando a sua posição de subordinação e dependência do capitalismo mundial, já em meados da década de 1930.

Essa passagem é analisada em:

Essa interpretação da história brasileira pode ser vista como uma variante da teoria do capitalismo monopolista de Estado. Segundo esta teoria, as economias capitalistas passam por fases: a competitiva, a monopolista e a monopolista de Estado. Na verdade, a Escola Francesa interpreta o capitalismo monopolista de Estado como uma subfase da fase imperialista. Na adaptação para um país periférico, o Estado, com suas ações condicionadas pelas necessidades internas de acumulação, é também influenciado, em diferentes graus, pelo processo de acumulação internacional (Sanson, 1992, p.144).

Sanson (1972) ainda nos revela que esse período é tido como uma expansão do capitalismo e efetivação do poder burguês. Assim, sob um viés crítico, a burguesia emergente já se mostra fraca, uma vez que a manutenção dos laços de dependência internacional desdobram-se como uma escolha mal feita, mas em seu interior pode ser compreendida, posto que a combinação dos velhos elementos da gestão do Estado brasileiro com as modernas configurações capitalistas, ao se entrelaçarem, atuam como fator crucial no processo de acumulação.

O Brasil faz parte do conjunto de países que absorve de forma débil e dependente o progresso técnico desenvolvido no âmago dos países de capitalismo central e de industrialização avançada. Nesse sentido, as economias periféricas não tem condições produtivas e econômicas de absorver a modernização tecnológica advinda do centro, contudo, por força dos interesses cosmopolitas das elites nacionais, o país incorpora uma estrutura produtiva dual, na qual convivem - em conflitos permanentes, porém coexistindo mutuamente - estruturas arcaicas e pré-capitalistas, relacionadas com a baixa produtividade e a subsistência, com outras estruturas modernas, vindas do exterior. Essa relação contribui para a eclosão de uma heterogeneidade estrutural, contrastando com o desenvolvimento com homogeneidade dos países centrais (Furno, Gomes, 2015, p.134).

Portanto, como já foi mencionado anteriormente, (FERNANDES, 2005 apud FURNO; GOMES, 2015), afirma que, para que haja uma revolução burguesa é necessário um Estado independente. Contudo, o que se mostra na realidade brasileira é que, embora o país tenha passado por fatos históricos significativos e emblemáticos, no caminho da sua independência e constituição enquanto república, não houve uma ruptura por completo dos padrões coloniais, por isso, pode-se dizer que essa revolução não se desenvolveu forma revolucionária, e sim dada “de cima para baixo”.

A revolução burguesa não caminhou no sentido de solucionar os impasses históricos do subdesenvolvimento, tampouco contribuindo para superar a existência de relações pré capitalistas que bloqueiam a plena generalização das relações de produção tipicamente capitalistas, assim como manteve uma série de anacronismos sociais, principalmente os que reforçam os nexos de dependência externa e os que mantêm uma estrutura política antidemocrática e não participativa (FERNANDES, 2015, apud FURNO; GOMES, 2015, p.136).

Pode-se dizer, que o modelo adotado no Brasil, foi, segundo a perspectiva de Fernandes (2015), chamado de “revolução pelo alto”, o que ocasionou uma série de desdobramentos na sociedade civil, como por exemplo o seu pacato comportamento perante suas demandas, mostrando-se uma classe desorganizada. Outro fator que corrobora para esse comportamento, foi a formação de um Estado extremamente autoritário e centralizador, no qual na maior parte do tempo buscava antecipar, as demandas das classes trabalhadoras, mesmo que de forma focalizada, pois caso elas viessem a reivindicar, o tratamento seria via coerção e violência.

A revolução em que o Estado (coerção) é protagonista, e não as direções vindas da hegemonia como resultado do consenso, constitui-se uma revolução 'pelo alto', pois privilegia o elemento da dominação. A revolução realizada pela classe burguesa na concepção do direito e, portanto, na função do Estado, consiste especialmente na vontade de conformismo (logo, eticidade do direito e do Estado). As classes dominantes precedentes eram essencialmente conservadoras no sentido de que não tendiam a elaborar uma passagem orgânica das outras classes à sua, a ampliar a sua esfera de classe técnica e ideologicamente: a concepção de casta fechada (GRAMSCI, 1977, apud MARI; GRADE, p. 5).

Ao fazermos uma retomada dos fatos históricos como a proclamação da república, golpe de 1930 por Getúlio Vargas e o de 1964, que instaurou a ditadura militar, fica evidente o modelo de revolução pelo alto adotado nas terras brasileiras.

Essa abordagem reflete uma dinâmica em que mudanças ocorreram sem a participação da população, resultando em transformações políticas que privilegiaram a elite e seus interesses.

Assim, a ausência de uma verdadeira revolução democrática contribuiu para a perpetuação de estruturas de poder que sustentam relações de dominação. Além disso, a modernização capitalista foi implementada antes mesmo da dissolução das bases agrárias, o que resultou em uma combinação de elementos arcaicos e modernos, que configuram a formação do Estado brasileiro.

Pode-se dizer que os antigos senhores de terras, são agora a nova burguesia industrial que ocupa maior representação nos cargos políticos, a fim de manter seus privilégios historicamente assegurados, em detrimento de uma ampliação dos direitos sociais e reconhecimento das classes que sustentam o padrão de acumulação e exploração.

No Brasil, a lógica clientelista se faz presente ainda hoje, misturando-se com os novos elementos da burocracia e do gerencialismo, configurando uma junção da velha e nova política, ou seja, antigos comportamentos são mantidos e apenas novas estruturas de acumulação são incorporadas nesse processo, embora a racionalidade burocrático legal seja contrária a personalização de poder, uma vez que tem normas de impessoalidade.

A exemplo das práticas clientelistas, perpetua-se no imaginário da população brasileira a dificuldade em distinguir aquilo que é público do privado, uma vez que são historicamente acostumados com relações de trocas de favores, motivados por interesses privados. Sendo assim, “[...] o clientelismo político sempre foi e é, antes de tudo, preferencialmente uma relação de troca de favores políticos por benefícios econômicos, não importa em que escala [...]” (Martins, 1994, p. 29)

Além dos fatores elencados até agora, como a formação de uma sociedade civil alijada dos processos decisórios ao longo da história, bem como a antecipação de suas demandas a fim de conter possíveis reivindicações, pode-se dizer que a classe burguesa emergente, adentra ao aparato estatal e difunde mecanismos historicamente enraizados na estrutura política e na gestão do Estado brasileiro.

Além da combinação dos velhos e novos elementos, o Brasil, por ser um país de capitalismo dependente, e por estar intrinsecamente ligado aos ditames da economia mundial, sofre com as crises cíclicas do capital e reflete na sua estrutura

governamental e principalmente gera impõe mudanças para a população, como a utilização da força, fato que discutiremos no próximo item.

1.2 - AS CRISES DO CAPITAL E O PAPEL DO ESTADO

Os anos de ouro do capitalismo brasileiro de 1969-1974, o chamado “milagre econômico” durante a ditadura militar, debruçou-se sobre o sistema financeiro monopólico, oligarquias financeiras, agroexportação, desequilíbrios regionais, concentração de propriedade e crescimento urbano caótico. Ademais, a super exploração do trabalhador e o seu caráter altamente brutal anti-operário adensam-se ainda mais com a instauração do AI-5² (Abramides; Cabral, 2009).

Esse período de prosperidade se deu principalmente devido a influência do taylorismo-fordismo no período pós-Segunda Guerra Mundial, fator decisivo para a recuperação econômica global, mas que também trouxe consigo uma série de impactos sociais e econômicos.

Esse modelo, ao priorizar a eficiência e a produtividade através da especialização e do trabalho repetitivo, contribuiu para uma expansão econômica robusta. No entanto, essa abordagem também gerou uma uniformização das práticas de trabalho e uma crescente alienação dos trabalhadores, que passaram a se ver como peças de uma grande máquina produtiva.

A popularização do “American Way of Life” não só refletiu essa dinâmica, mas também serviu para promover um padrão de vida consumista e uma ideologia de crescimento contínuo, que, por sua vez, ocultou as desigualdades e as tensões sociais emergentes durante esse período de expansão econômica.

Nos países capitalistas centrais, apesar das enormes desigualdades sociais, prometia-se aos trabalhadores a sociedade afluenta – ademais da proteção social assegurada pelo Welfare State, apontava-se para a possibilidade de um consumo de massa, cujo símbolo maior era o automóvel; nos países periféricos, projetos industrializantes apareciam como a via para superar o subdesenvolvimento. Nos centros, chegou-se a apregoar a integração da classe operária; nas periferias, o desenvolvimentismo era a receita para curar os males do atraso. (Netto, Braz, 2012, p. 224).

² AI-5 foi decretado em 13 de dezembro de 1968 durante o governo Costa e Silva, este ato institucional marcou o período de maior censura e repressão da época, configurou a concentração de poderes na esfera executiva e enfraqueceu o poder legislativo e judiciário, com fechamento do congresso nacional e forte repressão policial.

Como veremos no próximo capítulo, a política social tornou-se um componente essencial para a reestruturação dos países afetados. Entretanto, essa conjuntura marcou o início de uma nova abordagem em relação ao estado de bem-estar social e à proteção social dos cidadãos.

Contudo, após viver um grande “boom” econômico no período de estruturação após a Segunda Guerra mundial, a era de ouro do capitalismo começa a mostrar o seu fim com a crise do petróleo em 1973 e a quebra da bolsa de valores de 1973-1974.

As crises do mercado mundial evidenciam com clareza as contradições e antagonismos intrínsecos ao sistema de produção burguesa. Esse ciclo de altos e baixos revela a incapacidade estrutural do sistema em sustentar uma produção estável e equilibrada.

Ao falsificar as relações econômicas e se apegar à ilusão de uma unidade coesa, seus defensores desconsideram a natureza contraditória e conflitante do modo de produção burguesa (Marx, 1985).

Contudo, com o fim dos chamados “anos de ouro” do capitalismo, as crises do capital necessitam ainda mais da presença do Estado para gerenciá-las, resultando na utilização do fundo público para o pagamento de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, fato que será abordado no próximo capítulo.

Para complementar esse debate, Mandel (1982), afirma que o Estado exerce funções como estabelecer condições básicas para a produção que o setor privado não consegue assegurar de maneira eficaz. A exemplo disso, a construção de infraestrutura essencial, como estradas e pontes, que facilitam o transporte e a comercialização de produtos.

Além disso, o autor também corrobora com a ideia de que uma importante função do Estado está relacionada à garantia da manutenção da ordem social e a preservação do sistema capitalista, e para isso, ele utiliza forças de repressão para lidar com qualquer ameaça potencial que possa desafiar o modo de produção dominante.

Essas ações repressivas são realizadas por meio de instituições como as forças armadas, a polícia, o sistema judicial e o sistema penal, que estão encarregados de lidar com movimentos e indivíduos que possam questionar ou desafiar a estrutura econômica estabelecida.

Além de reprimir ameaças, o Estado também desempenha um papel em integrar as classes dominadas ao sistema vigente, isto é, promove uma ideologia que reforça os interesses da classe dominante, fazendo com que as classes subalternas aceitem sua posição e a exploração a que estão submetidas sem questionamentos ou manifestações.

Em vez de usar coerção direta, o Estado busca fazer com que essas classes internalizem a ideia de que sua condição é natural e aceitável, ou até mesmo vendendo “modelos” de vida inalcançáveis para a maioria da população, que se deslumbram com a falsa ideia da meritocracia, garantindo assim a continuidade da estrutura social sem necessidade de uma repressão violenta constante.

A partir desse contexto, fazia-se necessário redefinir as bases do Estado para um novo mundo globalizado e em crise econômica. Assim, nos países de capitalismo avançado e principalmente no Reino Unido sob a direção de Margaret Thatcher (1979-1990), foi dado o pontapé inicial para começar a reestruturação econômica, estendendo-se também para os EUA com a liderança de Ronald Reagan (1981-1989), iniciando a difusão do neoliberalismo (Souza Filho, 2004).

O que se observa na realidade brasileira, é que por ser um país de capitalismo dependente, foi fortemente influenciado pela conjuntura internacional e também devido ao seu período de reabertura política e a crise de governabilidade da década de 1980, mostrou-se adepto e receptivo para o crescimento do neoliberalismo e a reestruturação do Estado, uma vez que desde a década de 1970 a insatisfação com a administração pública burocrática já era nítida.

Dito isso é de extrema importância ressaltar aqui a visão de alguns filósofos a respeito da burocracia, modelo de gestão que se apresentava esgotado no contexto da época, e se cogitava substituir pelo gerencialismo, a partir das considerações de (Souza Filho, 2004).

Assim, segundo Hegel, a burocracia é um instrumento do governo com responsabilidade do Estado para garantir o interesse geral frente aos interesses particulares apresentados pelas corporações.

Já Weber, enfatiza que o capitalismo necessita de uma administração burocrática e por isso oferece condições propícias para o seu desenvolvimento, bem como se apresenta como responsável por exercer a dominação de forma racional. Entretanto, a burocracia se apresenta com a premissa de preservar os interesses gerais da sociedade, mas o seu objetivo real seria a garantia de determinados fins

particulares. Nesse sentido, reafirma ainda mais as condições propícias para o desenvolvimento do capitalismo.

Contudo, sob a ótica de Marx em A Filosofia do Direito, afirma que “uma sociedade que não comporta a radicalização e o aprofundamento dos direitos sociais. Eis, então, os limites da organização burocrática”. Logo, fica claro os objetivos da dominação política para a garantia de fins particulares.

Assim, Souza Filho (2004) classifica as determinações da burocracia em quatro tipos diferentes, sendo elas:

A burocracia privada da empresa capitalista, na qual tem por objetivo a produção e a apropriação da mais-valia. A burocracia privada das organizações civis, ou seja, a responsável pela manutenção da ordem social e econômica através de mecanismos políticos, jurídicos, e ideológicos e culturais. Bem como a burocracia político-econômica estatal, na qual designa ao Estado a apropriação da mais-valia e a viabilização da acumulação privada por meio de políticas econômicas favoráveis a isso, e por fim, a burocracia pública ideológico-repressiva estatal, principal responsável pela manutenção da ordem social e econômica com mecanismos coercitivos como o poder político, jurídico, ideológico, policial, militar, cultural, entre outros, e é nesse âmbito que as políticas sociais irão se inserir.

Em 1987, Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu o Ministério da Fazenda, com a finalidade de resolver a questão da dívida externa do país, as altas taxas de inflação, e devido ao grande número de empresas em falência, assim, o economista propôs o Plano de Consistência Macroeconômica, que tinha por objetivo realizar um ajuste fiscal para conter a inflação.

Além disso, em 12 de junho de 1987, foi lançado o Plano Bresser, no qual levava como instrumento principal de sua realização, o “enxugamento” da esfera pública, de acordo com Pereira (2001, p. 11) em sua análise é importante pontuar que:

Enquanto a administração pública burocrática se concentra no processo legalmente definido, em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços, e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para resultados.

Ou seja, segundo a lógica do gerencialismo, novo modelo de administração pública no qual Bresser Pereira estava a implantar, há um rígido controle na obtenção de resultados, mas os métodos para se alcançar isso, não são tão rígidos

quanto na administração pública burocrática, motivo pelo qual, estava sendo substituída por se configurar como ultrapassada.

Bresser Pereira, é uma figura central para o desenvolvimento do gerencialismo no Brasil. Além de ter assumido o cargo como o de Ministro da Fazenda (1977-1988), no governo de Fernando Henrique Cardoso também é Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1996).

No contexto de diversas transformações ocorrendo tanto no cenário internacional como no território brasileiro, a construção de um modelo de gestão administrativa pública gerencial foi possibilitado principalmente com a abertura democrática do país na década de 1980, visto que este está alinhado com a perspectiva de abertura ao público para a exposição e garantia dos seus interesses.

Embora, tal premissa não ocorra de fato, visto que as reformas ocorridas no Estado, foram elaboradas visando aos interesses do mercado, tanto a administração burocrática, quanto a gerencial, reforçam isso. A exemplo disso, são implantadas práticas de gestão do serviço privado, no setor público, bem como a terceirização na prestação desses serviços, uma vez que empresas públicas ficam submetidas aos comandos de agências reguladoras.

Dessa forma, as novas transformações incidem diretamente na estrutura econômica, social e política do Brasil, uma vez que o seu desenvolvimento dependente, o subordina aos ditames do capital e os reflexos do capitalismo flexível. Assim, a implantação desse novo modelo tem o seu início com a crise de governabilidade pós reabertura democrática, mas só irá se implantar de fato com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990.

Durante esse período, o pressuposto neoliberal de Estado mínimo foi implantado e altamente reforçado pelas reformas da época, dentre elas, Bresser Pereira, tinha como propostas a reforma fiscal, reforma da previdência social e flexibilização da estabilidade dos funcionários públicos.

Além disso, o foco principal da época, seria reestruturar a organização da prestação de serviços do Estado, ou seja, limitar sua função como produtor de bens e serviços e mover o foco para o financiamento de organizações públicas não estatais.

Desse modo, Pereira (2001, p. 6) classifica a definição desses processos como:

A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará provavelmente em ampliar suas funções no financiamento de organizações públicas não-estatais para a realização de atividades nas quais externalidades ou direitos humanos básicos estejam envolvidos necessitando serem subsidiados, e em dotar o Estado de meios para que possa apoiar a competitividade internacional das indústrias locais.

A partir do exposto, fica claro que o autor sugere que há no Estado o interesse de financiar as organizações, mas não executar, necessariamente. Além disso, o núcleo estratégico estatal seria no sentido de que as atividades exclusivas garantam que leis e políticas públicas sejam executadas, e as atividades não exclusivas devem ser feitas por organizações públicas não estatais e privadas.

Entende-se então, que esse modelo dito moderno e resolutivo, não mostrou-se eficiente na resolução das desigualdades sociais, uma vez que essa questão não era uma de suas pautas principais, embora preze pela participação popular e controle social, devido ao momento político após a Constituição Federal de 1988, que apesar de ter ampliado isso, não ocorreu da forma como estava previsto na lei, como a obrigatoriedade da participação de usuários em conselhos e conferências para a fiscalização e debate das políticas.

Assim, Paes de Paula (2005, p. 43) reafirma isso, enfatizando que, “democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas distintas”. O modelo gerencialista preza muito pelo controle social, mas a sua realização na prática não ocorre, uma vez que não proporcionam espaço para a participação social prezada por eles, visto que isso complicaria a obtenção do seu real interesse que é dar ênfase ao mercado e aos interesses privados, e também não abarcavam as demandas populares nas suas proposições.

A partir do exposto, torna-se crucial entender o processo de formação das primeiras políticas sociais no Brasil até os dias atuais, uma vez que essas, sofreram grande influência dos ditames da mundialização do capital e dos diferentes modelos de gestão.

Diferentemente dos países centrais, o que se observa na realidade brasileira, é que não houve, de fato, a estruturação de um estado de bem-estar social como nos países imperialistas, e sim uma transição lenta e gradual, na maior parte das vezes como uma tentativa de antecipação das demandas, e outras por meio de luta, principalmente dos movimentos sociais, na década de 1980, como veremos adiante.

CAPÍTULO 2 - POLÍTICAS SOCIAIS E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: CONQUISTAS, DESAFIOS E A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO

Em um primeiro momento, no item 2.1 será discutido a trajetória histórica da configuração das políticas sociais no Brasil, começando pela Lei de Acidentes de Trabalho de 1919 e a criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) em 1923 até a efetivação da Constituição de 1988, na qual estabelece a Seguridade Social com cobertura universal para saúde, previdência e assistência social.

Já no item 2.2 será abordado as principais conquistas da Política de Assistência Social, na qual passa a ter o seu reconhecimento legal a partir da Constituição Federal de 1988, e tem marcos importantes, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sancionada em 1993, na qual estabelece diretrizes e cria o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um modelo descentralizado e participativo para a gestão das ações assistenciais.

Contudo, as políticas neoliberais dos anos 1990 reverteram parte dessas conquistas, priorizando soluções assistencialistas, focando principalmente na redução de gastos públicos e na privatização de serviços, indo de encontro aos avanços obtidos.

Apesar da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, na qual estabelece diretrizes para a proteção social básica e especial, e cria novos centros de referência para atendimento, a efetividade dessas políticas é constantemente desafiada pelo desmonte da Seguridade Social e a crescente influência de práticas privatistas, principalmente pelo crescimento de ONGS e o fortalecimento do terceiro setor, nos quais não são órgãos estatais, mas recebem verbas, ocasionando o acirramento na disputa pelo fundo público, fato que será abordado no item 2.3, visto que o financiamento assistência social está intrinsecamente ligado à gestão do fundo público.

No entanto, a atual conjuntura é marcada por uma crescente concentração de recursos em áreas que favorecem o grande capital, como o financiamento de grandes projetos industriais e subsídios a empresas privadas, enquanto as políticas sociais têm visto uma redução significativa em seus recursos, ocasionando na focalização e redução da capacidade do Estado garantir direitos sociais previstos em lei.

Por fim, no item 2.4 será abordado como a política de assistência social sofre com a fragmentação e o investimento financeiro insuficiente, visto que a maior parte dos recursos é concentrada em programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que, embora importantes, não resolvem as questões estruturais.

Além disso, é mostrado que apesar do aumento da carga tributária brasileira, esse crescimento não tem sido acompanhado de investimentos proporcionais em políticas sociais, e os fundos públicos são direcionados ao pagamento da dívida pública em vez de serem investidos na melhoria das políticas sociais.

Nesse sentido, essa discussão se debruça a partir da necessidade de entender como a Política de Assistência Social em um contexto ajustes neoliberais e de disputa pelo fundo público, acaba por legitimar o sistema capitalista, sem abordar as raízes estruturais da desigualdade, e atua de forma paliativa nas expressões da questão social.

2.1 - CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

A primeira iniciativa na perspectiva de garantia de direitos sociais, teve seu início a partir da promulgação da lei de acidentes de trabalho em 1919, na qual a CAPs (Caixa de aposentadoria e pensão), foi criada. A pressão da classe trabalhadora por meio de movimentos reivindicatórios, somado a processos semelhantes que ocorriam nos países vizinhos na América Latina, bem como, a repercussão do tratado de versalhes 1917, foram fatores decisivos, que influenciaram o Estado brasileiro a dar início na criação da primeira lei da previdência, a lei Elói Chaves em 1923, na qual institui que as políticas de previdência e saúde seriam condicionadas mediante contribuição, separadas por empresas Fleury S. (1994).

Nesse sentido, as CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensões), eram extensas, ou seja, cada empresa possuía a sua, mas esse benefício não era concedido a todos os cidadãos, devido ao processo denominado cidadania regulada. Na maioria dos casos, somente ferroviários e alguns funcionários públicos poderiam contribuir e aos 50 anos de idade após 30 anos de contribuição, teriam acesso ao benefício, mas de forma reduzida, comparado aos anos trabalhados.

Desse modo, a cidadania regulada fundamenta-se na noção de que a

cidadania está relacionada a um sistema de estratificação ocupacional, resultando em uma organização hierárquica da sociedade. Essa perspectiva evidencia que os direitos e deveres dos indivíduos são determinados por suas posições reconhecidas dentro dessa estrutura (SANTOS, 2002).

Essa dinâmica reforçava ainda mais as desigualdades sociais e a estratificação entre as categorias profissionais, assim, para Fleury (1985, p. 402):

O Seguro Social tem como característica destinar-se à cobertura da população assalariada com a qual se estabelece uma relação jurídica do tipo contratual: os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. A participação tende a ser compulsória e, embora restrita a uma parcela da população, é uma relação de direito social estabelecida com base em um contrato. Trata-se, neste caso, da cidadania regulada pela condição de exercício de uma ocupação oficialmente reconhecida, o que lhe garante a assinatura da carteira de trabalho.

Além disso, no decorrer dos anos, a questão social é acirrada devido a diversos fatores, dentre eles a crise mundial em 1929, aliado ao processo de substituição de importações no Brasil, e também as diversas reivindicações da classe trabalhadora, em especial a ferroviária, o que impulsionou a criação dos IAPs (Institutos de aposentadorias e pensões), uma vez que com a posse de Vargas, o então presidente incorporou as demandas das classes médias e da burguesia sem ferir os interesses da classe agrária exportadora, funcionando como árbitro de interesses específicos. Com isso, a partir de 1933 foram criadas os IAPs, que incorporaram as CAPs, beneficiando diversas categorias profissionais em todo território, e não mais apenas as aposentadorias de uma única empresa como era o caso dos CAPs.

Tais transformações no tratamento da questão social pelo Estado, revela o seu real interesse, no qual ao sair da postura de regulador e passando a ser responsável pelas estruturas de proteção social, traz para seu interior o que havia surgido como atividade da sociedade civil, e passa regular a classe trabalhadora, através de uma cooptação, transformando cidadãos em clientes de estruturas burocráticas do Estado.

É válido ressaltar que o interesse do Estado não estava relacionado a fazer uma redistribuição, visto que há um retrocesso no padrão de valores se comparado a antes, e também a criação dos IAPs foi estratégica para o melhor controle estatal, dado a sua vinculação ao ministério do trabalho.

Embora os IAPs representassem uma unificação das caixas de aposentadorias e pensões, ainda é controlado e fragmentado, pois não abrange a todas categorias profissionais e está mais subordinado aos interesses estatais, visto que no modelo CAPs apresentava mais liberdade, já que ainda não era subordinado ao ministério do trabalho.

Durante a década de 1960, novas transformações ocorreram no que se refere a seguridade social brasileira, nesse espaço de diversas contradições e disputas políticas, é aprovada a LOP (Lei Orgânica da Previdência), na qual uniformiza e efetiva cada instituto, e a partir disso, durante o governo ditatorial de Castelo Branco, é criado o INPs (Instituto Nacional de Previdência Social) em 1966 unificando todos os IAPs, no qual estabeleceu um valor máximo para as contribuições e benefícios, ampliando também aqueles que têm esse direito, ou seja, a incorporação de novas categorias profissionais.

A dominação autocrática via Estado, neste período, configura um modelo particular de seguridade social, uma vez que a revolução pelo alto no caso brasileiro contribuiu de forma crucial para o apaziguamento entre as classes via coerção e consenso, antecipando possíveis pautas de reivindicações de modo a atender os interesses da classe trabalhadora, sem que interfiram na hegemonia da classe dominante (FLEURY, 1994).

Nesse sentido, o sistema de seguridade social brasileiro foi construído para proteger trabalhadores urbanos formais, particularmente aqueles vinculados à marinha, bancos e outras atividades, deixando de fora grandes parcelas da população, como trabalhadores rurais, informais e desempregados.

Este modelo refletia a estrutura de poder da época, em que a proteção social era utilizada como uma ferramenta para a manutenção do controle social e político, alijando os mais necessitados de cobertura do governo por meio de políticas sociais, contribuindo para o processo de marginalização dessa classe.

Sua incapacidade de alcançar toda a população, particularmente os segmentos mais vulneráveis, deixava de fora milhares de brasileiros que viviam em condições de extrema pobreza ou que trabalhavam na informalidade.

Essa exclusão resulta em um profundo acirramento da questão social, com uma grande parcela da população sem acesso a qualquer forma de proteção social, tal focalização reflete e reforça as desigualdades regionais e setoriais do Brasil.

O país, com dimensões continentais e marcante divisão entre áreas urbanas e rurais, e entre estados, de Norte a Sul e Leste a Oeste, na ausência de uma política social de abordagem universal e com financiamento adequado, corrobora para a expansão do sistema capitalista privatista e reforça cada vez mais o assistencialismo e as práticas caritativas.

A exemplo disso, tem-se a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942, caracterizada como uma das protoformas da assistência no Brasil, mas com abordagem assistencialista e paternalista, voltada para o atendimento de emergências sociais, sem uma estrutura sólida de proteção contínua, e alinhada aos interesses dos trabalhadores. Visto que o modelo de seguridade social implantado na época, era apenas para alguns trabalhadores formais, deixando à mercê de ações assistencialistas aqueles que não tinham vínculos trabalhistas.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada com a finalidade de prestar auxílio às famílias dos pracinhas brasileiros que participavam do conflito. A iniciativa, marcada pelo forte patriotismo, teve sua gênese sob a coordenação da primeira-dama Darci Vargas. A LBA se destacou por envolver também religiosas e o conceito de "primeiro-damismo", que associava a figura da primeira-dama à liderança de ações sociais e humanitárias (Boscari; Silva, 2015).

Além de atender às famílias dos soldados, a LBA ampliou seu escopo para oferecer assistência à maternidade e à infância, áreas que exigiam atenção especial em um momento de grandes dificuldades. O foco principal de sua atuação, no entanto, permaneceu nas famílias pertencentes à grande massa da população não coberta pela previdência social. Nessas situações, a LBA realizava atendimentos em casos de calamidades, caracterizados por ações pontuais e urgentes, revelando sua natureza descontínua e fragmentada.

Em 1946, a LBA expandiu suas ações e objetivos, buscando ampliar seu impacto social. No entanto, mesmo com essa expansão, a instituição manteve seu caráter assistencialista, legitimando-se como uma resposta institucional à pobreza. Dessa forma, a LBA consolidou-se como uma organização que buscava mitigar as necessidades básicas da população.

Nesse período, a assistência social ainda não era reconhecida como direito legal, estava associada institucional e financeiramente à previdência social, há ainda a criação e aumento significativo de planos de saúde e previdência privada, o que

está inserido na chamada “americanização perversa da proteção social brasileira”, representando uma redução de gastos sociais, hierarquizando o mundo do trabalho, e “organizando a cidadania”, ou seja, poucas pessoas são de fato protegidas pelo Estado, ficando a maior parte à mercê dos ditames seletivos do mercado (Vianna, 1998).

No decorrer das décadas, embora o período ditatorial represente infindáveis retrocessos para a sociedade brasileira, é válido mencionar algumas conquistas positivas no âmbito da seguridade social nesse tempo sombrio de imperialismo e coerção, como; a redução do tempo de contribuição para mulheres, durante o governo Castelo Branco, o salário família, funrural e o pró-rural no governo Médici.

É de conhecimento prévio que a tentativa de consenso por meio das políticas sociais funciona como método ou reflexo da revolução pelo alto, mas de certa forma, alguns avanços ainda merecem ser relatados aqui como a criação do sistema nacional de previdência social, início da aposentadoria por invalidez, a criação de uma secretaria para a assistência social e a desvinculação do ministério da previdência e assistência, do ministério do trabalho.

Com a crise da década de 1970, o Estado é obrigado a abrir mão dos mecanismos protecionistas/desenvolvimentistas e começa a possibilitar a adoção de uma agenda neoliberal, que só irá se efetivar, de fato, na década de 1990. Com isso, o Estado começa a implementar novas medidas, como o controle ideológico através da vinculação dos sindicatos ao Estado para dominação política e econômica.

Esse período é permeado por uma dualidade, ao mesmo tempo em que as novas medidas de dominação tentam se implementar, há também o fortalecimento de novos atores políticos, como os movimentos sociais e a participação da população, engajados para a criação de uma nova constituição da república, buscando pela ampliação dos direitos sociais.

Através da luta desses novos atores políticos, houve a efetivação da Constituição Cidadã, em 1988, situada em um espaço de interesses muito distintos, possibilitando o surgimento da Seguridade Social, que foi constituída a partir de uma esfera de disputas e negociações da ordem burguesa e da classe trabalhadora.

E assim ficam estabelecidos os princípios da Seguridade Social no art. 194 do capítulo II do título V da Constituição de 1988:

Art. 194. A Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo Único. Compete ao Poder Público nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base nos seguintes objetivos:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade no valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Entretanto, a partir desse contexto, a assistência social passa a ser reconhecida como política pública, uma vez que nas constituições anteriores apenas a saúde e a previdência eram mencionadas, representando um grande avanço para os direitos sociais da população brasileira.

Abordaremos no item a seguir algumas conquistas e desafios desse período como a criação de uma Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovação da política Nacional de Assistência Social (PNAS), bem como a criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e por fim, como a implementação das políticas neoliberais a partir da década de 1990 atua na contramão dos direitos reconhecidos legalmente.

2.2 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: avanços e retrocessos

A Constituição Federal de 1988 representou um marco importante para a construção do Estado democrático de direito. Uma de suas principais conquistas foi a consolidação da assistência social como uma política pública estruturada e garantida pelo Estado.

Esse reconhecimento foi de extrema relevância para a mudança de paradigma no trato da questão social, visto que até então a assistência social estava fortemente ligada a práticas caritativas, pontuais e fragmentadas, a exemplo das ações realizadas pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), já citado anteriormente.

Contudo, o artigo 203 da Constituição destina-se especificamente para a questão da assistência social, no qual prevê quem são os seus destinatários, sendo

uma política pública de caráter não contributivo, para garantir a proteção social a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social.

No artigo 203 dispõe que a assistência social é destinada a:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Além disso, discorre também no artigo 204 quais serão as fontes de recursos que irão custear a assistência social, estabelecendo que será financiada principalmente com recursos do orçamento da seguridade social, conforme previsto no artigo 195, além de outras fontes.

A partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), a política de assistência social foi formalizada e estruturada, com a definição de diretrizes norteadoras e o estabelecimento de benefícios sociais.

A LOAS/1993 prevê em seu artigo 1º:

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é 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.

Define também a gestão das ações na área de assistência social, que fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Devido a essas transformações, surge o Conselho Nacional de Assistência Social, esse novo órgão é caracterizado por uma composição paritária, envolvendo tanto representantes da sociedade civil quanto do governo, e assume um papel deliberativo e controlador na formulação e execução da política de assistência social.

Antes da criação desse conselho, a assistência social já era uma prática consolidada, mesmo que de forma fragmentada e acrítica, e carecia de um reconhecimento formal enquanto política pública. Com a nova legislação, essa

prática é elevada ao status de política social, integrando-se ao campo dos direitos sociais e ganhando maior legitimidade no contexto das políticas públicas.

Essas mudanças destacam que, tanto a União, quanto os Estados e municípios, já realizavam algumas ações, mas muita das vezes sob a coordenação de primeiras-damas e sem um viés crítico. No entanto, essas ações eram fortemente caracterizadas pelo assistencialismo, sendo iniciativas isoladas e pontuais, sem a integração e o alcance que a nova política de assistência social pretende obter.

Outros avanços que merecem ser destacados, é que a partir da consolidação da LOAS/1993, teve-se a criação do benefício de prestação continuada (BPC) no valor de 1 salário mínimo pago à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos³ ou mais, no qual esteja incluído nos critérios de renda. Além disso, seu financiamento é de responsabilidade da união e sua execução ocorre através do INSS.

Ademais, a lei 8742/93 prevê também os benefícios eventuais, a cargo dos Estados e Municípios e, eventualmente, da União, que visam proteger os cidadãos e famílias nos casos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Outro fator para rompimento com a lógica da filantropia na assistência social começou a se consolidar a partir da criação de conselhos e conferências que buscavam democratizar e ampliar a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas sociais. Esses espaços, que envolvem a sociedade de maneira mais direta e inclusiva, foram fundamentais para transformar a assistência social em um direito de cidadania, rompendo com a visão assistencialista e clientelista que antes predominava, uma vez que destaca o protagonismo dos cidadãos e não mais apenas a figura política.

Com a institucionalização de conselhos, como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), e a realização de conferências de assistência social, criou-se um espaço deliberativo e participativo, onde as políticas sociais passaram a ser discutidas e decididas com a presença de representantes da sociedade civil e do governo. Isso permitiu que as demandas e necessidades reais dos usuários fossem

³ A Lei nº. 9.720, de 20 de novembro de 1998 oficializa uma mudança significativa na LOAS/93, alterando a idade mínima para a concessão do BPC, sendo reduzida de mais de 70 anos para 65 anos ou mais.

consideradas na formulação das políticas, afastando a prática assistencialista baseada no favor e no clientelismo.

Ao fortalecer a participação social e garantir que as políticas fossem elaboradas de forma transparente e democrática, o novo modelo de assistência social buscou promover a autonomia dos indivíduos e a universalização dos direitos, rompendo com a lógica da filantropia tradicional.

No entanto, a Constituição de 1988, que havia garantido avanços significativos nos direitos sociais, principalmente aqueles relacionados à assistência social, tornou-se alvo de ataques sistemáticos, sendo abruptamente desafiada com a ascensão do neoliberalismo, que teve sua consolidação na década de 1990.

A partir da justificativa da necessidade da regulação da dívida pública, a agenda neoliberal, ao buscar implementar um ajuste macroeconômico, desempenhou um papel crucial na desconstrução dos direitos sociais adquiridos. Essa nova configuração adentra-se não somente na relação Estado/mercado, mas também no ideário popular, o que pode ser melhor compreendido a partir das seguintes afirmações:

A propagação dessas ideias neoliberais gerou uma menor confiança na capacidade de gerenciamento do Estado e, como consequência, corroborou a crença nos valores individuais e em soluções de mercado, sob o argumento de que, para combater as deficiências identificadas na gestão feita pelo Estado, é preciso reformá-lo e retirá-lo da execução dos serviços, passando a condução desses à concorrência entre entes privados (Vieira et al., 2018, p. 22).

Ademais, o fortalecimento do individualismo corrobora para a crença da meritocracia, na qual estimula a população a pensar que obter sucesso, ganhar dinheiro ou até mesmo superar suas vulnerabilidades está atrelado ao quanto a pessoa se esforça no campo individual.

Nesse sentido, é de extrema relevância ressaltar que esse fenômeno se dá a partir de uma série de fatores estruturais e macroeconômicos, que advém de um sistema capitalista contraditório, que é altamente dependente da marginalização da maior parte da população para que continue garantindo seus superlucros, no quais são apropriados por uma pequena parcela.

A ascensão do neoliberalismo não é meramente uma mudança de política econômica, mas também uma estratégia que visa reafirmar a hegemonia da classe dominante sobre as classes trabalhadoras. Nesse sentido, a desconstrução dos

direitos sociais corrobora para a perpetuação e intensificação da exploração e alienação da classe trabalhadora, resultando em diversos retrocessos mesmo após tantas lutas populares na década de 1980.

A redução de gastos públicos em áreas essenciais que embora vise diminuir o déficit orçamentário, muitas vezes resulta na deterioração dos serviços essenciais, afetando a população, e deixando em evidência as desigualdades sociais, e aumentando cada vez mais o número de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Esse modelo também prevê reformas na previdência social, com a justificativa do aumento da expectativa de vida e o crescimento das taxas de envelhecimento na população brasileira, na qual tende a restringir o acesso aos benefícios de aposentadoria.

Além disso, a desregulamentação e privatização de serviços públicos, além da flexibilização das leis trabalhistas, atua na redução dos custos para empregadores e para o Estado, mas resulta na precarização do trabalho, e da qualidade de vida dos empregados.

A criação da Proteção Social significa segundo Fleury (1994, p. 176): “um instrumento na estratégia de construção do Estado como poder central legítimo”, e a efetivação do neoliberalismo na década de 90 retira do Estado tais responsabilidades atribuídas a ele tão recentemente na Constituição Federal de 1988, transferindo-as para a sociedade civil, ONGs e o terceiro setor, sendo este, um dos principais reflexos do gerencialismo na administração pública brasileira.

A grande problemática dessa questão é que as organizações públicas não estatais também são financiadas pelo Estado, mas não fazem parte dele, e nelas são assumidos os modelos de empresas privadas, com metas e lideradas por chefias visando lucros e produtividade, outro fator, é que seus funcionários também não possuem vínculos estatutários, corroborando com a lógica do sucateamento das leis trabalhistas e perda de direitos.

A refilantropização da Assistência Social se torna uma realidade cada vez mais evidente, como a crescente terceirização dos serviços assistenciais e pela atuação de ONGs na execução dessas atividades. Essa dinâmica leva a um tratamento acrítico da questão social, pois a responsabilidade pela assistência se desloca do Estado para organizações privadas, muitas vezes sem a devida supervisão e alinhamento com as necessidades reais da população.

Portanto, isso só será de fato superado com a adesão de políticas realmente integradas e universais, nas quais visem pela melhoria na qualidade de vida do trabalhador e não estejam focadas apenas em políticas compensatórias, só assim o cidadão irá se sentir de fato, peça integrante da transformação social a ser reivindicada, e não apenas um beneficiado pelo “bom Estado”, ou muita das vezes atribuindo os direitos garantidos a eficiência de algum representante político.

Em 22 de setembro de 2004 foi aprovada a PNAS - Política Nacional de Assistência Social, a fim de complementar e detalhar a implementação do SUAS e transformar as ações da Constituição Federal de 1988 e da LOAS em diretrizes. É a partir da PNAS que foi instituída uma nova estratégia governamental de gestão da Assistência Social.

A partir dessas disposições é instituída a criação da proteção social básica e especial, de forma hierarquizada e com grau de priorização. Na qual há a criação dos Centros de Referência de Assistência Social e os Centros de Referência Especializado de Assistência Social.

Em uma breve explanação sobre a PNAS/2004 e NOB/SUAS, pode-se compreender o papel de cada uma, sendo previsto para a proteção social básica o objetivo de prevenir situações de risco e fortalecimento de vínculos familiares, e para a proteção social especial, sua atuação é voltada para famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, após a ocorrência da violação.

Entretanto, a efetividade dessas políticas e o oferecimento desses serviços encontram-se cada vez mais ameaçados pela ofensiva neoliberal. Além disso, essa conjuntura corrobora para o desmonte da Seguridade Social, como as contrarreformas da previdência ocorridas em 1998, 2002 e 2003, além da despolitização do trato da questão social, responsabilização individual pela subsistência a prosperidade econômica, privatização, mercantilização, transformação do cidadão em consumidor, aumento de políticas compensatórias em detrimento das políticas redistributivas, dentre outras características assumidas após a implementação do neoliberalismo no Brasil.

Nesse sentido, realizar o debate acerca da disputa pelo fundo público e o financiamento dessas políticas, é crucial para que essas tendências sejam postas em evidência e a partir disso, haja o reconhecimento das contradições desse processo, para que então novas possibilidades de enfrentamento sejam incorporadas, tanto pelo Estado, mas principalmente pelos usuários e a população

como um todo, visto que sua participação na criação, monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas públicas, é de extrema relevância para a sua eficiência e ampliação.

2.3 - A DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO E SEUS ENTRAVES

A fim de darmos início a discussão acerca do financiamento das políticas sociais, com ênfase para a política de Assistência Social, é primordial fazer um resgate histórico no que tange a formação do fundo público brasileiro, bem como a correlação de forças envolvidas nesse processo, e os seus interesses particulares.

“O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da estrutura contábil, refletindo a correlação de 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, p.172).

O fundo público tem sua formulação a partir da arrecadação de impostos pela sociedade civil e empresas, com isso, a distribuição desses valores, a partir do processo de mundialização do capital financeiro, fica subordinada aos seus interesses e a disputa pelos seus recursos torna-se cada vez mais acirrada, uma vez que o fundo público é utilizado para controlar instituições financeiras durante as crises do capital, tendo assim, uma distribuição desigual para as necessidades sociais.

É nesse contexto que inicia-se esse debate, uma vez que o fundo público é constituído principalmente a partir de impostos indiretos, ou seja, aqueles que são taxados ao consumidor, através da comercialização de bens e serviços, sendo a classe trabalhadora, representante majoritária da sua arrecadação.

Desse modo, essa classe, por ser sua principal financiadora, deveria ocupar lugar de prioridade na destinação dos recursos, sendo eles representados pelas políticas sociais públicas, que devem atuar para uma melhor qualidade de vida da população, bem como o exercício da cidadania, a superação de vulnerabilidades e outras inúmeras expressões da questão social postas na realidade brasileira.

Na conjuntura atual, nitidamente marcada pela mundialização do capital e o neoliberalismo, fica claro que os interesses da classe trabalhadora não estão sendo levados em consideração, e a destinação de recursos do fundo público, principalmente para as políticas de assistência social, estão cada vez menores, resultando em políticas públicas de governo, focalizadas e que se materializam através de políticas de transferência de renda.

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional (Salvador, 2010, p. 607).

Salvador (2010, p. 608) ainda acrescenta dizendo que, “a presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo” , ou seja, para que haja uma acumulação capitalista, é necessário que se faça um balanço com as políticas sociais para cumprir o papel de produzir os mínimos sociais e dar condições de sobrevivência ao sistema.

Desse modo, o fundo público é tido como uma esfera de disputas políticas e não como meio de se obter garantias sociais para a população na qual o financia. Assim, este dinheiro é utilizado para o financiamento do grande capital, mas também representa um importante papel na criação das políticas sociais, embora, que sob a égide desse modelo necessita que sejam criadas de forma fragmentada.

Para (Mancini, 2016, p. 22):

[...] toda tomada de decisão de cunho estatal diz respeito ou se refere a impostos, taxas, tarifas ou até mesmo distribuição do orçamento, atinge a concorrência e afeta a realocação social global da mais-valia, gerando benefícios para alguns grupos de capitalistas.

Devido à impossibilidade de conservar o seu funcionamento pleno, as crises cíclicas do capital obrigam o Estado a intervir na economia a fim de mantê-la rentável e circulando, revogando o discurso liberal. É a partir disso que o fundo público ganha destaque como protagonista na defesa do sistema capitalista.

Dessa maneira, Mancini (2016, p. 25) ainda ressalta que:

[...] podemos citar como exemplos intrinsecamente ligados a essa tendência o aumento do uso dos orçamentos do Estado com intuito de financiar pesquisas de ponta, subsidiar/financiar aviões a jato, entre tantos outros projetos industriais, subsídios creditício, fiscal, cambial e de venda; pagamento de juros e serviços da dívida, bem como sua amortização ou refinanciamento; formação do trabalhador para o mercado de trabalho; pesquisas para o desenvolvimento econômico; busca pela atração de investimentos; inserção de produtos no mercado nacional e internacional; capacitação e incentivo a investimentos privados, entre outros.

Entretanto, é notório a funcionalidade do fundo público para fins do capital, que ao ser usado de maneira indevida, deixa a maior parte da população sem acessar políticas públicas, visto que a focalização corrobora para que somente uma parcela reduzida de pessoas usufruam dela, além disso, vai na contramão da efetivação um estado de direito democrático, que atenda de fato aos interesses dos seus cidadãos.

2.4 - O PAPEL ASSUMIDO PELA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DE DISPUTA PELO FUNDO PÚBLICO

A partir da década de 1980, o capital financeiro emergiu como a força predominante no sistema econômico global, com ascensão das instituições financeiras e dos mercados de capitais, passaram a exercer uma influência crescente sobre as economias nacionais e internacionais.

O processo de desregulamentação financeira e a liberação dos mercados foram impulsionados por políticas neoliberais que promoveram a redução das barreiras ao fluxo de capitais. Como resultado, o poder das grandes instituições financeiras se consolidou, levando a uma ênfase crescente na especulação financeira e na maximização dos lucros de curto prazo.

A hegemonia do capital financeiro não apenas transformou a dinâmica das economias modernas, mas também ampliou a desigualdade econômica e alterou a forma como o poder e a influência são distribuídos na sociedade global.

[...] A produção e a realização do valor vão requisitar que o Estado se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida para assegurar as condições gerais de produção e reprodução; dentro desse processo comparece o desenvolvimento de políticas sociais como lugar relevante de alocação do fundo público, a pender, claro, da correlação de forças políticas e de elementos culturais em cada formação nacional. (BEHRING, 2004, p.164 apud SALVADOR 2012, p. 6)

O que se pode constatar a partir desses fatos apresentados é que os recursos públicos apresentam-se cada vez mais condicionados aos interesses particulares do capital privado. Condicionando o papel do Estado a um agente econômico à mercê das imposições das entidades privadas, conforme apresentado no item 2.2, do capítulo 2.

Segundo Mancini (2016), o papel do Estado traduz-se a partir da manipulação intencional da classe trabalhadora, por meio de uma ideologia dominante que faz esse trabalhador se inserir no mercado como consumidor ou até mesmo como um “parceiro social”, já que nos momentos de insuficiência da esfera privada, o Estado, ou seja, a esfera pública é a responsável pela contenção da crise.

Além disso, é crucial para este debate indagar a respeito do fortalecimento dos setores privados e terceiro setor, e como eles agem nesse processo. A busca incessante por superlucros leva a uma série de reformas que visam a redução dos direitos trabalhistas, em detrimento das condições de trabalho e da qualidade de vida da população.

Para isso, analisar como essas reformas e a estruturação das políticas de assistência social se entrelaçam, é essencial para compreender como se dá a perpetuação e acirramento das iniquidades sociais, considerando o impacto dessas dinâmicas na reprodução da vida dos trabalhadores.

No contexto de ascensão do capital financeiro, há o impulsionamento de uma agenda de reformas que enfraquece a proteção dos direitos trabalhistas, assim a busca por lucros elevados leva as empresas a reduzir custos, resultando na precarização das condições de trabalho.

E mesmo que haja a geração de novos empregos, sob a égide do capital explorador e alienante, as condições de vida da população não apresentam melhorias significativas, visto que embora recebam salários pela venda da sua força de trabalho, este, não é capaz de suprir com suas necessidades reais.

Nesse cenário, a política de assistência social, deveria servir como um mecanismo de proteção e redistribuição, passa a assumir um papel paradoxal e perverso. A natureza focalizadora dessas políticas, alinhada com as reformas neoliberais e a mundialização do capital, leva à criação de critérios de elegibilidade restritivos, uma vez que, com recursos limitados, os programas de assistência social têm que selecionar apenas aqueles que estão em situação de maior vulnerabilidade, oferecendo uma proteção pontual e muitas vezes insuficiente.

As políticas compensatórias, ao atender apenas uma parcela restrita da população, acabam por camuflar a verdadeira extensão da pobreza e das desigualdades existentes, e ao não abordar adequadamente sua totalidade, resulta em um ciclo de exploração e marginalização contínuo, contribuindo para o acirramento da questão social e a manutenção do sistema vigente.

Salvador (2012), aponta que a consequência desse processo é que a assistência social de caráter focalizado é obrigada a atender principalmente a população que está excluída do mercado de trabalho e que não possui os meios para garantir sua subsistência. No entanto, os trabalhadores em situação de subemprego, que também enfrentam condições precárias de vida e exploração do trabalho, muitas vezes ficam de fora desses programas, visto que esse repasse insuficiente de verbas para as políticas sociais não permite que elas sejam de ampla cobertura para todos os que necessitam.

No contexto da sociedade de classes, o fundo público não é apenas um mecanismo de gestão financeira, mas também um reflexo das disputas de poder e interesses que moldam a política econômica. O fundo público representa um campo de batalha onde diferentes grupos sociais e econômicos buscam influenciar a alocação dos recursos de acordo com suas necessidades e prioridades (SALVADOR, 2012).

Salvador (2012, p.10) afirma que “o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriados pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital”.

Para os trabalhadores, a mobilização em torno da alocação dos fundos públicos é uma tentativa de garantir que os recursos sejam direcionados para políticas públicas que atendam às suas necessidades essenciais, como saúde, educação e assistência social, dentre outras. Esse processo é interrompido pela força hegemônica do capital, que, através de seu poder econômico e influência política, procura assegurar que o Estado continue a apoiar sua própria reprodução e expansão.

Nesse sentido, os interesses do capital se traduzem em políticas que frequentemente beneficiam os setores financeiros e empresariais, como subsídios econômicos e incentivos fiscais, além da participação ativa no mercado financeiro. Entre os instrumentos utilizados para assegurar sua posição, a rolagem da dívida

pública emerge como um elemento central, essa prática não apenas facilita a continuidade do financiamento estatal, mas também influencia profundamente a política econômica e as decisões de alocação do orçamento público.

A interação entre a necessidade dos trabalhadores e a hegemonia do capital revela um complexo jogo de forças que molda as políticas públicas e a gestão dos recursos públicos.

O fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, Com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento públicos” (Behring, 2009, p.52)

Durante os anos 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso implementou uma série de reformas que moldaram a economia e a política brasileira, com ênfase em medidas neoliberais. Essa mesma realidade, marcada por desafios estruturais e sociais, não foi completamente transformada pelas mudanças de governo que se seguiram, apesar de se apoiarem em pautas populares e em promessas para a classe trabalhadora.

Entretanto, essa continuidade evidencia a dificuldade em alterar profundamente as dinâmicas estabelecidas, demonstrando que transformações significativas exigem mais do que mudanças de liderança governamental.

O redirecionamento do fundo público de maneira a garantir a continuidade da produção e reprodução do capital, não se traduz necessariamente em uma redução absoluta dos investimentos públicos, mas sim, em uma redistribuição que favorece os interesses do capital em detrimento das necessidades sociais e trabalhistas. O que se observa é uma reorientação estratégica que diminui o impacto desses fundos em áreas em áreas sociais, para priorizar a sustentabilidade do sistema capitalista, resultando em desproteção social e intensificação das vulnerabilidades.

A alocação de fundo público sob essa lógica perversa evidencia um problema estrutural significativo, segundo Behring (2009) causa ainda uma marginalização crescente, devido à desempregabilidade. Nesse sentido, a diminuição da proteção social não apenas agrava as desigualdades, mas também contribui para a criminalização da pobreza, criando um ciclo vicioso em que a falta de oportunidades

e a desproteção aumentam o estigma e a exclusão social.

Contudo, é válido ressaltar que essa criminalização reforça a exclusão e estigmatização, transformando a condição econômica em um problema moral ou legal, ao invés de ser considerado como um sintoma das falhas estruturais do sistema econômico.

Ademais, a partir desse processo, observa-se que as políticas públicas falham em abordar as raízes desse problema, uma vez que, encontra-se limitada devido ao seu subfinanciamento e com isso acaba aprofundando ainda mais o ciclo de pobreza e exclusão.

Fica claro, a partir disso, que a direção assumida pelo Estado através da execução das políticas públicas por meio dos gastos orçamentários não está alinhada com as necessidades primordiais da classe trabalhadora, sendo relevante levantar indagações a respeito de como se dá a tributação dos impostos, ou seja, em qual classe ela recai. Uma vez que no Brasil, as grandes fortunas são as menos taxadas e a classe trabalhadora, além de sofrer com altas tributações, não são beneficiadas com o retorno do fundo público nas políticas sociais.

Além disso, outra questão crucial para o entendimento do subfinanciamento das políticas sociais e principalmente a política de assistência social, é compreender como se dá a alocação de recursos da União, a partir disso, na tabela organizada por Salvador e Oliveira Teixeira (2014, p. 18), fica evidente a priorização das despesas para prioridades do capital em detrimento dos encargos sociais de 2008 a 2012.

Tabela 1 - Gastos por Grupos de Natureza de Despesas - Orçamento da União(1)

Valores constantes, em R\$ Bilhões, deflacionados pelo IGP-DI

GND	2008	2009	2010	2011	2012	Var. 2008 a 2012
Amortização da dívida (2)	235,04	311,62	169,85	112,27	339,08	44,27%
Inversões financeiras	51,07	32,22	35,29	36,33	41,58	-18,59%
Investimentos	13,44	18,51	28,84	19,63	23,40	74,19%
Juros e encargos da dívida	151,44	153,51	148,14	150,69	142,10	-6,17%
Outras despesas correntes	627,39	615,81	680,53	731,24	751,63	19,80%
Pessoal e encargos sociais	183,01	190,13	205,02	209,11	200,06	9,32%
Total do orçamento	1.261,39	1.321,80	1.267,68	1.259,27	1.497,85	18,75%
Participação de Juros/Amortização	30,64%	35,19%	25,08%	20,88%	32,12%	

Contudo, a porcentagem dos valores previstos para os gastos destinados às áreas sociais são sempre distintos dos valores que realmente são colocados em execução, somado ao fato de que ao longo dos anos tem sofrido um decréscimo significativo. Assim, Salvador e Oliveira Teixeira (2014, p. 20) afirmam:

Para ilustrar estes elementos pode-se citar que os recursos destinados a serviços, programas e projetos no âmbito da assistência social apresentaram um aumento de 84,25%, no período de 2002 a 2010. Apesar do crescimento, estas despesas vêm perdendo espaço no âmbito do orçamento da assistência social, reduzindo a participação de 16,67% em 2002 para 8,83% em 2010.

Este tipo de sistema tributário regressivo tem a consequência direta de aliviar a carga fiscal sobre os setores mais lucrativos da economia, especialmente aqueles voltados para a exportação e para as tecnologias avançadas. A redução dos impostos para esses setores não apenas aumenta a lucratividade das grandes empresas, mas também contribui para uma desigualdade crescente na distribuição da carga tributária, Moljo e Durigetto (2012, p.19) classificam que

Os rendimentos do capital tem sido favorecidos por um sistema tributário regressivo que reduz os impostos sobre a produção e sobre aplicações financeiras, e até desonera integralmente os setores mais lucrativos voltados para a exportação e para os segmentos de tecnologia

Além disso, ao minimizar ou até isentar completamente esses setores de obrigações tributárias substanciais, o sistema tributário não só diminui a contribuição para o fundo público, mas também perpetua um ambiente onde a riqueza se concentra ainda mais nas mãos de poucos. Esse cenário resulta em uma maior pressão sobre outros segmentos da economia e sobre sua população.

A desproporcional carga tributária e a ausência de contribuições significativas de setores que poderiam ajudar a financiar políticas públicas, resultam em uma injustiça fiscal que exacerba as desigualdades e limita a capacidade do Estado de investir em áreas cruciais para o bem estar da população.

Desse modo, os conflitos de interesses que permeiam a destinação dos recursos do fundo público, se traduzem na realidade a partir da explícita prioridade para a reprodução do capital, na qual ocupa um maior espaço na lei orçamentária, e a outra pequena parcela é destinada a atender às demandas dos trabalhadores.

A partir disso, deve-se ter clareza que o momento político e econômico do país influencia diretamente em qual tipo de política social irá ser implementada. Como já foi exposto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 representou um grande avanço na estruturação dos direitos sociais, sendo a assistência social, pela primeira vez, reconhecida como política pública.

Embora Moljo e Duriguetto (2012) reconheçam isso, ressaltam também que independente de sua configuração institucional, a política social também enfrenta dificuldades a partir de elementos estruturais, como a política econômica. Ou seja, mesmo com o reconhecimento das políticas sociais e sua formalização constitucional, as autoras ressaltam que a efetiva expansão desses direitos enfrenta obstáculos estruturais significativos devido à predominância da política econômica voltada para os interesses do capital.

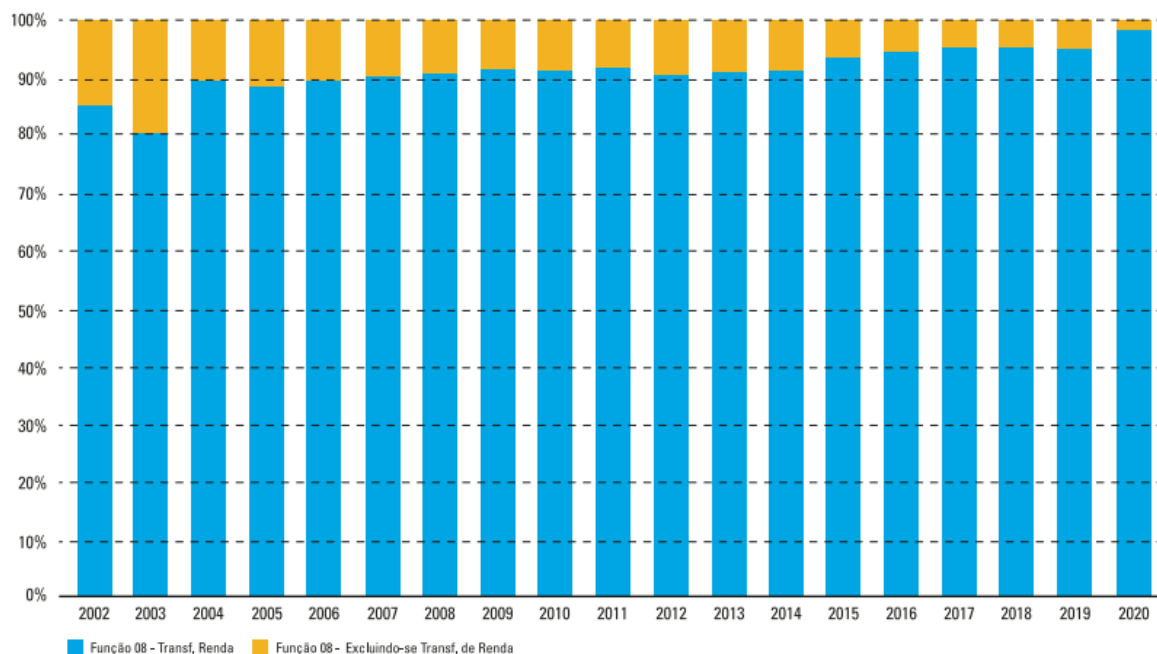
Isso significa que, mesmo com a existência de um arcabouço institucional que deveria promover a justiça social e a proteção dos direitos sociais, a implementação e a expansão dessas políticas estão condicionadas à política econômica dominante. A prioridade dada à acumulação de capital e à maximização dos lucros limita a capacidade do Estado de investir adequadamente em direitos sociais e políticas de sociais.

A análise proposta por Moljo e Duriguetto (2012) revela uma contradição fundamental, enquanto a constituição e a seguridade social garantem um escopo para a política social, sua realização prática é amplamente limitada, impedindo que as políticas sociais alcancem seu pleno potencial, uma vez que o modelo neoliberal e a financeirização da economia interferem fortemente no processo de expansão das políticas e principalmente da Políticas de Assistência Social.

A imposição desses entraves, geram a implementação de uma Política de Assistência Social focalizada, na qual se materializa principalmente através de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada - BPC.

Segundo dados fornecidos pela UNICEF (2023) entre 2002 e 2020, mais de 85% dos recursos alocados para a assistência social foram direcionados exclusivamente para programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF).

A concentração de recursos nesses dois programas revela um desequilíbrio preocupante na alocação dos fundos destinados à assistência social. Tal fato pode ser evidenciado a partir da tabela abaixo.



Fonte: Extraído de Gob. Min Cidadania (2021b), elaborado pela Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPOG/MC.

Essa ênfase nas transferências de renda tem um impacto notável em outros programas da assistência social, que enfrentam severos problemas de subfinanciamento. Com cerca de 10% dos recursos totais sendo destinados a outras funções e serviços, os programas que não competem à transferência de renda, ficam gravemente prejudicados. Assim, sem que haja uma reavaliação e redistribuição dos recursos, a assistência social continuará a enfrentar desafios que comprometem a sua existência para além da letra da lei.

A intenção deste trabalho não está em adentrar em uma explicação detalhada acerca de como se deu a formulação desses programas, mas sim na sua problematização enquanto uma política pública focalizada e fragmentada, resultando em ineficiências e lacunas na proteção social.

De acordo com essa perspectiva, a fragmentação da política de assistência social pode ser observada a partir do seu baixo investimento financeiro e também por meio das desigualdades no acesso a benefícios e serviços, dado que o corte de

renda estabelecido para acessar determinados programas sociais, não abrange a todos que realmente necessitam.

Mudanças nas administrações governamentais, as chamadas políticas de governo, seja em nível federal, estadual ou municipal, podem levar a descontinuidades e incoerências na sua implementação. A falta de uma estratégia contínua e coesa resulta em uma política social que não é capaz de responder de maneira uniforme às necessidades da população, posto que são caracterizadas por sua temporalidade e seus objetivos são muito específicos, muita das vezes sem um olhar para a realidade social em sua totalidade.

Além disso, esses dados nos revelam uma outra problemática, que acaba gerando atraso no planejamento dos gastos a serem realizados com os recursos, pois é comum que uma grande parte dos recursos seja transferida para os estados e municípios apenas no final do ano fiscal. Esse padrão de repasse concentrado compromete seriamente as políticas de assistência social, pois limita o tempo disponível para que os governos locais as planejem.

[...] as transferências da União para o SUAS acabam se concentrando no final do ano fiscal, comprometendo a capacidade de execução destes recursos pelos governos subnacionais, bem como o empenho destes recursos em ações estratégicas que requerem planejamento. Em 2016 e 2017, por exemplo, respectivamente 34% e 62% dos recursos federais discricionários do SUAS só foram repassados em novembro.

Além disso, o repasse tardio de recursos pode levar a uma série de problemas administrativos e operacionais, como a dificuldade em contratar pessoal, adquirir materiais e prestar contas de forma adequada.

Posto isso, fica claro que em um contexto de mundialização do capital e expansão do neoliberalismo, em que a política econômica não está alinhada aos interesses das classes trabalhadoras, torna-se um processo cada vez mais árduo, a efetivação dos direitos sociais e o avanço da criação e implementação de políticas de assistência social que superem a lógica do assistencialismo e da re-filantropização.

Trata-se de uma política social para este mundo: longe do sentido de solidariedade, pacto social e reforma democrática e redistributiva, embutidos na ideia beveridgeana e social-democrata de seguridade social. temos agora a conjugação de políticas seletivas e focalizadas para a “horda” - o que alguns autores têm chamado de processo de assistencialização das políticas sociais. (Behring, 2009, p.47)

Nesse sentido, o processo de assistencialização das políticas sociais, pode ser visto como uma forma de dismantelamento gradual dos direitos conquistados, visto que na realidade brasileira, não houve, de fato a implementação de um estado de bem estar social nos moldes beveridgeano e social-democrata.

Ao priorizar políticas que atendam apenas uma parcela específica da população, em vez de garantir direitos sociais universais, cria-se um sistema que reforça a desigualdade social, ao tratar a pobreza e a vulnerabilidade apenas como problemas individuais ou comportamentais a serem corrigidos por meio de uma assistência condicionada, em vez de ser entendidos como questões estruturais desse sistema.

O processo de assistencialização da proteção social brasileira é configurado como um retrocesso de toda trajetória de luta, no qual transitou de um longo período de assistencialismo clientelista para o campo da política social, ganhando o estatuto de lei orgânica.

Esse processo, ameaça conquistas constitucionais, como a lei 8.742 de 7 de Dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências, e a partir dela foi criado um fundo específico, na intenção de melhorar a questão dos repasses e do seu financiamento, a partir do Decreto nº 1.605, de 1995 cria-se o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Com isso, também conta com os recursos da União, dos Estados, do DF e dos municípios e das contribuições sociais previstas no art. 195 da CF/88.

O orçamento desse fundo integra o orçamento do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tendo como recursos os consignados, as receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis da União destinados à assistência social, as receitas provenientes de aluguéis de bens imóveis da União destinados à assistência social e as outras fontes que constam na CF de 1988 (art. 195), como as contribuições sociais dos empregadores incidentes sobre o faturamento e o lucro e esses recursos serão destinados para o cofinanciamento dos serviços, da estruturação da rede socioassistencial, pagamento do benefício de prestação continuada e outros. (Couri, Salvador, 2017 , p.84)

Além desses, a assistência social ao ser considerada com um dos tripés da seguridade social, também recebe recursos como o COFINS (Contribuição para o financiamento da seguridade social), no qual a receita arrecadada por esse imposto

é destinada à seguridade social. Entretanto, esse tributo é aplicado a pessoas jurídicas e empresas.

Segundo dados da UNICEF (2023), a fim de mediar e fiscalizar esses recursos, o fundo segue orientações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no qual possui representantes da sociedade civil e dos três níveis de governo. Além disso, as orientações ao FNAS são operacionalizadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Fica claro a partir disso que é de extrema importância a fiscalização feita pela população e seus representantes eleitos sobre o FNS.

No entanto, o que ocorre na prática, é que a principal fonte de arrecadação se dá a partir dos impostos. Couri e Salvador (2017), destacam que a assistência social tem um financiamento injusto, uma vez que são os mais pobres a arcar com os custos, ou seja, os beneficiários dos programas da assistência social, são os mesmos a financiar o sistema tributário de arrecadação, fazendo assim, um movimento de retorno para os cofres públicos.

Behring (2009) observa que no período entre 1997 e 2004, o Brasil viveu um aumento nos investimentos em segurança social, um reflexo das promessas políticas e do reconhecimento da necessidade de uma rede de proteção social mais robusta. No entanto, apesar desse crescimento, os valores investidos na segurança social não acompanharam o ritmo do crescimento da carga tributária no país.

A carga tributária brasileira cresceu de forma substancial durante o mesmo período, e isso não se traduziu em um incremento proporcional à alocação de recursos para as políticas públicas. Essa discrepância revela uma falta de alinhamento entre a capacidade arrecadatória do Estado e a efetiva utilização desses recursos para atender às demandas sociais (Behring, 2009).

Essa situação sugere que, embora houvesse uma elevação pública na arrecadação, as políticas não foram suficientemente ajustadas para garantir que os recursos adicionais fossem alocados de maneira eficaz para a proteção social, resultando em uma estagnação na melhoria das condições de vida e segurança social da população. Nesse sentido, esse descompasso pode ser interpretado como um reflexo das prioridades da gestão durante o período em questão.

No entanto, na realidade atual o sistema tributário continua a ser complexo, sobrecarregando a população sem oferecer um alívio substancial ou melhorias nas

políticas públicas, uma vez que a apropriação do montante de dinheiro do fundo público está sendo direcionada para o pagamento da dívida pública.

Assim, o fundo público torna-se peça chave para a estruturação e expansão do capital, levando a indagação de quantos investimentos em áreas sociais deixaram de ser feitos para o bom funcionamento do capital, que

[...] com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público. (Behring, 2009, p.52)

A partir dessas constatações é primordial ressaltar mais um ponto que mostra-se contraditório na política neoliberal, que ao enfatizar a redução da intervenção estatal na economia, a promoção do livre mercado, a privatização de empresas públicas e a redução dos gastos públicos e da burocracia, preconiza um modelo de gestão econômica que visa minimizar o papel do Estado.

Essa abordagem supõe que a eficiência econômica e o crescimento são melhores com uma menor presença governamental. No entanto, essa teoria entra em contradição quando analisamos a prática real da política neoliberal, especialmente no que se refere ao papel do Estado durante crises econômicas, independente da direção política do governo, como já observamos anteriormente nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula.

Na prática, observa-se que, ao contrário da proposta de limitação da intervenção estatal, o Estado acaba desempenhando um papel cada vez mais central na regulação e mitigação das crises do capital. Assim, quando surgem problemas econômicos, como recessões e crises financeiras, o Estado é chamado a intervir para estabilizar o mercado, por meio de medidas como pacotes de estímulo, resgates financeiros e regulamentações emergenciais.

A evidência dessa contradição revela uma incapacidade do modelo neoliberal de garantir uma reprodução orgânica e estável do sistema econômico sem intervenção estatal, a prática mostra que sua presença é extremamente necessária para lidar com as disfunções do mercado e proteger a estabilidade econômica.

Esse paradoxo destaca a fragilidade do modelo neoliberal, que parece falhar em seu objetivo de criar um sistema autossuficiente e autorregulado, dependendo, paradoxalmente, do Estado para garantir a continuidade e a estabilidade do capital.

[...] a necessidade do crescimento do fundo público para garantia do processo de desenvolvimento das forças produtivas evidencia um esgotamento de uma suposta auto-reprodução automática do capital, axioma fundamental dos liberais de ontem e monetaristas de hoje, segundo os quais o Estado apenas corrigiria “falhas do mercado”, de forma mais ou menos contundente, variando conforme a ortodoxia do argumento. (Behring, 2009, p.55)

É a partir da compreensão da política como um direito do cidadão e dever do Estado, na qual cabe levantar a indagação sobre sua efetividade na prática, visto que as intervenções realizadas pela proteção social estão cada vez mais imediatistas e precárias.

É válido destacar que da forma como são implementadas, tendo em vista as focalizações e descontinuidades, não agem no sentido da ampliação de direitos bem como não constrói saídas efetivas para as mais variadas expressões da questão social. Contudo, a partir do entendimento das limitações impostas às políticas sociais, principalmente da assistência social, fica claro que há um objetivo nisso, ou seja, esta política também funciona como um instrumento crucial para a manutenção do capital, e por isso necessita estar focalizada e fragmentada.

Oliveira (2018, p. 240), corrobora para essa explicação ao enfatizar que:

Ao longo do processo de formação do capitalismo, as políticas sociais serviram para alavancar a acumulação de capital, desmobilizar a classe trabalhadora e garantir a extração da mais valia sobre o trabalho não pago. Embora possam ter contribuído para melhorar, em determinados momentos, as condições de vida de trabalhadores europeus, sempre se valeram do trabalho precário e explorado.

Nesse sentido, a desestruturação da política de assistência social via desresponsabilização do Estado e priorização dos interesses do capital, é permeado também pela problemática dos recursos da proteção social ser executado por entidades privadas, como ONGs e OCIPs, ou seja, a transferência de recursos públicos para execução dos serviços por intermédio de instituições privadas, somadas a questão de que muitas políticas são governamentais e não se tornam leis específicas que irão, de fato, garantir a proteção social, a exemplo disso, cabe citar aqui o exemplo dos programas de transferência de renda.

No que tange a essa questão, ao permitir que entidades privadas sem fins lucrativos participem da execução dos serviços assistenciais, essas instituições são

desoneradas de impostos que poderiam estar sendo arrecadados e implementados em programas do SUAS.

Desse modo, as políticas sociais desempenham um papel crucial no desenvolvimento do capitalismo, revelando uma ambiguidade inerente que se manifesta em suas funções e impactos.

A partir das análises realizadas neste trabalho, torna-se evidente que, embora as políticas sociais sejam apresentadas como medidas para melhorar as condições de vida da população, sua implementação muitas vezes serviu a propósitos mais complexos e funcionais para o desenvolvimento do sistema, uma vez que, em muitos casos, a promessa de melhores condições de vida não apenas atuou como um meio para suavizar as tensões sociais, mas também funcionou como uma ferramenta para legitimar um sistema que, na prática, perpetua desigualdades e injustiças estruturais.

No entanto, as políticas sociais no capitalismo possuem um caráter ambíguo, ou seja, enquanto oferecem benefícios e melhorias superficiais, também atuam para a ordem econômica e social vigente, para mitigar conflitos e disfarçar as contradições do sistema capitalista, sendo na maior parte das vezes um paliativo que não resolve as raízes estruturais da problemática, mas ajuda a estabilizar um sistema que depende da exploração e da precarização do trabalho.

Todavia, apesar do seu desenvolvimento ser permeado por desafios e contradições, é inegável que a institucionalização da assistência social dentro do sistema de seguridade social representa um avanço significativo para a proteção dos direitos sociais. A assistência social, reconhecida como um direito dentro da seguridade social, tem o potencial de oferecer uma rede de proteção essencial para a população, mas a garantia da sua abrangência depende do engajamento contínuo da população e dos trabalhadores e do governo.

Desse modo, a luta precisa ser ampla, democratizada e articulada, para que não haja retrocessos e que os direitos sociais sejam de fato uma realidade para a população brasileira, pois apenas com um esforço coletivo será possível assegurar que a política de assistência social se torne uma realidade constitucional, em termos de lei, mas não apenas isso, que se materialize de fato na vida dos seus usuários e seja eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos objetivos traçados por essa pesquisa, foi possível compreender o modelo de gestão das políticas sociais com ênfase para a política pública de assistência social, englobando a estrutura estatal de organização e oferta da mesma, assim como seu financiamento por meio da disputa pelo fundo público.

A partir de uma retomada histórica acerca do processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, a realidade do país nos revela uma trajetória distinta e complexa em comparação com a experiência de países europeus que transitaram do feudalismo para o capitalismo através de revoluções burguesas, como Inglaterra e França.

A análise deste trabalho demonstra que, enquanto esses países imperialistas passaram por transformações revolucionárias com ampla mobilização popular, o Brasil vivenciou uma transição marcada pela continuidade das estruturas coloniais e oligárquicas, com a persistência de características políticas, sociais e econômicas anacrônicas, demonstrando dificuldade de romper com práticas arraigadas e avançar para uma configuração de uma sociedade mais justa e democrática.

Portanto, a interação entre os elementos antigos e novos, resulta em um sistema que perpetua as desigualdades sociais e está historicamente subordinado aos ditames do capital internacional. Assim, a análise dessas dinâmicas é fundamental para compreender os reflexos no funcionamento das políticas sociais e seus desafios contemporâneos.

A partir da crise global da década de 1970, destacou-se a instabilidade intrínseca ao sistema capitalista, logo, o papel do Estado tornou-se central na gestão das crises, evidenciando uma dicotomia: enquanto o Estado aplicava políticas de "mínimo" no campo social, intensificava sua intervenção em favor dos interesses do capital financeiro.

O Brasil, por ser um país economicamente dependente desde os seus primórdios, sofre os reflexos da crise, tanto no âmbito econômico, quanto no âmbito político, que somado ao período de redemocratização brasileira, produz um cenário de crescente necessidade de reestruturação das políticas sociais brasileiras, processo que foi possibilitado a partir da Constituição de 1988.

Tal conquista representou um marco essencial, dentre eles, estabelecer a assistência social como um direito de cidadania e integrar a seguridade social como um conjunto de ações voltadas para saúde, previdência e assistência social. Além disso, a LOAS de 1993 consolidou essas transformações, rompendo com a visão filantrópica e paternalista e instituindo uma abordagem mais sistemática e participativa.

No entanto, a influência do neoliberalismo a partir da década de 1990 colocou freios nessa trajetória, promovendo um modelo de Estado mínimo que priorizou o financiamento de organizações privadas e reduziu a capacidade do Estado como garantidor de direitos.

Essa conjuntura de regressão, refletiu em uma maior dependência de parcerias público-privadas e organizações não estatais, sem levar em consideração a questão social a partir de um viés crítico ou garantir a efetiva participação popular no processo decisório. Contudo, a crescente desigualdade econômica e a precarização das condições de trabalho são consequências diretas dessa dinâmica, evidenciando que a busca incessante por superlucros resulta em um enfraquecimento contínuo das garantias sociais e trabalhistas.

O desmonte da seguridade social, evidenciado por reformas na previdência, cortes nos gastos públicos e desregulamentação trabalhista, refletiu uma mudança fundamental na forma como o Estado lida com a questão social, priorizando soluções de mercado em detrimento de políticas redistributivas.

Neste contexto, a implementação da PNAS e do SUAS em 2004 sinalizou uma tentativa de reconhecimento e fortalecimento da assistência social, mas a persistente influência neoliberal continua a ameaçar a eficácia e a abrangência dessas políticas.

Com isso, a política de assistência social no Brasil, à luz dos dados e teorias discutidas, nos revela uma realidade complexa e paradoxal, pois apesar dos avanços legais e do reconhecimento da assistência social como um direito, a prática tem demonstrado uma persistente fragmentação e insuficiência no atendimento às reais necessidades da população.

O sistema tributário regressivo, alivia os setores mais ricos e sobrecarrega a classe trabalhadora, enquanto o orçamento público é direcionado de maneira desproporcional para a reprodução do capital e o pagamento da dívida pública. A partir disso, é ocasionado a concentração dos recursos em programas focalizados,

estando associado à fragmentação e à descontinuidade das políticas sociais, contribuindo massivamente para o acirramento da questão social.

Hoje, 20 anos após a promulgação do SUAS, é crucial fazermos a reflexão acerca dos elementos históricos da conjuntura social, política e econômica para entender os panoramas do seu funcionamento. E para que seus princípios ocorram na prática, é necessário que haja materialidade do seu financiamento conforme estabelecido pela LOAS.

A partir do exposto, embora a questão do fundo público possa parecer complexa e longe da realidade da proteção social na prática, entende-se a importância de trabalhadores, usuários e representantes governamentais discutirem as questões relacionadas à gestão dessas políticas e se apropriarem do debate a respeito do seu financiamento.

Discutir o financiamento do SUAS requer apontar um novo modelo de gestão, segundo Gandin (1994), apresenta-se como uma competência do poder público que implica o exercício de funções de coordenação, articulação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria, seja através dos municípios, estados ou união. Em que o financiamento deve ser feito por estes, por meio de transferências entre fundos.

Assim, com a crescente desigualdade social no país, é extremamente necessário que os montantes de recursos sejam proporcionais às necessidades da população, e a Política de Assistência Social ao ser realizada de forma descentralizada e continuada contribui para isso, uma vez que há uma maior proporcionalidade na distribuição dos seus recursos. Por isso, é imprescindível que seja assegurada nos instrumentos orçamentários, ou seja, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A partir de uma deliberação, aprovada em 2004, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, prevê reduzir essas diferenças de repasses orçamentários, a fim de que seja realizado de forma mais igualitária, levando em consideração também, as diferentes realidades sócio-econômicas do território nacional.

E para que o conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social alocados pelas receitas do SUAS sejam executados e o atendimento das necessidades da população se materialize, é imprescindível que

haja uma constante fiscalização feita por meio dos Conselhos de Assistência Social, para o seu acompanhamento.

A partir das análises feitas até aqui, observa-se que somente com a organização e mobilização de todos os setores da sociedade será possível transformar esse cenário, garantindo que as políticas sociais atendam de forma efetiva às reais necessidades da população. Adotar uma visão crítica sobre a trajetória das políticas sociais no Brasil é essencial para identificar e enfrentar os desafios que ainda persistem. Para isso, é necessário reconhecer os avanços e limites historicamente impostos para compreender as transformações sociais em curso, que são inerentemente dialéticas e contínuas.

Esse olhar crítico permite a construção de estratégias que assegurem o financiamento adequado e permanente da assistência social, com base em um marco legal robusto que garanta os direitos sociais, pois somente assim será possível construir uma sociedade onde os direitos são respeitados e promovidos.

Por fim, a construção de uma sociedade de direitos depende de um compromisso coletivo com a manutenção e ampliação das políticas sociais. Isso exige não apenas a crítica das práticas existentes, mas também a promoção de um modelo de gestão que coloque o interesse público acima do privado.

Nesse sentido, embora o sistema econômico atual impeça a plena emancipação política e humana, há uma crescente necessidade de organização e mobilização das classes sociais. É fundamental que as estruturas de poder sejam questionadas, para que novos caminhos possam ser traçados em direção a uma sociedade mais justa e equitativa.

A transformação das estruturas de poder e a garantia de recursos para a assistência social são passos fundamentais para que o Brasil avance rumo a uma sociedade mais justa, onde todos tenham acesso aos serviços e direitos que lhes são devidos por lei, pois só assim, pode caminhar na direção de superar sua condição de subalternidade historicamente imposta.

Diante das considerações apresentadas, conclui-se que é fundamental que as políticas sociais sejam revisadas regularmente, garantindo recursos adequados e um arcabouço legal robusto que reconheça e promova os direitos sociais. Em particular, a Política de Assistência Social, que como foi demonstrado, enfrenta constantes cortes e uma tendência para se tornarem práticas assistencialistas, resultantes da insuficiência de financiamento. É imprescindível, portanto, que haja

um compromisso renovado com o fortalecimento dessa política, assegurando sua efetividade e alcance junto à população.

Apenas dessa forma conseguiremos romper com a subalternidade histórica e avançar em direção a uma sociedade em que todos tenham acesso integral aos serviços e direitos que lhes são assegurados, criando um futuro mais digno e inclusivo para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMIDES, M. B.; CABRAL, M. S. C. **A organização política do Serviço Social e o papel da CENEAS/ANAS na Virada do Serviço Social Brasileiro**. In: SEMINÁRIO NACIONAL "30 ANOS DO CONGRESSO DA VIRADA", 2009, São Paulo. Anais eletrônicos... São Paulo: CFESS, CRESS-SP, ABEPSS, ENESSO, 2009.

ALENCAR, F.; CARPI, L.; RIBEIRO, M. V. **História da sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1979.

BOSCARI, Marilene; SILVA, Fátima Noely da. **A trajetória da assistência social até se efetivar como política social pública**. RIES - Revista Interdisciplinar de Estudos em Saúde, Caçador, v. 4, n. 1, p. 108-127, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uniarp.edu.br/index.php/ries/article/view/341>. Acesso em: 25 ago. 2024.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilasio da Silva. **As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil**. *Argum.*, Vitória, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez. 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia como valor universal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1994.

FLEURY, Sônia. **Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social**. Caderno de Saúde Pública, v. 1, n. 4, p. 400-417, 1985. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csp/1985.v1n4/400-417/pt>. Acesso em: 19 set. 2024.

FURNO, GOMES. **Florestan Fernandes: capitalismo dependente, revolução burguesa e sistema político brasileiro**. Revista Florestan Fernandes, v. 2, n. 4, p. 131-141, dez. 2015.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere. Volume 4**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. p. 937.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Mundialização do capital, “questão social” e Serviço Social no Brasil**. Revista Em Pauta, n. 21, p. 118, 2008.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p. 333-350; p. 367-392.

MANCINI, Marina Valéria Delage Vicente. **Fundo público e orçamento das políticas sociais: uma análise da União nos 12 anos de governo PT (2003 – 2014)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal de Juiz Fora, Juiz de Fora, 2016.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social: esboço de uma interpretação marxista da história do serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./fev. 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília, DF: ENAP - Escola Nacional de

Administração Pública, 2001.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A Revolução Brasileira**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

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

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica**. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SANSON, João Rogério. **Vargas: o capitalismo em construção**. Análise Econômica, Porto Alegre, v. 10, n. 18, p. 143-145, set. 1992.

SOUZA FILHO, Rodrigo. **O fenômeno burocrático e a universalização de direitos**. Libertas, Juiz de Fora, v. 4/5, p. 151-170, 2004.

UNICEF. **O financiamento do Sistema Único de Assistência Social no Brasil**. Brasília: UNICEF Brasil, 2023.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **O processo de americanização da proteção social para os brasileiros**. In: _____. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; SOARES SANTOS, Isabela; OCKÉ-REIS, Carlos; RODRIGUES, Paulo Henrique Almeida. **Políticas sociais e austeridade fiscal: como as políticas sociais são afetadas pelo austericídio da agenda neoliberal no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: CEBES, 2018.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*. 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4108854/mod_resource/content/0/Wanderley%20Guilherme%20dos%20Santos.%20Cidadania%20e%20justi%C3%A7a.pdf. Acesso em: 26 set. 2024.

MARI, Cezar Luiz; GRADE, Marlene. *Revolução passiva*. [s.l.]: [s.n.], 2011. Disponível em: <https://gepeto.ced.ufsc.br/files/2015/04/revolucao-passiva.pdf>. Acesso em: 26 set. 2024.