



**UFOP**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS - ICSA  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - DESSO**

DANIELA FREIRE BRANT

**IMPACTOS E DESAFIOS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO À  
ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTEXTO PANDÊMICO**

MARIANA  
2025



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS - ICSA**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - DESSO**

DANIELA FREIRE BRANT

**IMPACTOS E DESAFIOS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO À**  
**ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONTEXTO PANDÊMICO**

Monografia apresentada ao curso graduação em Serviço Social do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial para obtenção de título de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Alessandra Ribeiro de Souza

MARIANA  
2025

## SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

B817i Brant, Daniela Freire.  
Impactos e desafios do financiamento público à assistência social  
[manuscrito]: contexto pandêmico. / Daniela Freire Brant. - 2025.  
65 f.: il.: gráf., mapa.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Ribeiro De Souza.  
Produção Científica (Bacharelado). Universidade Federal de Ouro  
Preto. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas. Graduação em Serviço  
Social .

1. Assistência social - Brasil. 2. COVID-19, Pandemia de, 2020-. 3.  
Governança pública - Brasil. 4. Política social - Brasil. 5. Problemas sociais  
- Brasil. I. Souza, Alessandra Ribeiro De. II. Universidade Federal de Ouro  
Preto. III. Título.

CDU 364.3(81)

Bibliotecário(a) Responsável: Essevalter De Sousa - Bibliotecário Coordenador  
CBICSA/SISBIN/UFOP-CRB6a1407



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Daniela Freire Brant**

**Impactos e Desafios do Financiamento Público da Assistência Social: uma análise a partir do contexto Pandêmico até 2024.**

Monografia apresentada ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Serviço Social

Aprovada em 26 de março de 2025

### Membros da banca

Dra- Alessandra Ribeiro de Souza - Orientador(a) - Universidade Federal de Ouro Preto  
Dra - Adriana de Andrade Mesquita - Universidade Federal de Ouro Preto  
Dra- Raquel Mota Mascarenhas - Universidade Federal de Ouro Preto

Alessandra Ribeiro de Souza, orientadora do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 26/03/2025



Documento assinado eletronicamente por **Alessandra Ribeiro de Souza, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 02/04/2025, às 20:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0888754** e o código CRC **FE39F2F5**.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço aos meus pais cuja dedicação e apoio incondicional permitiram a realização desta jornada acadêmica e inspiraram por esse anseio. Agradeço a minha irmã, Camila, por ser meu apoio e refúgio em cada fase dessa jornada, pelo companheirismo e incentivo. Agradeço a todos os meus familiares e amigos que me incentivaram e me apoiaram ao longo desse período.

Agradeço minha orientadora, Profa. Alessandra, pela sabedoria e sugestões enriquecedoras ao longo deste trabalho. A Universidade Federal de Ouro Preto pela oportunidade de estudo e profissionais que contribuíram por essa formação. Agradeço também à banca pelas considerações e disposição.

Obrigada!

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a dinâmica da questão social, a implementação das políticas sociais e o papel do fundo público no financiamento da Assistência Social no Brasil, no período pandêmico. Diante das profundas transformações políticas, econômicas e sociais vivenciadas nesse intervalo, a pesquisa busca compreender como essas mudanças impactaram a concepção, execução e sustentabilidade das políticas sociais, especialmente no campo da assistência social. Em síntese, a estrutura deste trabalho está organizada de forma a proporcionar uma compreensão ampla e aprofundada do tema. Em seguida, discute-se a questão social, suas múltiplas expressões e a interseccionalidade com a questão racial. Posteriormente, aborda-se a evolução das políticas sociais no Brasil, com destaque para os desafios impostos pelo neoliberalismo e as transformações ocorridas entre 2021 e 2024. Por fim, são analisados os mecanismos de financiamento das políticas sociais, evidenciando as oscilações orçamentárias e suas implicações para a assistência social.

**Palavras-chave:** Questão social, Políticas sociais, Fundo público, Financiamento, Assistência social, Brasil, pandêmico.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze the dynamics of the social issue, the implementation of social policies, and the role of public funds in financing Social Assistance in Brazil during the pandemic period. In light of the profound political, economic, and social transformations experienced during this time, the research seeks to understand how these changes impacted the conception, execution, and sustainability of social policies, particularly in the field of social assistance. In summary, the structure of this work is organized to provide a broad and in-depth understanding of the topic. It then discusses the social issue, its multiple expressions, and the intersectionality with the racial issue. Subsequently, it addresses the evolution of social policies in Brazil, with an emphasis on the challenges posed by neoliberalism and the transformations that occurred between 2021 and 2024. Finally, the paper analyzes the financing mechanisms for social policies, highlighting budgetary fluctuations and their implications for social assistance.

**Keywords:** Social issue, Social policies, Public funds, Financing, Social assistance, Brazil, Pandemic.

## LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

|   |    |
|---|----|
| Figura 1: Evolução do valor destinado à Assistência Social no período de 2014 a 2024, com destaque para um pico significativo em 2020.  | 43 |
| Figura 2: Distribuição das despesas públicas por estado no Brasil, destacando os valores aplicados em diferentes regiões no ano de 2021.  | 45 |
| Figura 3: Distribuição das despesas públicas por estado no Brasil, destacando os valores aplicados em diferentes regiões no ano de 2022.  | 46 |
| Figura 4: Distribuição das despesas públicas por estado no Brasil, destacando os valores aplicados em diferentes regiões no ano de 2023.  | 47 |
| Figura 5: Distribuição das despesas públicas por estado no Brasil, destacando os valores aplicados em diferentes regiões no ano de 2024.  | 48 |
| Figura 6: Execução orçamentária- orçamento pago a serviço da dívida pública.  | 49 |
| Figura 7: A: Porcentagem do orçamento da Assistência Social destinado ao programa Bolsa Família. B: Porcentagem do orçamento da Assistência Social destinado ao Auxílio Brasil. | 51 |
| Figura 8: Alocação do orçamento da Assistência Social na proteção social. (2021-2024)   | 52 |
| Figura 9: Composição da Assistência Social por subfunção (2020 a 2024)  | 53 |
| Figura 10: Orçamento público destinado ao Benefício de Prestação Continuada no período de 2020 a 2024.  | 55 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|             |  |
|-------------|--|
| BPC         | Benefício de Prestação Continuada                        |
| CAP         | Caixas de Aposentadoria e Pensão                         |
| CAD-UNICO   | Cadastro Único para Programas Sociais                    |
| COVID-19    | Coronavirus Disease 2019                                 |
| CRAS        | Centros de Referência de Assistência Social              |
| CREAS       | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| EC          | Emenda Constitucional                                    |
| ECA         | Estatuto da Criança e do Adolescente                     |
| IAP         | Institutos de Aposentadorias e Pensões                   |
| Infopen     | Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias      |
| LOA         | Lei orçamentária Anual                                   |
| LOAS        | Lei Orgânica de Assistência Social                       |
| LRF         | Lei de Responsabilidade Fiscal                           |
| MP          | medida provisória  |
| PEC         | Proposta de Emenda à Constituição                        |
| PNAS        | Política Nacional de Assistência Social                  |
| Prodasen    | Centro de Processamento de Dados do Senado Federal       |
| PSEAC       | Proteção Social Especial de Alta Complexidade            |
| PSEMC       | Proteção Social Especial de Média Complexidade           |
| SIGA Brasil | Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos         |
| SUAS        | Sistema Único de Assistência Social                      |
| SIAFI       | Sistema Integrado de Administração Financeira            |
| RGPS        | Regime da Previdência Social                             |

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| INTRODUÇÃO  | 9  |
| 1. O DEBATE SOBRE A “QUESTÃO SOCIAL” E O SERVIÇO SOCIAL.  | 12 |
| 1.1. A Questão Social e Suas Transformações no Capitalismo: Origens, Expressões e Desafios Contemporâneos.                      | 12 |
| 1.2. Serviço Social e a “Questão Social”: A Interseccionalidade com a Questão Racial, e a criminalização.                       | 16 |
| 2. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E OS IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA PROTEÇÃO SOCIAL                           | 22 |
| 2.1. A Política Social na Perspectiva Marxista: Contradições, Luta de Classes e o Papel do Estado                               | 22 |
| 2.2. Capitalismo em crise: O Papel das Políticas Sociais  | 24 |
| 2.3. A Evolução das Políticas Sociais no Brasil   | 26 |
| 2.4. Reflexões sobre o trabalho dos Assistentes Sociais e a política de Assistência Social                                      | 31 |
| 3. FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL (2014-2024): IMPACTOS E DESAFIOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL                         | 37 |
| 3.1. Notas sobre o orçamento e o financiamento da Assistência Social no Brasil  | 37 |
| 3.2. Análise dos financiamentos governamentais destinado às políticas sociais (2014–2024)                                       | 41 |
| 3.3. Detalhamento do orçamento público 2021-2024: valor destinado a Assistência Social, programas e áreas de maior investimento | 44 |
| CONCLUSÃO   | 57 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS  | 59 |

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto a análise da relação entre a questão social, a implementação das políticas sociais e o papel do fundo público no financiamento dessas políticas no Brasil, no período pós-pandêmico, de 2021-2024. A pesquisa busca compreender os impactos das mudanças governamentais e das conjunturas econômicas sobre essas dimensões, destacando as oscilações no financiamento das políticas sociais e seus reflexos na assistência social.

A relevância deste estudo reside na importância de aprofundar o conhecimento sobre a complexa relação entre a questão social, as políticas sociais, o fundo público e o financiamento público da política de Assistência Social no Brasil. Esse recorte temporal engloba uma fase marcada por significativas transformações políticas, econômicas e sociais no Brasil, abrangendo a ocorrência da pandemia de Covid-19, contextos socioeconômicos que impactaram diretamente a concepção, implementação e sustentabilidade do financiamento das políticas sociais.

A escolha do tema se justifica pela relevância das políticas sociais enquanto instrumentos fundamentais da profissão para a promoção de direitos e para a garantia de condições dignas de vida para a população, especialmente os segmentos mais vulnerabilizados. Em um país marcado por profundas desigualdades históricas e estruturais, compreender como o financiamento público é direcionado e como o fundo público é gerido é essencial para avaliar a efetividade das ações governamentais voltadas à inclusão social e à redução da pobreza.

Para isso contemplar o objetivo do estudo, a investigação aborda a relação entre a questão social e as o financiamento das políticas sociais, analisando como o fundo público atua como mecanismo de financiamento dessas políticas. Além disso, busca identificar a evolução dos recursos destinados ao setor, avaliando os efeitos da crise sanitária de Covid-19, as crises econômicas e das medidas de austeridade fiscal na garantia dos direitos sociais. Outro ponto central é a análise dos diferentes contextos socioeconômicos e políticos no Brasil durante esse período, considerando as mudanças nas gestões governamentais e suas implicações para as políticas sociais.

O estudo também pretende contribuir para a reflexão crítica sobre os desafios e

possibilidades para o fortalecimento das políticas sociais no Brasil contemporâneo. Dessa forma, insere-se no debate crítico da profissão de Serviço Social, refletindo sobre a atuação dos assistentes sociais na promoção da cidadania, na redução das desigualdades e na defesa dos direitos humanos, considerando os cenários político-econômicos e as transformações sociais. A partir de uma abordagem crítica e reflexiva, espera-se que este trabalho ofereça subsídios teóricos e práticos para a atuação profissional, auxiliando na busca por políticas sociais mais eficazes e comprometidas com a justiça social.

Ademais, além da necessidade de reflexão crítica sobre os rumos das políticas sociais frente ao cenário de austeridade fiscal e crescente mercantilização dos serviços públicos. A compreensão dos mecanismos de financiamento e a dinâmica do fundo público permitem identificar limites e potencialidades das políticas sociais, contribuindo para a construção de estratégias que fortaleçam a proteção social e a promoção da justiça social.

Para o campo do Serviço Social, este trabalho se torna particularmente significativo, uma vez que os profissionais da área estão diretamente envolvidos na implementação, monitoramento e avaliação de políticas sociais. A produção de conhecimento sobre o tema fortalece a formação crítica desses profissionais, contribuindo para a qualificação de suas intervenções na defesa e ampliação dos direitos sociais.

Portanto, a investigação proposta não apenas traz contribuições acadêmicas relevantes, mas também busca subsidiar debates e reflexões que possam fortalecer a agenda de políticas sociais no Brasil, em um contexto de constantes desafios e transformações.

Em síntese, a estrutura deste trabalho está organizada de forma a proporcionar uma compreensão ampla e aprofundada do tema. Combina a revisão bibliográfica com a análise dos dados orçamentários extraídos do Portal da Transparência e da plataforma SIGA Brasil, abrangendo o período de 2014 a 2024, focando no período pós-pandêmico, de 2021-2024, essa abordagem permite mapear a evolução dos recursos destinados à assistência social, identificar tendências e avaliar a distribuição desses recursos.

Assim, ao longo deste estudo, não buscamos apenas uma análise crítica das políticas sociais brasileiras, mas também refletimos sobre as possibilidades de fortalecimento dessas políticas em prol da justiça social. Diante dos desafios pelas oscilações econômicas, pelas reformas estruturais e pela constante disputa em torno do fundo público, torna-se essencial

repensar estratégias de financiamento que garantam a efetividade e a continuidade das ações voltadas à inclusão e proteção social. Dessa forma, espera-se que esta pesquisa contribua para o debate acadêmico e político, incentivando a construção de políticas mais equitativas e comprometidas com a promoção dos direitos sociais.

Como caracterização metodológica, o estudo será realizado de forma quali-quantitativa, por meio de uma análise da realidade a partir dos dados e das pesquisas bibliográficas, ao que se referem ao objetivo da pesquisa, que permite identificar tendências e padrões. Com o escopo exploratório, apresentando informações que possibilita construir uma análise e reflexão do conjunto de fenômenos humanos compreendidos em sua totalidade, na referida problemática do financiamento da assistência social.

Será realizada uma revisão da literatura científica sobre a questão social, políticas sociais, fundo público e o financiamento da assistência social no Brasil. Os dados quantitativos serão coletados no Portal da Transparência e da plataforma SIGA Brasil abrangendo o período de 2014 a 2024, com foco no período pandêmico. Serão analisados os recursos destinados à assistência social, bem como a evolução desses recursos ao longo do tempo. Os dados coletados serão analisados por meio de técnicas estatísticas descritivas e gráficas para identificar tendências, variações e correlações entre as variáveis. Além disso, será realizada uma análise comparativa entre os diferentes governos, buscando identificar possíveis impactos de suas políticas na alocação de recursos para a Assistência Social.

Os resultados apontam para uma oscilação significativa nos investimentos em políticas sociais, evidenciando o impacto das reformas fiscais, estratégias de austeridade e mudanças de orientação política. Conclui-se que a compreensão dessas variações é essencial para fortalecer a formação crítica de profissionais do Serviço Social, contribuindo para a defesa e ampliação dos direitos sociais. Assim, esta pesquisa oferece subsídios importantes para o debate acadêmico e político, reforçando a importância de políticas sociais comprometidas com a justiça social e a proteção dos segmentos mais vulneráveis da população.

## 1. O DEBATE SOBRE A “QUESTÃO SOCIAL” E O SERVIÇO SOCIAL.

Este capítulo aborda o conceito de “Questão Social” e suas diversas manifestações na sociedade contemporânea. A discussão parte da origem do termo, vinculada ao processo de industrialização e ao desenvolvimento do capitalismo, evidenciando como as desigualdades estruturais impactam a classe trabalhadora. Além disso, são analisadas as relações entre a “Questão Social” e a questão étnico-racial, destacando a persistência do racismo estrutural no Brasil. Por fim, o capítulo explora a criminalização da pobreza, demonstrando como o Estado utiliza mecanismos repressivos para lidar com problemas sociais decorrentes das desigualdades socioeconômicas.

### **1.1. A Questão Social e Suas Transformações no Capitalismo: Origens, Expressões e Desafios Contemporâneos.**

A Questão Social não é semanticamente um conceito concreto, possui diversas compreensões distintas. A origem da expressão da “Questão Social” advém do contexto de industrialização da Europa ocidental, que gerou o pauperismo. Tal fenômeno aflige a classe trabalhadora, ocasiona a polarização das camadas sociais e a desigualdade entre elas, em razão do desenvolvimento do capitalismo. Ou seja, a classe trabalhadora situa-se cerceada das condições materiais de vida e de consumo, em uma realidade de pobreza acentuada e generalizada, o pauperismo; *“a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas.”* (NETTO, 2001, p.42).

A disparidade relativa a essa lógica do trabalho no modo de produção capitalista, é instaurada pela exploração, no aumento da jornada de trabalho, trabalhos temporários, subcontratação, informalidade, diminuição dos salários, terceirizações, que gera uma rotatividade desse contingente de trabalhadores, e conseqüentemente o desemprego. Essa realidade retrocede os direitos dos trabalhadores conquistados historicamente, por meio das lutas sociais, enfraquece a luta sindical e naturaliza as desigualdades sociais.

Com isso, surgem diversas expressões advindas dessa realidade geradora de pobreza, que se desdobra em fome, habitações precárias, falta de saneamento básico, problemas de saúde, educação inconsistente, violência, trabalho infantil, discriminação de gênero, raça, etnia e orientação sexual, ausência de vestuário, transporte, dificuldade de acesso a cultura e outras esferas da vida social.

No Serviço Social, o debate desse conceito, é inicialmente vinculado aos aspectos

conservadores da profissão. Na segunda metade do século XIX, a expressão “questão social”, no pensamento conservador laico era entendida como desdobramentos da sociedade burguesa, sendo naturalizada como característica intrínseca da ordem social; Já o pensamento conservador confessional defende uma concepção emblemática, da decorrência da “*vontade divina*”. Ambas perspectivas visam combater as manifestações da “Questão Social” sem problematizar e questionar os fundamentos da sociedade burguesa, suscitando a manutenção dessa ordem (NETTO, 2001)

De fato, no âmbito do pensamento conservador - a “questão social”, numa operação simultânea à sua naturalização, é convertida em objeto de ação moralizadora. E, em ambos os casos, o enfrentamento das suas manifestações deve ser função de um programa de reformas que preserve, antes de tudo e mais, *a propriedade privada dos meios de produção*” (Netto, 2001, p.44).

Contudo, como o Serviço Social rompeu com as bases conservadoras da filantropia, através do Movimento de Reconceituação (1965-1975), houve também, a readequação do conceito da “Questão Social”, que foi redimensionado às expressões das desigualdades geradas pelas relações de exploração do trabalho inerentes ao modo de produção capitalista. Se tornando um princípio central do trabalho do Assistente Social, passou a significar, entre nós, a discussão da realidade social, a partir de uma perspectiva crítica.

De acordo com SANTOS (2017), “um dos “patrimônios intelectuais” do Serviço Social brasileiro e passou a significar, entre nós, a superação de uma concepção tradicional acerca do objeto de ação dos Assistentes Sociais.” (SANTOS, 2017, p. 27), ou seja, o conceito de “Questão Social” se tornou o debate central da categoria profissional, que passou a fomentar uma discussão da realidade social, a partir de uma perspectiva crítica.

Tal debate é explicado por problemáticas inerentes ao trabalho assalariado e/ou a falta dele, o modo de produção capitalista, apresenta essa lógica de conflito entre Capital x Trabalho, detentores dos meios de produção/burgueses x mão de obra trabalhadora/operários, em que, essa classe trabalhadora, subordinada, vende sua força e trabalho para sua sobrevivência e reprodução enquanto a burguesia acumula capital sob essa exploração do trabalho produzido, através da extração da mais valia<sup>1</sup>. O empobrecimento da classe trabalhadora é proporcional aos lucros do grande capital, pois o salário, não se refere a produtividade do trabalho, ou seja, o salário pago nunca cresce na mesma proporção que o

---

<sup>1</sup> Mais valia - é a diferença do valor final mercadoria e o custo da mercadoria, o que origina o lucro do capitalista, sendo assim é uma apropriação do trabalho produzido, através do valor adquirido pela mercadoria que foi produzida por uma mão de obra assalariada (Marx, 2013)

lucro capitalista.

Marx (1867), avança nas concepções dialéticas do capitalismo, do processo de produção e suas relações, compreendendo teoricamente as causalidades da “Questão Social”, como manifestação do pauperismo, determinada pela relação de antagonismo entre capital/trabalho que advém a exploração e apropriação da riqueza socialmente produzida. Ou seja, as desigualdades não se derivam de uma escassez pelo baixo desenvolvimento das forças produtivas e sim, dessa relação antagônica definida pela supremacia da ordem do capital. A luta contra essas manifestações sócio-políticas e humanas está limitada ao enfrentamento desses rebatimentos e não à lógica fundante de tais questões. (NETTO, 2001)

Ademais, desde sua gênese, o modo de produção capitalista, por sua própria dinâmica, não proporciona ocupação a todo o contingente populacional, o que origina o desemprego estrutural e a formação de um Exército industrial de reserva. Isso beneficia ainda mais o capital, pois com o aumento da demanda de trabalhadores, é passível a desregulamentação e flexibilização do trabalho, o que ocasiona a diminuição do salário e precarização das condições e relações de trabalho.

A acumulação capitalista, objetiva o aumento da produtividade e lucratividade, implementa novas tecnologias para ampliar a produção e conseqüentemente diminui o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção da mercadoria, diminuindo a mão de obra necessária para produtividade e aumentando a exploração desse trabalho. Conseqüentemente, gera o contingente de trabalho excedente e amplia o desemprego como expressão da “Questão Social”.

Fatores estes que são os geradores de pobreza, seja ela relativa ou absoluta, e com elas as desigualdades e discriminações sociais. “Gera, assim uma acumulação da miséria relativa à acumulação do capital, encontrando-se aí a raiz da produção/reprodução da questão social na sociedade capitalista” (Iamamoto,2001, p.14-15)

No contexto de desenvolvimento capitalista, consolidados a partir da crise estrutural de 1970, surgem os monopólios pelo avanço das grandes empresas. Que através das novas tecnologias e a união do capital bancário ao capital industrial, passou a exercer o controle do mercado, mediante a tais investimentos que exponencia a acumulação capitalista, aumentando a produtividade com condições de trabalho precárias. Essa assim, denominada como reestruturação produtiva, em que eleva a exploração e extingue as pequenas empresas, por meio da concorrência.

A produção torna-se social, mas a apropriação continua a ser privada. Os meios sociais de produção continuam a ser propriedade privada de um reduzido número de indivíduos. O quadro geral da livre concorrência é mantido nominalmente, e o jugo de um punhado de monopolistas sobre o resto da população torna-se cem vezes mais pesado, mais sensível, mais insuportável. (Lênin, 2011, p. 134)

Com os avanços do neoliberalismo, no século XXI, surgiu o contexto de mundialização da economia e financeirização do capital. Resultante do processo de liberdade econômica e centralidade do capital industrial, promove a homogeneização e unificação através da dominação operária e soberanias nacionais. Como exposto por Yamamoto (2001) “Homogeneização está apoiada na mais completa heterogeneidade e desigualdade das economias nacionais.”

A globalização e a financeirização levam à expansão geográfica do capital, evidenciada pela instalação de empresas multinacionais em diversos países. Além disso, a financeirização promove uma grande variedade de investimentos especulativos, como os realizados em bolsas de valores e carteiras de investimentos bancários.

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a "questão social" - diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da "questão social"; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A "questão social" é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. (Netto, 2001, p.45).

O Estado vai em favor dos interesses do capital e ideais neoliberais, naturalizando as desigualdades que são fundamentais para a apropriação da riqueza social. Visto que, apresenta políticas sociais regressistas, que acarreta na desproteção do proletariado. Dessa forma, atua na manutenção das ideologias vigentes, de desigualdade social e exploração, assegurando o domínio de uma classe sobre a outra.” (SANTOS, 2017).

Diante desse cenário, observa-se que as transformações no capitalismo contemporâneo intensificaram as contradições sociais, aprofundando a desigualdade e ampliando a vulnerabilidade das classes trabalhadoras. O enfraquecimento das proteções sociais e a precarização das relações de trabalho resultaram em novos desafios para a compreensão da questão social, indo além das formas clássicas de exploração. Nesse contexto, surge o debate acerca da chamada “nova questão social”, proposta por autores como Castel e Rosanvallon.

Muito se discute sobre essa existência de uma “nova questão Social”, levando em conta a emergência do aumento da pauperização absoluta e relativa inerente da atual crise do capitalismo. Porém, algumas perspectivas defendem que, o denominado como “nova questão

social”, são apenas novas implicações inerentes do desemprego, pobreza e retração de direitos pela contradição entre capital e trabalho. Como expresso por Santos (2017):

o debate reemerge, agora adjetivado como “nova” questão social, buscando, predominantemente, entender as “novas” formas de pobreza para uns, de “exclusão social” para outros, mas, em ambas as acepções, sem associá-las aos mecanismos nucleares de funcionamento do capitalismo. (Santos, 2004, p. 24)

Desse modo, essa conjuntura requer novas formas de enfrentamento a essas demandas. “Assim, o que se denomina hoje “nova questão social” se constitui uma nova forma de enfrentar um velho problema” (SANTOS, 2017).

inexiste qualquer “nova questão social”. O que devemos investigar é, para além da permanência de manifestações “tradicionais” da “questão social”, a emergência de novas expressões da “questão social” que é insuprimível sem supressão de ordem do capital. (Netto, 2001, p.48)

A partir do surgimento dos novos rebatimentos da “Questão Social” na contemporaneidade, surge também a demanda de novas intervenções. Em razão das problemáticas como desemprego, fome, precarização da saúde, carência habitacional e educacional, o Estado demanda de atividades assistenciais que contemplem tais expressões, requisitando do Serviço social. Categoria profissional esta, que tem a centralidade, da formação e atuação profissional, na “Questão Social”. Que objetivam o enfrentamento dessas desigualdades através da proteção social e viabilização de direitos, por meio das políticas sociais.

## **1.2. Serviço Social e a “Questão Social”: A Interseccionalidade com a Questão Etnico-racial, e a criminalização.**

O Serviço Social visa o enfrentamento dessas expressões da “Questão Social” produzidas na sociedade capitalista que violam diversos direitos garantidos na Constituição Federal de 1988, que defende a garantia dos direitos humanos. Os assistentes sociais são os profissionais responsáveis por atuar justamente na direção social de enfrentamento desses rebatimentos da “Questão Social”.

Mediante a essa realidade de desigualdade, a profissão se vincula na luta para defesa dos interesses da classe trabalhadora, indo contra toda a lógica instaurada pelo modo de produção capitalista. A partir de um projeto Ético-Político que se fundamenta em princípios voltados para a defesa dos direitos de cidadania, defendendo um projeto de transformação societária.

Sendo assim, o assistente social, busca a garantia dos direitos dos indivíduos, em vulnerabilidade social e nessa realidade de violação, a fim de promover a igualdade, qualidade de vida e justiça social, através do acolhimento social, planejamento e socialização de políticas públicas, almejando a promoção do acesso a essa população.

A atuação do Serviço Social luta contra as desigualdades estruturais, dentre as quais a questão etnico-racial ocupa um papel central, a persistência do racismo estrutural no Brasil infringe o acesso da população negra e indígena a direitos fundamentais, como moradia, educação e trabalho, resultando em uma maior vulnerabilidade social desse grupo. Dessa forma, o enfrentamento da “Questão Social” pelo Serviço Social esta associado ao enfrentamento da segregação racial<sup>2</sup> historicamente construída influencia diretamente as condições de vida da classe trabalhadora e, conseqüentemente, as demandas atendidas pela política de assistência social.

Munanga (2004) aponta que a construção das identidades raciais e étnicas é um processo social historicamente condicionado, no qual o racismo desempenha um papel central na manutenção das desigualdades estruturais. Segundo o autor, a noção de raça, ainda que biologicamente inexistente, persiste como um marcador social de diferenciação e exclusão. No contexto do Serviço Social, essa compreensão é fundamental para a formulação de políticas públicas que busquem enfrentar as conseqüências do racismo estrutural e institucional.

A abolição da escravatura em 18 de março de 1888, dos povos africanos, e pelos povos indígenas, em 1755, não significou o fim da discriminação racial, obstante disso, a partir desse movimento revolucionário, a mão de obra escravista só deixou de existir formalmente. Tendo em vista que o país não implementou qualquer política pública que viabilizasse inserção dessas pessoas na sociedade e no mercado de trabalho, ou seja, não houve sua inclusão como cidadãos.

Após a abolição, a população escravizada foi liberta para serem explorados, para vender sua força de trabalho ao capitalista. Enquanto anteriormente a mais-valia era extraída de forma absoluta, no trabalho assalariado a exploração se dá através da mais-valia relativa. Ainda, com o processo de transição do trabalho escravista para o trabalho livre, havia um discurso dominante que os antigos escravos não eram qualificados para integrar a mão de

---

<sup>2</sup> Marginalização de grupos raciais dentro de uma sociedade, geralmente baseada em políticas, leis ou práticas sociais discriminatórias.

obra assalariada, nem sequer o exército industrial de reserva. Eles eram considerados como mão de obra barata, ocupando a posição de reserva da reserva, em uma realidade com a falta de moradia, saneamento básico ou salário dignos. (DA SILVA, 2018)

O Estado brasileiro contribuiu para o acirramento dessa problemática, através da política migratória que possibilitou que os capitalistas “importassem a mão de obra branca”, a imigração de europeus para resolver a demanda de trabalhadores “qualificados”, difundindo a ideologia de branqueamento da sociedade brasileira. “Antes se consideravam os(as) negros(as) dóceis e aptos(as) ao trabalho forçado; agora se insistia em vinculá-los(as) à ociosidade como justificativa para empregar a força de trabalho do imigrante europeu.” (GONÇALVES, 2018).

Na formação social brasileira, era difundido a segregação e opressão racial, supremacia branca e a naturalização de tais discriminações. Com tal ideologia arraigada nas relações sociais, a população negra foi posta à margem da sociedade a partir de diligências eugenistas, e ainda eram cerceados de seus direitos sociais. “Egressos(as) das senzalas, foram encurralados(as) nas áreas mais precárias para fincar suas moradias, constituindo as primeiras aglomerações de favelas e compondo a grande franja de marginalizados(as) criada pelo modo de produção que surgia.” (GONÇALVES, 2018, p. 517)

A concepção higienistas/eugenistas é instrumentalizada para "limpar" a cidade dos problemas sociais presentes, permitindo que a classe privilegiada desfrute do centro burguês, sem se deparar com a população indesejada, sob a justificativa falaciosa de erradicar doenças endêmicas.

A classe dominante soube fazer uso ideológico da mistura, atribuindo as epidemias não às péssimas condições de moradia, mas à falta de moralidade. A solução era higienizar a cidade, isto é eliminar as habitações coletivas e retirar do centro da capital a população indesejada que, além de propagar doenças, desafiava a ordem vigente e dificultava as políticas de controle social. (Gonçalves, 2018, p.518)

Apesar dos muitos avanços alcançados após o período escravocrata, a cidadania dessa população nunca foi plenamente consolidada, mantendo-os permanentemente na condição de ex-escravos, devido a e à falta de acesso a direitos, além do âmbito formal, e a inexistência da equidade.

No Brasil, os quatro séculos de escravidão, o histórico genocídio das populações originárias, a fragilidade democrática e o autoritarismo reacionário das elites são elementos que conformam sua formação social e explicam a não efetivação e a violação permanente dos Direitos Humanos no País. (da Silva, 2018, p. 624)

A interseccionalidade entre questão étnico-racial e questão social, como destacado por

Munanga (2004), revela que a marginalização das populações negras não pode ser dissociada das dinâmicas do capitalismo e das desigualdades socioeconômicas. O racismo, enquanto ideologia e prática social, reforça a criminalização da população negra e restringe seu acesso a direitos fundamentais, o que exige do Serviço Social um posicionamento crítico e uma atuação pautada na equidade racial.

Uma das principais manifestações do racismo estrutural no Brasil, em relação à população negra, é a elevada taxa de homicídios. A diferença é tão marcante que, no que se refere à violência letal, negros e não negros parecem viver em contextos completamente diferentes. Em 2016, por exemplo, a taxa de homicídios entre negros foi mais de duas vezes e meia maior do que a de não negros (40,2% contra 16,0%). Ao longo de uma década, de 2006 a 2016, a taxa de homicídios entre negros aumentou em 23,1%. Além disso, a taxa de homicídios de mulheres negras foi 71% mais alta em comparação com as mulheres não negras (BRASIL, 2018, p. 40).

A interseção entre a atuação do Serviço Social e a questão racial revela como a desigualdade social no Brasil é atravessada por fatores históricos e estruturais que perpetuam a exclusão da população negra, indígena e da classe trabalhadora em geral. A ausência de políticas públicas efetivas após a abolição da escravatura resultou na marginalização dessa população, reforçando desigualdades no acesso ao trabalho, à moradia e à educação. Esse cenário, aliado às dinâmicas do capitalismo, mantém um ciclo de vulnerabilidade social que, por sua vez, é instrumentalizado pelo Estado através do sistema penal. O encarceramento em massa, a militarização das periferias e a seletividade penal são reflexos diretos desse processo.

No Brasil, a política penal consiste em formas estatais de controle social e gestão da pobreza, do desemprego e da desigualdade social; ou seja, o sistema prisional funciona como um instrumento coercitivo do Estado. Contudo, o aumento do encarceramento ao longo dos anos não resultou na redução da criminalidade, o que evidencia a necessidade de repensar a prisão como política pública.

Marx (1985) analisa a justiça no capitalismo como um sistema que promove a desigualdade, distinguindo entre a igualdade formal e a desigualdade real. Inexistindo a neutralidade, tanto nas ações do Estado, quanto nas leis, que não são equitativas e atendem aos interesses da classe dominante, além de falharem em resolver questões e problemas sociais significativos, como o aborto ou o tráfico de drogas. O sistema punitivo do Estado é

seletivo e desproporcional: enquanto infrações menores cometidas por trabalhadores recebem penas severas e prolongadas, os crimes cometidos por grandes corporações, que causam danos substanciais à sociedade e ao meio ambiente, frequentemente não são punidos ou recebem punições menos severas, geralmente sem envolvimento de prisão.

“O Estado capitalista no Brasil é responsável pela militarização da vida social e pelos assassinatos de jovens (em locais ou não de privação de liberdade) em sua maioria negros oriundos das periferias de grandes cidades, situação que reforça a permanência de um racismo estrutural que caracteriza sua formação social e permeia, até hoje, todas suas instituições.” (Silva, 2019, p. 627)

No sistema prisional os indivíduos são expostos a produção durante esse período de privação de liberdade, sem qualquer remuneração, vínculo trabalhista ou direitos trabalhistas, sob a falácia da ressocialização. Conforme expresso na citação acima, os sujeitos criminalizados pertencem a classe trabalhadora mais empobrecida, sendo em sua maioria jovens pretos. Segundo o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), (2022), indicam que aproximadamente 75% da população carcerária é composta por pessoas negras.

A população indígena no Brasil também enfrenta uma realidade marcada por altos índices de violência, pobreza e encarceramento, refletindo a continuidade de processos históricos de marginalização e genocídio. A violência contra os povos indígenas é alarmante, especialmente no contexto de conflitos fundiários e invasões de territórios tradicionais. Além disso, a insegurança alimentar e a pobreza se intensificaram durante a pandemia de COVID-19, agravando as desigualdades sociais e expondo a negligência do Estado em relação a essas comunidades.

O encarceramento de indígenas também tem crescido, refletindo o racismo estrutural do sistema penal, que criminaliza suas formas de vida e resistência, enquanto perpetua a exclusão desses povos dos direitos básicos e da cidadania plena. Esses fatores evidenciam a necessidade de políticas públicas eficazes para combater a marginalização e garantir a proteção dos direitos indígenas. Dados do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) de 2019 indicam que havia 1.390 indígenas presos no país. Esse número representa um aumento de aproximadamente 45% no encarceramento de indígenas entre 2017 e 2019.

A interseção entre as desigualdades sociais, a questão racial e o sistema penal no Brasil evidencia a complexidade dos desafios enfrentados pelo Serviço Social na contemporaneidade. O Serviço Social, ao atuar na defesa dos direitos humanos e na promoção

da justiça social, busca combater as expressões da "Questão Social" que emergem da exploração capitalista e da histórica exclusão de determinados grupos sociais. No entanto, essa atuação se dá em um contexto onde o racismo estrutural e a criminalização da pobreza ainda são mecanismos de manutenção da desigualdade, refletindo-se tanto no acesso a direitos quanto na forma como o Estado lida com a população vulnerável.

Dessa forma, a atuação dos assistentes sociais não pode se limitar à neutralidade técnica, mas deve incorporar uma perspectiva antirracista que reconheça as especificidades das desigualdades raciais. Como propõe Munanga (2004), enfrentar o racismo exige não apenas mudanças nas políticas públicas, mas também uma transformação na consciência coletiva, promovendo uma sociedade mais justa e igualitária.

## **2. POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E OS IMPACTOS DO NEOLIBERALISMO NA PROTEÇÃO SOCIAL**

Neste capítulo, são discutidas as políticas sociais como estratégias de enfrentamento das desigualdades e de promoção da proteção social. Inicialmente, é apresentada a evolução histórica dessas políticas no Brasil, desde suas primeiras formas assistencialistas até a consolidação da Seguridade Social na Constituição Federal de 1988. Em seguida, são analisados os desafios impostos pelo neoliberalismo, que, ao reduzir o papel do Estado na oferta de direitos sociais, impacta negativamente a população mais vulnerável. O capítulo também destaca a atuação dos assistentes sociais nesse cenário, evidenciando seu papel na implementação e defesa das políticas sociais.

### **2.1. A Política Social na Perspectiva Marxista: Contradições, Luta de Classes e o Papel do Estado**

A perspectiva marxista analisa a política social a partir do processo de relação entre sujeito-objeto, na realidade contraditória da luta de classes, inerente à produção e reprodução do capitalismo. Propõe a análise dos fenômenos sociais como concepção dialética, na perspectiva de sua totalidade, como parte de uma estrutura, um fato histórico; em que o pesquisador, de forma ativa e questionadora, procura extrair o movimento real do objeto, inexistindo a neutralidade. As análises marxistas problematizam o desenvolvimento de políticas sociais, considerando suas múltiplas causalidades, no contexto de contradição de sociedade burguesa que impossibilita a justiça social e equidade.

Uma dimensão fundamental e orientadora da análise é a ideia de que a produção é o núcleo central da vida social e é inseparável do processo de reprodução, no qual se insere a política social - seja como estimuladora da realização da mais-valia socialmente produzida, seja como reprodução da força de trabalho (econômica e política). (Bering, Boschetti, 2007)

Como todo processo, relações sociais, determinações políticas, econômicas e culturais, a política social depende de uma análise em determinado contexto sócio histórico, pois como fenômeno social, se modifica ao longo do tempo. As políticas sociais, mediadas pela política e economia, surgem como formas de enfrentamento às expressões da “Questão Social”, inerentes das relações de exploração do trabalho do modo de produção capitalista, geradora da desigualdade social, do pauperismo e do desemprego. Desenvolvidas como iniciativas do Estado para responder essas demandas da sociedade civil e a pressão da classe

trabalhadora.

O Estado é responsável pela implementação das políticas sociais, que pode privilegiar os interesses das políticas econômicas ou da luta de classes, articuladas para ampliação ou não de direitos sociais, formulada de forma que favorece os trabalhadores ou os interesses dos empregadores. A política social está situada nessa condição de disputa dos projetos societários, e essas tendências das ações estatais beneficiam determinado interesse, é fruto da luta e conquista civilizatória, pela defesa dos direitos sociais e humanos, contudo, são funcionais ao capitalismo, delimitadas pelo processo de valorização do capital, reduzindo custos da força de trabalho e elevando a produtividade, ou seja, não propicia a solução para a desigualdade inerente ao modo de produção capitalista, corroboram com o objetivo do capital e adesão dos trabalhadores a essa lógica.

As políticas sociais são originadas e modificadas conforme os movimentos do capitalismo e da luta de classes, as protoformas das políticas sociais eram caracterizadas pelo assistencialismo, que são iniciativas oferecidas como doações, de boa vontade, consideradas caridade e não como direito. Na sociedade pré-capitalista, no sistema feudal na Europa, não havia responsabilização social para garantia do bem comum, apenas iniciativas de manutenção da ordem vigente e punições, alinhado com a caridade privada e filantropia. Anterior a revolução industrial as legislações existentes estabeleceram um caráter punitivo e repressivo, como coerção do trabalhador, impedindo a livre circulação de mão de obra e regulando a remuneração, de modo que, não possibilitaria a negociação.

As principais legislações iniciais, são na Inglaterra, como: A Lei de *Speenhamland*, de 1795, estabelecia um abono financeiro, como complemento do salário, assegurando uma renda mínima aos desempregados e empregados, que recebiam abaixo de determinado rendimento, o que passou a possibilitar uma mínima negociação do valor da força de trabalho. A nova lei dos pobres, de 1834, que revogou os direitos assegurados anteriormente, estabelece a obrigatoriedade do trabalho aos pobres capazes, objetivando a permanência da mão de obra, independente das condições de trabalho, através de auxílios mínimos restritos, condicionados a realização de uma atividade laborativa, sustentada como um dever moral e cristão (BEHRING; BOSCHETTI, 2017).

## 2.2. Capitalismo em crise: O Papel das Políticas Sociais

O liberalismo clássico instituiu uma lógica baseada no interesse individual, conduzido pela “mão invisível” do mercado, em que o Estado visa preservar a desigualdade e a propriedade privada em função da acumulação de riquezas e da coesão social. Nesse contexto, o Estado tem atuação mínima, estando neutro frente às relações de trabalho, não interferindo no livre mercado, isto é, não regulamenta o salário, a fim de não afetar o preço da mão de obra, definido pela oferta e procura do mercado.

A desigualdade social é vista como um resultado natural da competição e da livre escolha individual. Justificam a miséria como algo inerente a humanidade, entendem que as necessidades básicas não devem ser totalmente satisfeitas porque funcionam como mecanismo de controle populacional, sendo uma seleção natural, em uma ideologia de *darwinismo social*. Para os liberais, cada indivíduo deve se responsabilizar pelo próprio bem-estar, a partir da venda de sua força de trabalho ao mercado, dessa forma não responsabiliza o Estado na garantia de bens e serviços públicos. (BEHRING, BOSCHETTI, 2007)

O neoliberalismo, que emergiu no pós-guerra, retomou muito dos princípios do liberalismo clássico. Influenciado pela perspectiva funcionalista de Durkheim, o neoliberalismo busca explicar os fenômenos sociais como resultado de mecanismos naturais e imutáveis. A desigualdade social, por exemplo, é vista como um fato social inerente à sociedade, e as políticas sociais são consideradas distorções do funcionamento natural do mercado, por desestimularem o interesse para o trabalho. Há uma negação das políticas sociais, uma vez que são consideradas prejudiciais à liberdade individual e à eficiência econômica. (BEHRING, 2018)

Contudo, a política social não é um fenômeno natural, mas resultado de lutas sociais e históricas, a partir das tensões políticas e societárias, que se movimentam historicamente nos processos de luta de classes. A análise funcionalista, ao negar a dimensão histórica e política dos fenômenos sociais, impede uma compreensão profunda das causas da desigualdade e da pobreza. É necessário, portanto, adotar uma perspectiva crítica e dialética, defendida por Marx, evitando abordagens funcionalistas e monocausais, que leve em consideração a complexidade das relações sociais e a dinâmica entre Estado, mercado e sociedade civil.

As políticas neoliberais, ao priorizar o mercado em detrimento do Estado de bem-estar social, têm como consequência direta a negação da política social e o agravamento de problemas como pobreza, desemprego e desigualdade. A concentração de renda se intensifica e a dívida pública aumenta significativamente, favorecendo o capital especulativo. Os recursos públicos são canalizados para o mercado financeiro por meio da dívida, elevam as taxas de juros e os impostos, reduzindo os investimentos em políticas sociais e impulsionando a privatização de serviços públicos. Esse processo resulta em um progressivo desmonte do sistema de proteção social.

O capitalismo é um sistema econômico marcado por ciclos de expansão e contração. Em fases de ascensão, como a era monopolista, em que houve a concentração do capital em grandes corporações, impulsionada pela fusão entre bancos e indústrias, intensifica a acumulação e o poder econômico. No entanto, esses períodos de escalada do capital são frequentemente seguidos por crises profundas, como a Grande Depressão de 1929, desencadeada pela quebra da Bolsa de Nova York. (BEHRING, 2018)

As crises econômicas têm um impacto significativo na sociedade e no papel do Estado. Diante de altas taxas de desemprego, inflação e endividamento, os governos são pressionados a adotar medidas para estabilizar a economia e proteger a população. Historicamente, os períodos de crise têm sido marcados pela expansão de políticas sociais, como programas de seguro-desemprego e Assistência Social, que permitem a continuidade do consumo, mesmo que limitada, visando amortecer os efeitos da recessão e estimular a demanda. Contudo, a condição de endividamento do Estado, gera a restrição de direitos sociais pela falta de investimento estatal e consequentemente de recursos para sua garantia.

Em resposta às crises pós segunda guerra mundial, emergiu o neoliberalismo, uma ideologia que defende a redução do papel do Estado na economia e a expansão do mercado. Essa visão econômica propõe a privatização de empresas estatais, a desregulamentação de diversos setores e a contenção dos gastos públicos, especialmente na área social. O neoliberalismo busca aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, enfraquecer os sindicatos e reduzir os direitos trabalhistas, acarretando na formação de um exército industrial de reserva e no aumento da taxa de desemprego. Essa situação, por sua vez, permite às empresas reduzir salários e intensificar a exploração da força de trabalho, aumentando os lucros. (BEHRING, 2018)

No entanto, o crescente desemprego gera uma maior demanda por proteção social, criando uma contradição entre a lógica de mercado, que busca reduzir os gastos públicos, e as necessidades sociais, que os ampliam. A relação entre o Estado e o mercado é complexa e dinâmica. Por um lado, as crises econômicas revelam as limitações do mercado e a necessidade de intervenção estatal para garantir a estabilidade social. Em contrapartida, as políticas neoliberais, ao buscar reduzir o papel do Estado, agravam as desigualdades sociais e a instabilidade econômica.

A “Questão social” emerge das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, manifestando-se na desigualdade, na exploração da força de trabalho e na precarização das condições de vida da classe trabalhadora, como já abordado. Autores como Yamamoto, 2001 e Netto (2001) apontam que essas crises impulsionam a necessidade de intervenção estatal para garantir a reprodução da força de trabalho e mitigar os conflitos sociais. Nesse contexto, as políticas sociais surgem como respostas institucionais às expressões da “Questão Social”, buscando minimizar os impactos das desigualdades por meio de serviços públicos e programas assistenciais. Reconhecendo que as políticas sociais não eliminam a “Questão Social”, mas apenas a administram dentro dos limites impostos pelo sistema capitalista.

### **2.3. A Evolução das Políticas Sociais no Brasil**

O Brasil apresenta suas particularidades históricas que moldam a constituição das políticas sociais. Desde o período colonial é uma sociedade marcada pelo escravismo, clientelismo, informalidade e sincretismo cultural<sup>3</sup>, sem compromisso democrático e redistributivo, estruturado socialmente de maneira que privilegie os interesses privados em detrimento do bem-estar coletivo.

Embora o Estado devesse defender os interesses gerais, ele frequentemente institucionaliza os interesses da classe dominante, preservando uma ordem social excludente. Ao longo do tempo, a conquista dos direitos no Brasil ocorreu de maneira gradual, enfrentando obstáculos para a sua plena implementação, impulsionada pela pressão exercida pelos trabalhadores. Os direitos sociais, portanto, não surgiram como concessões espontâneas do poder público, mas como resultado das pressões e reivindicações dos trabalhadores organizados, na defesa da cidadania, dos direitos políticos e civis, constituindo

---

<sup>3</sup> Integração de elementos culturais distintos, resultando em novas práticas, crenças ou expressões culturais. Miscigenação de tradições, religiões, línguas ou costumes, como consequência de migrações, colonizações ou trocas culturais.

as políticas sociais na busca de uma proteção social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2017).

Entre os principais marcos históricos destacam-se: Em 1888, houve a criação da primeira legislação social, de uma caixa de socorro para funcionários públicos, representando uma das primeiras iniciativas voltadas à proteção social; Posteriormente, no ano de 1903 surgem as primeiras organizações sindicais, que passam a ser reconhecidas como direito em 1907; A redução da jornada de trabalho, para 12 horas acontece legalmente em 1911 e em 1919 regulamenta a questão do acidentes de trabalho, trazendo maior segurança para os trabalhadores. Em 1923, cria-se as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), precursoras do sistema previdenciário junto aos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em 1926.

A primeira legislação destinada a assistência a infância no país surge em 1891, que regulamenta o trabalho infantil; Em 1927 foi instituído o Código de Menores, destinado a delinquência infantil, com caráter punitivo, sendo modificado somente em 1990, pelo ECA, Estatuto da Criança e do Adolescente (BEHRING; BOSCHETTI, 2017).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é considerada um dos maiores marcos na história das políticas sociais brasileiras, pois consolidou um conjunto abrangente de direitos sociais e estabeleceu as bases para um sistema de seguridade social, abrangendo saúde, previdência e assistência social, além de garantir outros direitos fundamentais (ROCHA; MACÁRIO, 2015). No entanto, sua implementação ocorreu em um contexto histórico marcado pelo início da adoção do projeto neoliberal no país, o que resultou em uma aplicação incipiente, especialmente no que se refere à consolidação de sua base de financiamento, comprometendo a efetivação plena desses direitos.

No entanto, é importante destacar que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi promulgada apenas em 1993, e, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, a Assistência Social permaneceu em posição secundária, sem avanços significativos para sua efetivação como uma política social estruturada. Esse período também foi marcado pela implementação de programas de transferência monetária nos países de capitalismo periférico, seguindo orientações do Banco Mundial. No Brasil, Fernando Henrique Cardoso iniciou esse processo com a criação do Bolsa Escola, que serviu de base para a ampliação e unificação dos programas de transferência de renda nos governos seguintes. Neste trabalho, propomos a discussão do período entre 2014 e 2024, mas partimos de 2003, quando se inicia o governo petista, para compreender as bases das políticas sociais implementadas nesse intervalo.

Entre 2003 e 2016, os governos liderados por Lula e Dilma Rousseff foram marcados pela ampliação de políticas sociais, com destaque para a instituição da Política Nacional de Assistência Social implementada através do SUAS e através de programas, como o Bolsa família<sup>4</sup>, que teve papel central na redução da pobreza e desigualdade, possibilitando melhorias nas condições de vida dos trabalhadores. Houve também melhorias nas condições de trabalho e um aumento real do salário mínimo. Apesar desses avanços, eram aliados a um caráter compensatório, com concessões ao capital, articulando a continuidade da dominação do capitalismo e o “controle” através da viabilização de benefícios à classe trabalhadora (DA SILVA CASSIN, 2022).

Este pacto social composto por um amplo leque de partidos e por diferentes frações de classe, dos mais ricos aos mais pobres, permitiu ao PT articular um jogo político inédito na história do País, atendendo tanto às necessidades mais imediatas da classe trabalhadora quanto às demandas dos principais setores da burguesia brasileira. (Da Silva Cassin, 2022)

Com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016, o Brasil experimentou uma radicalização do neoliberalismo, marcada por um conjunto de medidas ultraliberais. A gestão de Michel Temer adotou uma estratégia de ajuste fiscal e social, que resultou em um significativo retrocesso dos direitos trabalhistas e sociais. A intensificação da exploração da força de trabalho e o aumento da repressão foram instrumentos utilizados para conter a crise econômica e política, beneficiando as classes mais ricas da sociedade.

Nesse cenário, o governo de Temer apresentou a PEC (241/2016), do teto de gastos, em que limitava os gastos sociais, a partir de 2017, com saúde, previdência, educação e assistência social, assim, com a redução dos gastos estatais, a maior parte da receita da união continua se destinando ao pagamento da dívida pública. Dessa forma, representou o desmonte dos direitos e das políticas sociais (DA SILVA CASSIN, 2022).

a flexibilização da Desvinculação de Receitas da União (DRU), permitindo que o governo utilize livremente parte das contribuições sociais, deslocando rubricas orçamentárias. Ou seja, o governo pode deslocar recursos das políticas sociais para utilizá-los em outras rubricas, inclusive para o pagamento de juros da dívida pública. (Meirelles, 2022, p.80)

---

<sup>4</sup> O Bolsa Família foi implementado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, e convertida em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal n. 10.836, que consiste em um programa social de transferência de renda do governo federal do Brasil, que objetiva a redução da pobreza e a promoção da proteção social das famílias em vulnerabilidade social. (Brasil, 2004)

Houve também uma contrarreforma trabalhista, aprovada pela lei nº13.429/2017, em que eleva a taxa de exploração pela redução dos salários, a ocorrência de trabalhos temporários e a terceirização de trabalhadores. Posteriormente, em novembro de 2017 passou a vigorar a lei da reforma trabalhista, de nº 13.467, que gerava maior flexibilização das relações de trabalho, beneficiando o empregador, com a redução dos intervalos de descanso, banco de horas (em que extingue o pagamento de horas extras), novos vínculos contratuais, como o trabalho intermitente e teletrabalho). Logo, essas medidas enfraquecem a luta sindical que atenua a capacidade de negociação dos direitos trabalhistas(DA SILVA CASSIN, 2022).

O governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) representou a consolidação de um projeto político ultraliberal e neofascista, iniciado na gestão de Michel Temer, marcado pela recomposição da extrema-direita no cenário nacional. A gestão Bolsonaro foi marcada pela propagação de um discurso de ódio, que exaltava a ditadura militar, defendia a pena de morte, a redução da maioria penal e o livre acesso às armas, marcada pela defesa de valores tradicionais, perseguiu minorias e adotou posturas homofóbicas, machistas e de intolerância religiosa e étnica, tudo sob o discurso de um falso nacionalismo.

Essa agenda ultraconservadora e autoritária representou um retrocesso histórico para o país, na conjuntura da ausência de políticas sociais que aprofundaram as desigualdades sociais e restringiram direitos humanos. Como a contrarreforma da previdência, aprovada através da Emenda constitucional 103 de 2019, ampliou o tempo mínimo de contribuição para 40 anos, para receber o benefício integral, aumentando a idade mínima para 62 anos (mulheres) e 65 anos (homens), aumentando o tempo de contribuição de 15 e 20 anos, respectivamente, e reduziu o valor das pensões.

Em 2020, o país, junto ao resto do mundo, enfrentava a pandemia de COVID - 19, iniciada em março de 2020, agravou ainda mais a crise social no Brasil, o governo brasileiro teve iniciativas tardias de controle da doença, conduzindo a uma tragédia sanitária. As políticas públicas e sociais, já inadequadas antes da pandemia, se mostraram insuficientes diante do aumento do desemprego e das condições precárias de trabalho, situação que se deteriorou drasticamente durante a pandemia, resultando na ampliação e intensificação das condições de desigualdade e pauperização.

Juntamente com as regressões no mundo do trabalho e nos direitos sociais, emergem demandas concretas ainda mais complexas durante o momento pandêmico: o aprofundamento da insegurança alimentar, da desigualdade étnico-racial, da desigualdade de gênero, ameaças homofóbicas e antissemitas, violência e extermínio de povos indígenas, violência aos movimentos sociais, violência à luta pela terra e à luta pela moradia, dentre outros. (Meirelles, 2022, p.83)

A crise sanitária revela um agravamento da desigualdade social e da pobreza, evidenciando aspectos de necropolítica, pelas condutas do representante do país, em que evidenciam o descaso pela vida de seres vivos, sobretudo, mulheres, crianças, homossexuais, e, com mais agressividade à população negra e à população indígena (DE MEIRELLES, 2022).

Bolsonaro não apenas se eximiu de seu papel de chefe de Estado em promover medidas econômicas, sociais e sanitárias de enfrentamento à pandemia, como desestimulou o isolamento social, negou a gravidade da doença, promoveu aglomerações, incentivou o uso de medicamentos sem comprovação científica para o tratamento precoce da doença e retardou intencionalmente a aquisição de vacinas. (Da Silva Cassin, 2022).

Em detrimento da situação de emergência do país, ainda em 2020, foi decretado estado de calamidade pública, que permitiu o aumento dos gastos em saúde, para além do previsto na LOA, Lei Orçamentária Anual, pela excepcionalidade na Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, a conduta do presidente contrapõe à saúde pela economia, priorizando o lucro antes da saúde populacional. O governo priorizou medidas para auxílio das empresas, como a medida provisória 927 e 936, que flexibilizam os direitos trabalhistas.

Também foi instituído a renda básica emergencial, benefício de três parcelas de 600,00, para inscritos no CadÚnico e trabalhadores precários e informais. Prorrogados ao longo de 2020, totalizando 5 parcelas, e em 2021, a MP 1039, prorrogou o benefício em mais 7 parcelas com valores e regras restritas.

As políticas sociais brasileiras passaram por um processo de desmonte, com a intensificação do neoliberalismo, marcado pela privatização de serviços públicos, pela flexibilização das leis trabalhistas e pela redução dos gastos sociais. Tendências consolidadas, com o governo de Michel Temer e em sequência de Jair Bolsonaro. É importante destacar que a pandemia de COVID-19 expôs as desigualdades sociais existentes e a fragilidade no sistema de proteção social brasileiro, especialmente na área da saúde.

Considerando o exposto, reconhece que a história das políticas sociais no Brasil é marcada por uma constante tensão entre a conquista de direitos e a manutenção das

desigualdades sociais. A luta dos trabalhadores e movimentos sociais foi fundamental para a conquista de direitos básicos, como previdência social, assistência à infância e redução da jornada de trabalho.

No entanto, esses avanços sempre estiveram condicionados a interesses políticos e econômicos da classe dominante e foram frequentemente acompanhados de retrocessos e restrições. Em suma, há a emergência de uma construção social que seja mais justa e equitativa, que exige a superação de um modelo econômico baseado na exploração e na desigualdade, e a implementação de políticas sociais que garantam direitos a toda população.

Essas políticas refletem tanto os limites impostos pelo próprio sistema quanto as lutas sociais por direitos e proteção social. É nesse cenário que se insere a atuação dos assistentes sociais, cujo trabalho está diretamente vinculado à operacionalização e ao questionamento crítico dessas políticas. Fundamentado no pensamento de autores como IAMAMOTO (2021) e ROSSETTI (2009), o Serviço Social compreende sua atuação não apenas como execução de políticas públicas, mas como espaço de mediação e disputa, na busca pela efetivação dos direitos sociais e pelo enfrentamento das expressões da questão social.

#### **2.4. Reflexões sobre o trabalho dos Assistentes Sociais e a política de Assistência Social**

O assistente social é o profissional responsável por atender essas demandas concretas dos trabalhadores, na luta pela defesa de condições dignas de existência, através da articulação com o Estado, para garantia de direitos por meio da implementação de políticas sociais. Atuam na criação e desenvolvimento de projetos e políticas que operem em consonância com o Projeto Ético-Político defendido pelo serviço social, na garantia da proteção social.

O exercício profissional do assistente social é baseado em um referencial teórico-metodológico, que fundamenta a atuação em uma perspectiva crítica, busca a superação das desigualdades sociais. Pautados por princípios pela defesa dos direitos humanos; visando a transformação social através da construção de uma nova ordem societária, sem dominação, exploração ou preconceito; a universalidade de acesso a programas e políticas sociais; garantia do pluralismo; incentivando a diversidade; sem qualquer discriminação de cor gênero, religião, nacionalidade, orientação sexual, idade ou

classe; compromissada com a classe trabalhadora; buscando liberdade, autonomia, equidade e justiça social. Em suma, o projeto ético-político do Serviço Social é um referencial fundamental para a prática profissional, orientando a atuação dos profissionais na busca por uma sociedade mais justa e igualitária (YAZBEK, 2012).

O Serviço Social se contrapõe à direção tomada pelas políticas sociais que, cada vez mais, promovem a desresponsabilização do Estado, a privatização e mercantilização dos serviços públicos e a implementação de políticas focalizadas e emergenciais. Essa tendência se distancia da universalização dos serviços, criminaliza a pobreza e nega direitos. O Serviço Social também se opõe às tendências assistencialistas e filantrópicas presentes nas ações e políticas sociais, que reforçam a desigualdade e não garantem a autonomia dos indivíduos.

Cabe ressaltar que, ainda que a atuação do/da Assistente Social, não seja o objeto deste trabalho, a histórica inserção da profissão na política de Assistência Social, seja na atuação direta nos serviços, seja na formulação dessa política, que justifica a importância de refletir sobre a relação a profissão com a política social.

A política de Assistência Social é uma política social que objetiva o acesso aos direitos e o reconhecimento da cidadania.<sup>5</sup> No Brasil foi instituída com a Constituição Federal de 1988, que contempla o conceito de seguridade social, no texto dos artigos 203 e 204, dispõe sobre a política pública de responsabilidade estatal, para atuar nas expressões da “Questão Social”.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:  
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.  
VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)

---

<sup>5</sup>A cidadania é o vínculo jurídico e político entre uma pessoa e um Estado, que confere a essa pessoa direitos e deveres, permitindo-lhe participar ativamente na vida política, social e econômica do país. A cidadania envolve, principalmente, o direito de votar, ser eleito e ter acesso a serviços e proteção do Estado. Além disso, implica o cumprimento de obrigações como o pagamento de impostos e o respeito às leis. No Brasil, a cidadania é garantida pela Constituição Federal, e todos os cidadãos são iguais perante a lei, sem distinção de origem, raça ou classe social. (BRASIL, 1988)

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 1988)

Anteriormente, ao que se tratava de ações assistenciais, tinham um caráter conservador e funcionalista, caracterizadas pela filantropia, como uma benesse e não como direito social. Com a Constituição Federal 1988, consolidou a Assistência Social como responsabilidade estatal, distinguindo-se da prática adotada historicamente e estabelecendo como direito do cidadão (SPOSATI, 2007).

A seguridade social, idealmente propõe a perspectiva universal de uma proteção social pública, que assegure os direitos à saúde, à previdência e à assistência social. Contudo, se organiza em diferentes acessos, a previdência social tem caráter contributivo, ou seja é um direito acessado mediante a própria contribuição, já a política de saúde e assistência não são contributivas, a saúde tem o acesso universal, já a assistência social está direcionada a quem dela necessitar.

Com o reconhecimento constitucional da política de Assistência Social, foi organizada e regulamentada com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, com a Política Nacional De Assistência Social (PNAS) em 2004 e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005. Estabelece o dever do Estado em responder às necessidades por proteção social mediante a riscos e vulnerabilidades individuais e sociais, objetiva a garantia da cidadania e seus direitos, com igualdade e equidade, fundada na dignidade humana.

A política de Assistência Social foi organizada em níveis de proteção, com propósito de promover a sobrevivência, acolhimento, convívio familiar e social. A Proteção Social Básica destina-se à prevenção de riscos sociais e individuais; promovendo programas,

projetos, serviços e benefícios aos usuários da política em situação de vulnerabilidade social (NUNES; DE MENEZES AMICUCCI, 2020). Tendo os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como os principais responsáveis pela execução deste serviço.

A Proteção Social Especial é destinada a indivíduos que se encontram em situação de direitos já violados, e é dividida em níveis de complexidade, a Proteção Social Especial de Média Complexidade (PSEMC), atende os usuários em risco, acompanhadas pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e Proteção Social Especial de Alta Complexidade (PSEAC), garante a proteção social de forma integral, para famílias e indivíduos com ruptura ou fragilização de vínculos familiares e comunitários, oferta o acolhimento por estruturas permanentes para institucionalização.

Atua para além da vulnerabilidade e riscos sociais da população, mas também a ressocialização, inclusão e reinserção social. Luta pela equidade, respeitando as diferenças individuais sem discriminação, apoio as questões relacionada a genero, raça, etnia e orientação sexual.

A política de Assistência Social no Brasil, estruturada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tem como objetivo garantir proteção social a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. Para além da transferência de renda, os serviços socioassistenciais contemplam diversas ações voltadas à superação de desigualdades históricas e estruturais, considerando especificidades de gênero, raça, etnia e orientação sexual.

A realidade da população indígena e quilombola revela profundas desigualdades no acesso aos direitos básicos, o que justifica a existência de CRAS especializados. Esses centros não apenas oferecem benefícios assistenciais, mas também atuam na promoção da cidadania, fortalecendo laços comunitários e preservando culturas e modos de vida tradicionais. A implementação desses serviços, no entanto, enfrenta desafios como a insuficiência de recursos, dificuldades de acesso geográfico e a necessidade de maior qualificação dos profissionais para o atendimento sensível às especificidades culturais dessas populações (SPOSATI, 2007). Além da desigualdade socioeconômica, a discriminação de gênero e orientação sexual também figura como uma das vulnerabilidades enfrentadas no acesso à assistência social. Mulheres, especialmente as negras e indígenas, estão sob maior risco de violência doméstica e pobreza extrema, tornando-se, frequentemente, as principais usuárias

dos serviços assistenciais (NUNES; DE MENEZES AMICUCCI, 2020).

Do mesmo modo, a população LGBTQIA+ sofre com a exclusão do mercado de trabalho, expulsões familiares e violência social, o que torna essencial a oferta de serviços que garantam proteção e reinserção social a esses grupos. Nesse contexto, o CRAS LGBT surge como um equipamento fundamental para o acolhimento dessa população, oferecendo suporte psicossocial, encaminhamentos para redes de apoio e políticas públicas voltadas à inclusão e garantia de direitos.

A V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, estabeleceu diretrizes fundamentais para a garantia da equidade no acesso aos direitos socioassistenciais. Dentre os princípios elencados, destacam-se a equidade rural-urbana de acesso, a acessibilidade em infraestrutura e o direito à convivência familiar e comunitária (SPOSATI, 2007). Contudo, a efetivação desses princípios ainda encontra entraves, principalmente devido ao subfinanciamento da política pública e à priorização de programas focalizados em detrimento de uma perspectiva universalista.

Em 2005, na V Conferência Nacional de Assistência Social elencou 10 direitos socioassistenciais:

1. Direito a todos de acesso a assistência social efetiva com dignidade e respeito.
2. Equidade rural-urbana de acesso.
3. Equidade social e de manifestação pública.
4. Igualdade de acesso a rede socioassistencial.
5. Acessibilidade em infra-estrutura, acessibilidade e atendimento privativo.
6. Garantia à convivência familiar, comunitária e social
7. Garantia da qualidade de vida pela articulação intersetorial dos serviços.
8. Direito à renda, através de projetos de inclusão produtiva.
9. Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva.
10. direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais, a ser informado de forma pública sobre as ofertas de serviço da rede (SPOSATI, 2007, p. 457).

A Assistência Social possui uma organização descentralizada, baseada na equidade, controle e gestão social. A sua materialização está atrelada aos interesses e sistema econômico vigente, sofrendo interferências desses financiamentos, do fundo público e sua gestão

orçamentária, caminhando para expansão ou retrocessos (NUNES; DE MENEZES AMICUCCI, 2020).

Os motivos para a não efetivação da política, conforme estipulado na constituição, são multifatoriais, vão desde as estruturas sociais, na consolidação de um modelo econômico movido pela desigualdade até ações governamentais que corroboram para manutenção de tal ordem. As políticas sociais tendem a focalização, contrariando sua universalização, a imediatividade e a serem descontinuadas, afetando a qualidade e efetividade dos serviços ofertados, bem como as privatizações e a terceirização; em que o Estado se exime de sua responsabilidade, o que compromete também os interesses do serviço. Tais problemáticas restringem os direitos garantidos por lei e acarretam o alargamento das expressões da “Questão Social”.

entraves na implementação do SUAS, pontuando; a incompatibilidade dos recursos a realidade territorial; a baixa emancipação do sujeito como detentor de direitos sociais; precarização do trabalho nas estruturas físicas da política; a fragmentação e seletividade dos direitos, baixa cobertura do SUAS nos municípios. (Nunes; Menezes Amicucci, 2020, p. 60)

O terceiro setor remete aos interesses da burguesia e da ordem do capital, ou seja, ao transferir essa responsabilidade inicialmente estatal, é a forma do Estado manter a reprodução capitalista. Não exercendo o enfrentamento às expressões da “Questão Social”, o que reforça o caráter assistencialista e merdadoriza a proteção social (DA SILVA; SENA; SOARES, 2018).

### **3. FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL (2014-2024): IMPACTOS E DESAFIOS NA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Este capítulo examina o financiamento das políticas sociais no Brasil, considerando as diferentes conjunturas políticas e econômicas entre 2014 e 2024. São analisadas as principais fontes de recursos, bem como as oscilações nos investimentos estatais destinados à Assistência Social. Além disso, o capítulo discute os impactos das políticas de austeridade fiscal, como a Emenda Constitucional 95/2016, e as consequências dessas medidas para a manutenção e ampliação dos direitos sociais. Por fim, são exploradas as possibilidades e desafios para um financiamento mais efetivo das políticas públicas voltadas à garantia de direitos.

#### **3.1. Notas sobre o orçamento e o financiamento da Assistência Social no Brasil**

O financiamento das políticas sociais no Brasil é um processo complexo e dinâmico, diretamente influenciado pela organização do orçamento público, ou seja, o fundo público é um espaço político que reflete as tensões e disputas existentes na sociedade.

As ações do Estado são materializadas a partir da definição do orçamento público, logo, o orçamento público se configura como um espaço político em que estão em disputa vários projetos. A origem, o montante e o destino dos recursos do orçamento público federal são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) (Da Silva; Sena Soares, p. 10, 2018.)

O fundo público é a capitalização do Estado, pela extração de recursos da sociedade, em impostos, taxas, contribuições e apropriação da mais-valia socialmente produzida. Já o orçamento público é o instrumento que expressa esses recursos a serem obtidos, os meio pelo qual serão angariados e suas alocações.

Como mencionado, os gastos orçamentários são influenciados pelas disputas políticas, formas com as quais o estado exerce seu controle, alinhando o direcionamento dos gastos a sua prioridade política. Consequentemente os financiamentos das políticas sociais sofrem variações pelos diferentes contextos históricos e governos. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento legal que define a alocação dos recursos públicos, refletindo essa disputa por recursos por diferentes projetos políticos dos governos.

O financiamento do orçamento é diferenciado em dois tipos de receitas, as correntes (tributos, contribuições, patrimonial, agropecuária industrial e de serviços); de capital (não são contínuas, constituição de dívidas, amortização de empréstimos). O sistema tributário

pode se configurar de diferentes formas: regressiva (inversamente proporcional a renda, aumentando os impostos às classes de menor poder aquisitivo), progressiva (aumenta a contribuição conforme ao aumento da renda) e proporcionais (como a própria expressão, são proporcionais à renda). Podem ser diretos que incidem sobre a renda e o patrimônio ou indiretos sobre a produção e consumo (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

No Brasil, o tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte, concebido com o objetivo de impulsionar a acumulação de capital, impõe uma carga tributária maior sobre os mais pobres, enquanto os mais ricos usufruem de benefícios fiscais. Resultando o ônus fiscal aos trabalhadores assalariados e para as camadas mais vulneráveis da população, que dessa forma, beneficia a concentração de renda, causa o aprofundamento das desigualdades e das expressões da “Questão Social”.

Ademais, a dívida pública<sup>6</sup> compromete uma parcela significativa do orçamento público para o pagamento de juros e da amortização, que prevê a expansão do capital fictício, canalizando o parte do fundo público para o mercado financeiro, que culmina no aumento das taxas de juros e dos impostos. De modo que, limita a distribuição dos recursos destinados à seguridade social e enfraquece a proteção social pelo comprometimento das contas públicas.

Para além disso, os gastos com a seguridade social também se limitam pelo interesse na manutenção da ordem capitalista vigente e na subalternização da classe trabalhadora, com um financiamento insuficiente e ineficientes frente às necessidades sociais. Sendo assim, o Estado recorre às privatizações, que transferem a responsabilidade pública para o setor privado, implicando no comprometimento da qualidade e efetividade dos serviços prestados, já que essa parceria público-privada está alinhada com o interesse do capital.

Para consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil, deveria existir uma prioridade considerável na alocação dos recursos do orçamento público. De forma com que as despesas do Estado garantam os direitos sociais estabelecidos na legislação, promovendo através das escolhas políticas do planejamento e financiamento público à justiça social, benefícios dos serviços para todos, buscando eliminar as desigualdades sociais (SALVADOR,

---

<sup>6</sup> A **dívida pública** é o montante total de recursos que o governo de um país, seja ele federal, estadual ou municipal, deve a credores, internos ou externos, em decorrência da emissão de títulos de dívida e outros instrumentos financeiros. Ela é contraída para financiar atividades do governo, como investimentos e programas sociais, quando as receitas não são suficientes para cobrir os gastos. A dívida pública pode ser dividida em duas categorias principais: dívida interna, que é contraída junto a instituições do próprio país, e dívida externa, que é tomada junto a credores de outros países ou organismos internacionais (LOPES, 2020).

2012).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação estabelecem mecanismos para garantir a transparência e o controle social sobre o orçamento público. Ao exigir a divulgação ampla de informações sobre os planos, orçamentos e execução orçamentária, em todos os níveis de governo.

O acesso irrestrito às informações sobre o orçamento público é um direito fundamental e um pré-requisito para a participação efetiva da sociedade na gestão fiscal. Para que essa participação seja efetiva, é necessário que as informações sejam apresentadas de forma clara, objetiva e compreensível, permitindo que a sociedade civil analise criticamente as ações do governo e proponha alternativas. Além disso, a disponibilização das informações em tempo hábil é fundamental para fortalecer a democracia e garantir que a sociedade possa acompanhar a execução do orçamento e identificar eventuais desvios ou irregularidades.

Analisar o controle democrático sobre o orçamento público implica ainda mapear e problematizar a natureza das deliberações das conferências de políticas sociais e de defesa de direitos relacionadas ao fundo público e investigar sua concretização ou não. (Salvador; Teixeira, p.27, 2014)

O desfinanciamento da Assistência Social no Brasil é um problema estrutural que se intensificou nos últimos anos devido a medidas de austeridade fiscal, como a Emenda Constitucional (EC) 95/2016, conhecida como PEC do Teto de Gastos, e a substituição desse regime pelo novo Arcabouço Fiscal em 2023. O impacto dessas políticas envolve o fato que essas medidas comprometem a materialização dos direitos sociais e aprofundam a desigualdades (BOSCHETTI, 2017; GRANEMANN, 2018).

A EC 95/2016, aprovada no governo de Michel Temer, congelou os gastos públicos por 20 anos, limitando os investimentos sociais à inflação do ano anterior. Para a Assistência Social, isso significou uma drástica redução dos recursos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), afetando programas como o Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os serviços socioassistenciais nos municípios. Essa medida representou um ataque direto ao financiamento da Seguridade Social, comprometendo a capacidade do Estado de garantir proteção social aos mais vulneráveis (BOSCHETTI & BEHRING, 2021).

Além de que o congelamento orçamentário não considera o crescimento populacional e a ampliação da demanda por serviços assistenciais. Ao restringir os investimentos sociais,

a PEC favoreceu a financeirização da economia, priorizando o pagamento da dívida pública em detrimento dos direitos sociais. O desfinanciamento resultante levou a filas para concessão de benefícios, redução do número de profissionais nos serviços socioassistenciais e sucateamento das unidades de atendimento (GRANEMANN, 2019).

Em 2023, o governo Lula propôs o Novo Arcabouço Fiscal, elaborado pelo ministro da Fazenda, Fernando Haddad, como alternativa à EC 95. Esse novo regime substituiu o teto de gastos por um modelo que estabelece um limite para o crescimento das despesas baseado na arrecadação. A nova regra permite um aumento real dos gastos públicos, mas ainda impõe restrições que podem comprometer a expansão da Assistência Social. Para muitos pesquisadores do Serviço Social, como Aldaíza Sposati, embora o novo arcabouço seja menos rígido do que o teto de gastos, ele mantém uma lógica fiscalista que subordina os direitos sociais à estabilidade econômica (SPOSATI, 2023).

O principal desafio frente a essa realidade, é garantir que a Assistência Social tenha recursos suficientes para recuperar as perdas acumuladas durante os anos de austeridade. O Orçamento da União para a área ainda apresenta déficits que limitam a plena execução dos serviços, levando ao questionamento se o arcabouço fiscal será capaz de reverter os danos causados pela EC 95 ou se representará apenas uma flexibilização limitada do modelo anterior (BEHRING, 2023).

O Serviço Social enfatiza que o financiamento da Assistência Social deve ser tratado como uma questão de justiça social, e não apenas como um problema fiscal. Para garantir a efetivação dos direitos assistenciais, é essencial que o orçamento da área seja vinculado às necessidades da população e protegido de cortes arbitrários. A luta por um financiamento adequado passa, portanto, pela mobilização política e pelo reconhecimento da Assistência Social como um direito fundamental, indispensável para a redução das desigualdades e para a construção de uma sociedade mais justa (BOSCHETTI & BEHRING, 2022).

A seguir, analisaremos a inclusão da Assistência Social no orçamento público federal e os impactos das medidas de austeridade fiscal.

### **3.2. Análise dos financiamentos governamentais destinado às políticas sociais (2014–2024)**

Visando criar condições para a análise orçamentária da política de Assistência Social,

desenvolvemos uma contextualização cronológica dos governos de 2014 a 2024, trazendo os contextos socioeconômicos que impactam no orçamento público e as ações significativas ao que se refere ao financiamento das políticas sociais. O período foi marcado por instabilidades políticas, crises econômicas e a emergência global da pandemia de COVID-19. Esse contexto evidenciou avanços e retrocessos no financiamento das políticas sociais, refletindo as prioridades políticas e destacando a centralidade das disputas na gestão do orçamento público (IPEA, 2022).

Posteriormente, discutiremos o detalhamento do orçamento da Assistência Social de 2020 a 2024, como investimentos por estados, disposição entre os programas, dados segundo o portal da transparência, acessado em Fevereiro de 2025 e segundo o SIGA Brasil, acessado em Março de 2025.

Entre 2014 e 2016, o país enfrentou uma crise econômica durante o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff. Apesar das dificuldades fiscais, houve um esforço para manter programas como o Bolsa Família e o Minha Casa, Minha Vida, contribuindo para a redução da pobreza e o acesso à moradia (BRASIL, 2015).

Em 2014, o valor destinado às despesas com Assistência Social foi de R\$ 66.847.735.367,77. Em 2015, esse montante aumentou 3,5% e em 2016, continuou a subir, com um aumento de 12,11% em comparação com o ano anterior.

Com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e a posse de Michel Temer, houve uma inflexão na gestão do fundo público, marcada pela austeridade fiscal. A aprovação da Emenda Constitucional 95 (EC 95/2016) congelou os gastos públicos em saúde, educação e Assistência Social por 20 anos, afetando significativamente o financiamento das políticas sociais, como abordado anteriormente (BRASIL, 2017).

Em 2017, os investimentos sociais foram reduzidos para R\$ 780 bilhões, impactando principalmente as áreas de saúde e educação (IPEA, 2018). O orçamento para a Assistência Social representou uma redução de 10,8% em relação a 2016, e esse valor voltou a ser ampliado, com um aumento de 24,15%, em 2018.

Durante o governo Jair Bolsonaro, a gestão orçamentária manteve a austeridade fiscal e priorizou reformas voltadas à flexibilização dos direitos sociais. Em 2020, a pandemia de COVID-19 gerou uma pressão sem precedentes sobre o fundo público, levando à adoção de

medidas emergenciais como o Auxílio Emergencial<sup>7</sup>, que demandou aproximadamente R\$ 322 bilhões em recursos adicionais (BRASIL, 2021).

O Auxílio Emergencial foi pago em parcelas de R\$ 600,00 a mais de 60 milhões de brasileiros, totalizando R\$ 290 bilhões em 2020. Esse valor representou 45% do total investido em programas sociais naquele ano, enquanto a área da saúde recebeu R\$ 160 bilhões (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2021). No entanto, com a retomada do ajuste fiscal, os recursos voltaram a um patamar mais restritivo em 2022, totalizando R\$ 850 bilhões (MEIRELLES, 2022).

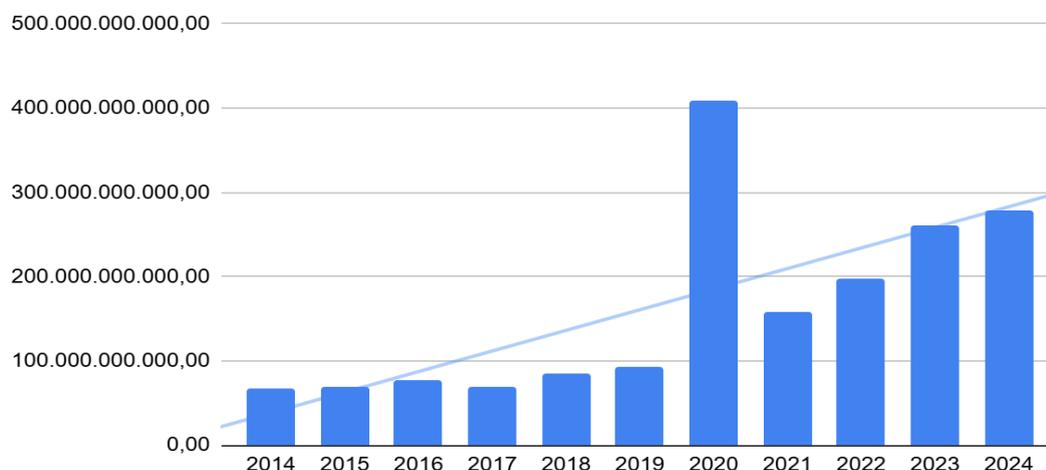
Ao que se refere ao orçamento da Assistência Social, em 2019, houve um aumento de 8,09% em relação ao ano anterior. Já em 2020 houve a ampliação de 341,52% , seguidos de uma redução de 61,31% em 2021. O orçamento voltou a crescer, com um aumento de 25,05% em 2022.

Com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2023, houve uma reestruturação das políticas sociais, incluindo a recriação do Bolsa Família e o aumento dos repasses ao SUAS. O Orçamento Geral da União para 2023 destinou cerca de R\$ 1,55 trilhão às áreas sociais, como a Previdência Social; Assistência Social; Saúde e Educação. (BRASIL, 2023). Os dados apresentados até aqui podem ser melhor visualizados no gráfico abaixo que evidencia que o orçamento da Assistência Social, foi ampliado em 2023, de 31,74% em relação ao ano anterior, e 6,46% em 2024 (Fig. 1).

---

<sup>7</sup> O **Auxílio Emergencial** foi um programa de transferência de renda criado pelo governo federal do Brasil em 2020, como uma medida temporária de proteção social devido à crise econômica causada pela pandemia de COVID-19. Com o objetivo de oferecer apoio financeiro às famílias mais vulneráveis e aos trabalhadores informais, autônomos e microempreendedores individuais (MEIs), que tiveram suas atividades interrompidas devido às restrições impostas pela pandemia.

**Figura 1:** Evolução do valor destinado à Assistência Social no período de 2014 a 2024, com destaque para um pico significativo em 2020.



**Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência.**

Os dados apresentados pelo portal da transparência do valor pago à Assistência Social, demonstram que entre 2014 a 2019, houve uma ligeira ampliação de recursos, com um crescimento expressivo em 2020 que, conforme já explicitado, se relaciona às medidas emergenciais adotadas para combater os efeitos da pandemia de COVID-19, em que o contexto socioeconômico evidenciou um aumento da demanda por serviços sociais devido a crises econômicas, sociais ou políticas, tendo adotado medidas como o auxílio emergencial e outros programas sociais. No entanto, esse aumento volta a decair em 2021, pelo processo de ajuste fiscal pós-pandemia. Que após esse período, houve a retomada da política de contenção de gastos, isso reflete a vulnerabilidade de programas sociais a mudanças políticas e orçamentárias.

Apesar do aumento de 25,05% em 2022 e de 31,74% em 2023, a oscilação do orçamento ao longo dos anos levanta questões sobre a previsibilidade e sustentabilidade do financiamento da Assistência Social. A instabilidade orçamentária pode dificultar a implementação de políticas públicas de longo prazo, que demandam planejamento estável e contínuo para garantir que os serviços atendam às necessidades da população.

Esses constantes ajustes no orçamento da Assistência Social evidenciam a falta de priorização e comprometimento com as políticas sociais, o que impacta diretamente a qualidade do atendimento e o desenvolvimento de projetos de inclusão social. As flutuações

orçamentárias geram instabilidade, dificultando a estruturação e a continuidade de benefícios e programas essenciais. Essa imprevisibilidade compromete a efetividade das ações e impacta significativamente as condições de vida da população em situação de vulnerabilidade social.

Para garantir a eficácia da Assistência Social, é crucial assegurar recursos para atender tanto às necessidades emergenciais quanto aos desafios estruturais de longo prazo. Além de que a realidade no Brasil exige a reformulação das políticas sociais para implementação de medidas estruturais, para efetivar a universalização dos direitos sociais, garantida pela Constituição de 1988, que depende de uma revisão das prioridades orçamentárias e da ampliação da participação popular no controle do fundo público, reafirmando o compromisso com a justiça social.

Posteriormente, propus analisar os dados dos valores pagos pelo Fundo Público, de maneira mais detalhada, como a porcentagem do orçamento que é comprometida pela dívida pública, o orçamento público destinado à Assistência Social, por programas e serviços e estados que têm prioridade na alocação de recursos. Contudo, o acesso a essas informações pelo portal da Transparência, acessado em Março de 2025, só detém essas informações a partir de 2021.

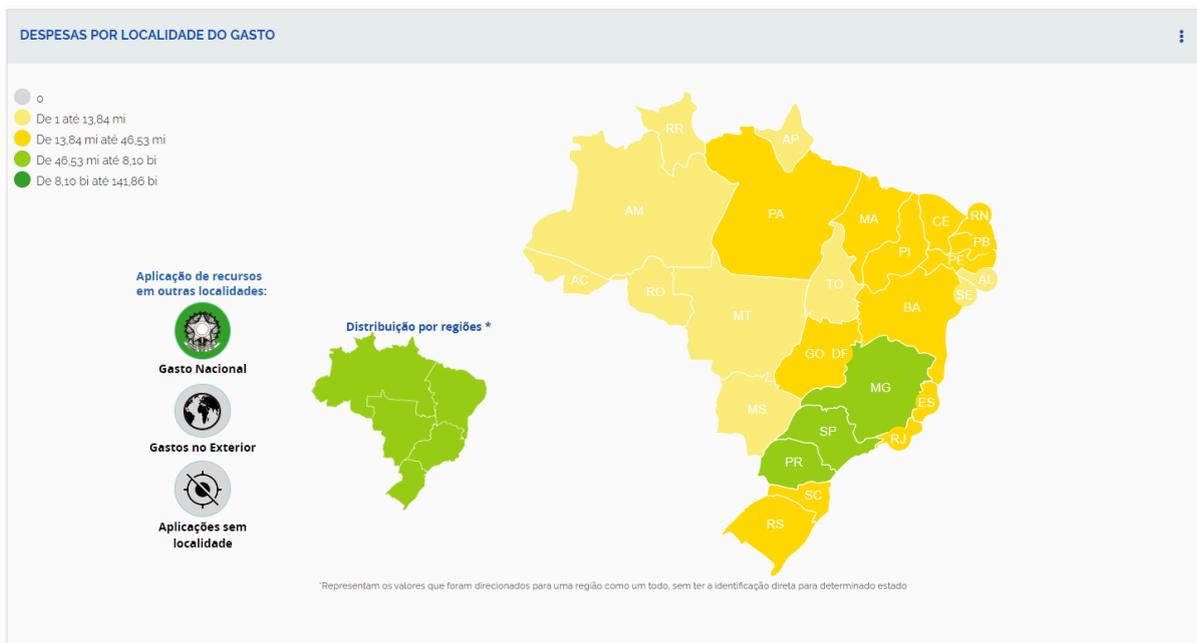
### **3.3. Detalhamento do orçamento público 2021-2024: valor destinado a Assistência Social, programas e áreas de maior investimento**

Em 2021, do orçamento executado das despesas, foram pagos R\$ 2,0 trilhões a serviço da dívida pública, em que comprometeu 25,102% pago a dívida e 35,01% para o refinanciamento da desta. Orçamento destinado a Assistência Social foi de R\$ 174,34 bilhões, sobre os valores pagos, 48,34% destinado ao Bolsa Família e a articulação de políticas públicas, 40,91% destinado a proteção social SUAS, 5,80% Auxílio Brasil<sup>8</sup> e a articulação de políticas públicas, 4,43% a modernização trabalhista, 0,52% a outras despesas da área de assistência social. Tendo os estados de Minas Gerais, São Paulo e Paraná sendo os maiores destinatários dessa despesa (Fig. 2)

---

<sup>8</sup> O **Auxílio Brasil** foi um programa de transferência de renda criado pelo governo federal do Brasil, na gestão do Bolsonaro, com o objetivo de substituir o antigo Bolsa Família, buscando dar condições econômicas para o provimento das necessidades básicas para as famílias em condições de pobreza e extrema pobreza, além de promover o acesso à educação, saúde e assistência social. Instituído pela **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**, o programa visa garantir a redução da pobreza e gerar uma maior inclusão social à população em situação de vulnerabilidade social.

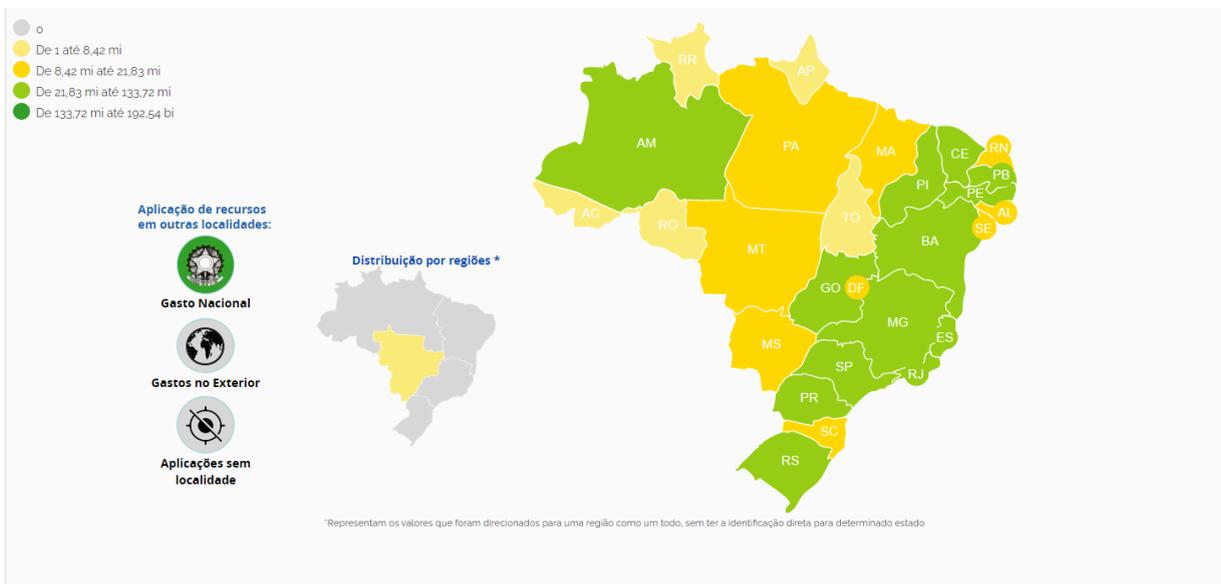
**Figura 2:** Distribuição das despesas públicas por estado no Brasil, destacando os valores aplicados em diferentes regiões no ano de 2021.



**Fonte: Portal da transparência.**

Em 2022, da execução orçamentária, foram pagos R\$1,9 trilhão, a serviço da dívida pública, em que comprometeu 19,521% pago a dívida e 33,86% para o refinanciamento da desta. Quanto ao orçamento destinado a Assistência Social foi de R\$ 193,50 bilhões, aumento aproximado de aproximadamente 10,99% sobre os valores pagos no ano anterior, 58,65% destinado ao Auxílio Brasil e a articulação de políticas públicas, 39,51% destinado a proteção social SUAS, 1,84 % a outras despesas da área de assistência social. Tendo os estados de Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Bahia, Piauí, Pernambuco, Paraíba, Ceará e Amazonas os maiores destinatários dessa despesa. Que nos permite analisar que o Orçamento foi despendido por mais regiões de maneira mais equiparada (Fig. 3)

**Figura 3:** Distribuição das despesas públicas por estado no Brasil, destacando os valores aplicados em diferentes regiões no ano de 2022.



**Fonte: Portal da transparência.**

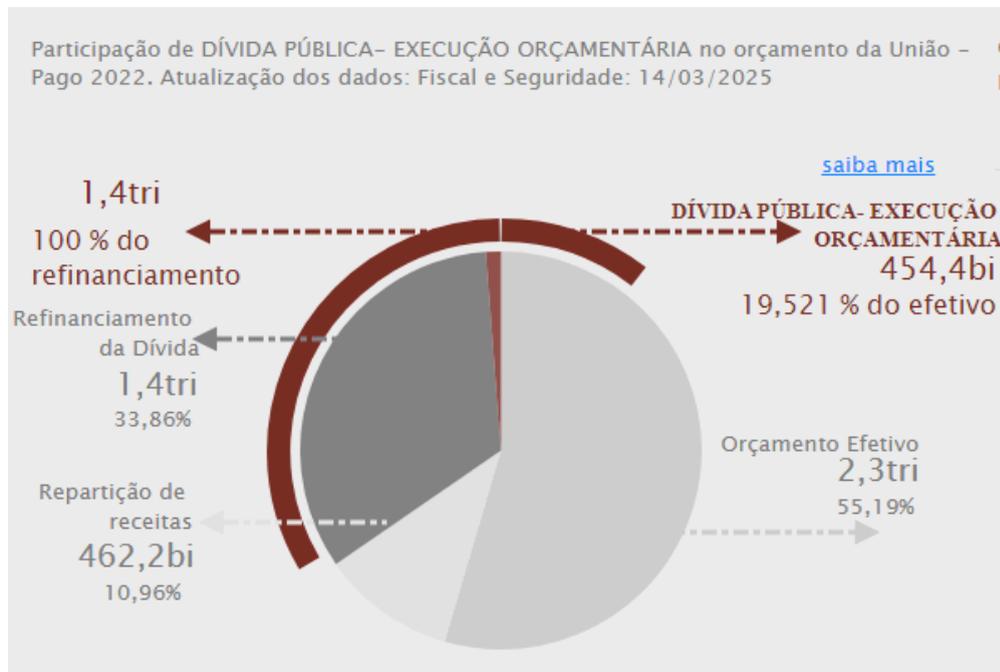
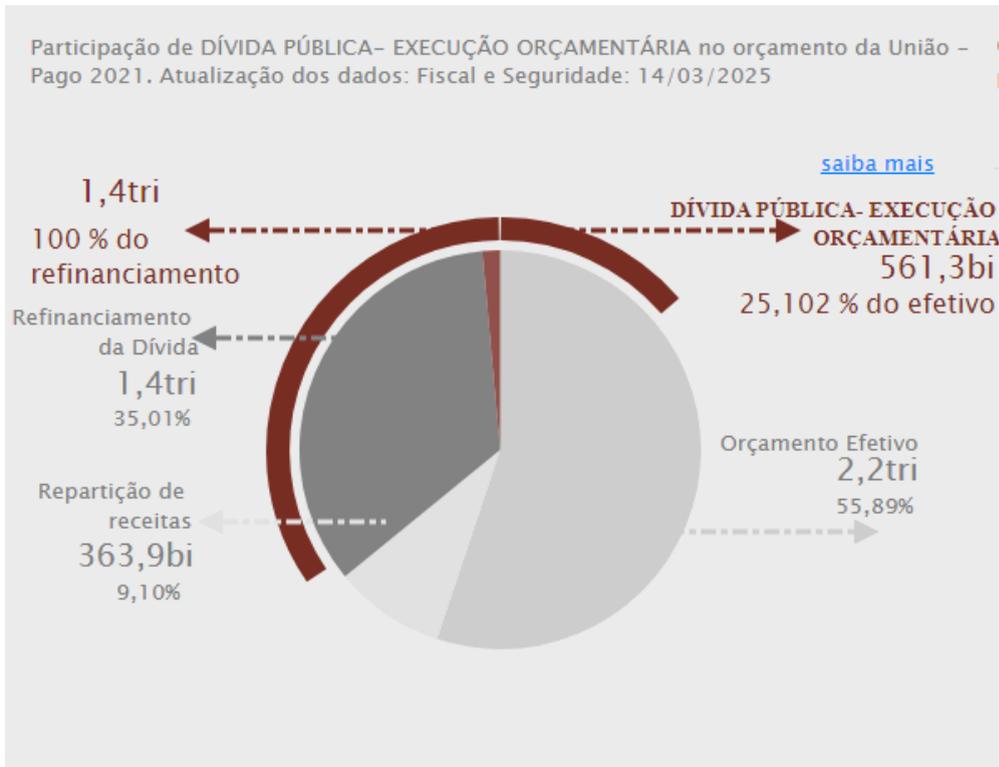
Em 2023, o orçamento das despesas foi de R\$ 5,26 trilhões, crescimento de aproximadamente 21,48% em relação a 2021 e 8,23% em relação a 2022. Sendo estes, R\$1,9 trilhão, a serviço da dívida pública, em que comprometeu 30,614% pago a dívida e 19,69% para o refinanciamento da desta.

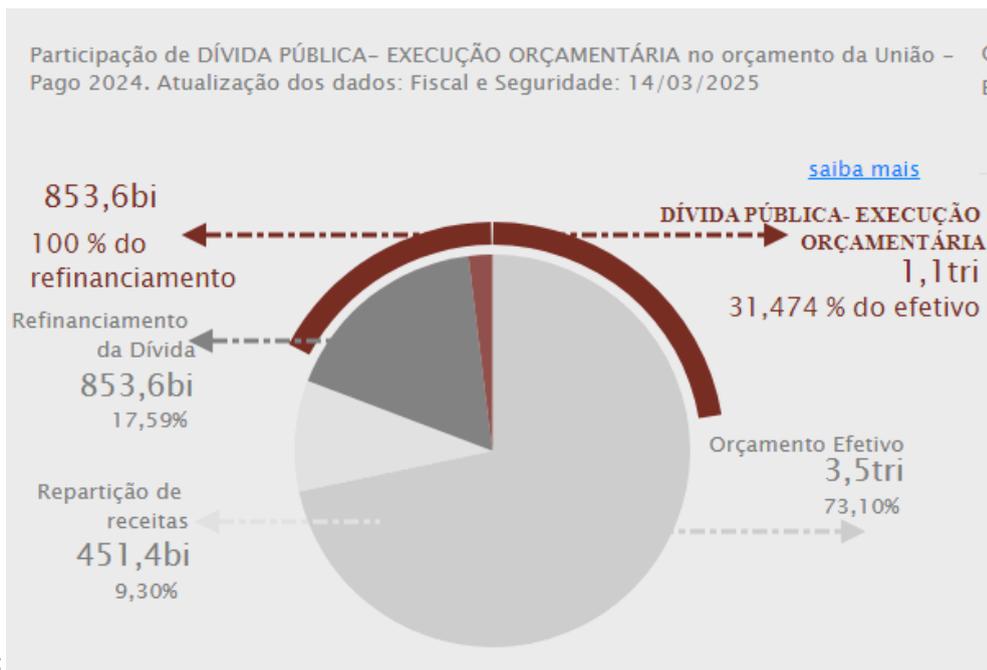
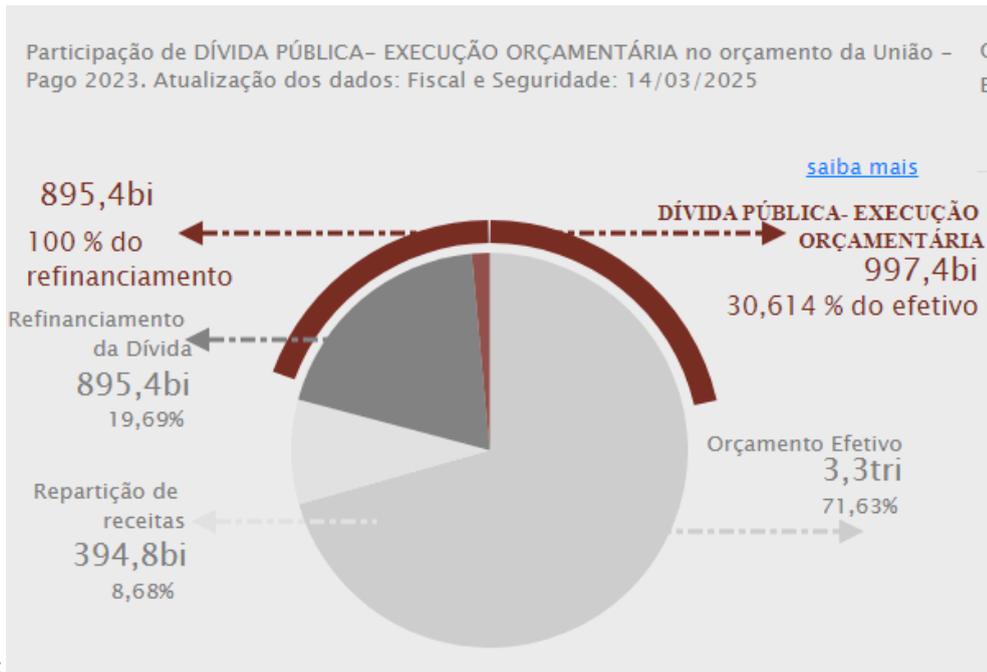
O orçamento destinado à Assistência Social foi de R\$ 261,28 bilhões, aumento significativo de 49,87% em relação a 2021, e de e 35,03% em relação a 2023. Sobre os valores pagos, 36,62% destinado ao Auxilio Brasil e a articulação de políticas públicas, 34,24% destinado a proteção social SUAS, 27,27% ao Bolsa Família e a articulação de políticas públicas, 1,87% a outras despesas da área de assistência social. Tendo os estados de Minas Gerais, São Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Piauí, Ceará e Amazonas os maiores destinatários dessa despesa (Fig. 4)





**Figura 6:** Execução orçamentária- orçamento pago a serviço da dívida pública.





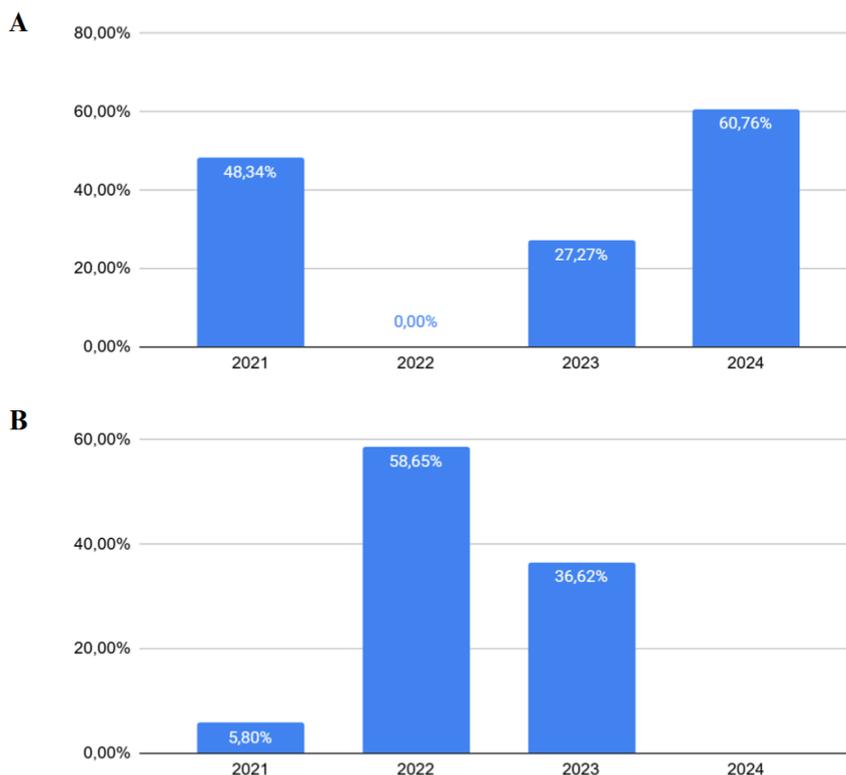
**A: 2021. B: 2022 C:2023 D: 2024. Fonte SIGA Brasil.**

A maior parte do orçamento federal continua sendo destinada a serviço da dívida pública, limitando o investimento direto em políticas sociais essenciais. Os dados demonstram que, em todos os anos analisados, mais da metade dos recursos federais foram alocados ao refinanciamento da dívida pública. Essa tendência reflete um modelo econômico em que o pagamento da dívida tem prioridade sobre investimentos em setores essenciais, como educação e assistência social, comprometendo o desenvolvimento social do país.

Já quanto aos dados apresentados dos recursos da Assistência Social, o gráfico exposto na figura 7, ilustra a porcentagem destinada ao Bolsa Família e Auxílio Brasil de 2021 a 2024.

O Auxílio Brasil, implementado em 2022, como substituto do Bolsa Família, recebeu a maior parte dos recursos em seu primeiro ano, com 58,65% do orçamento da Assistência Social. No entanto, em 2023 e 2024, houve um movimento de reestruturação, com a volta do Bolsa Família, que absorveu 60,76% dos recursos em 2024. Essa mudança sugere uma tentativa de estabilização das políticas de transferência de renda, refletindo a necessidade de garantir assistência contínua a populações vulneráveis (Fig. 7).

**Figura 7: A:** Porcentagem do orçamento da Assistência Social destinado ao programa Bolsa Família. **B:** Porcentagem do orçamento da Assistência Social destinado ao Auxílio Brasil.

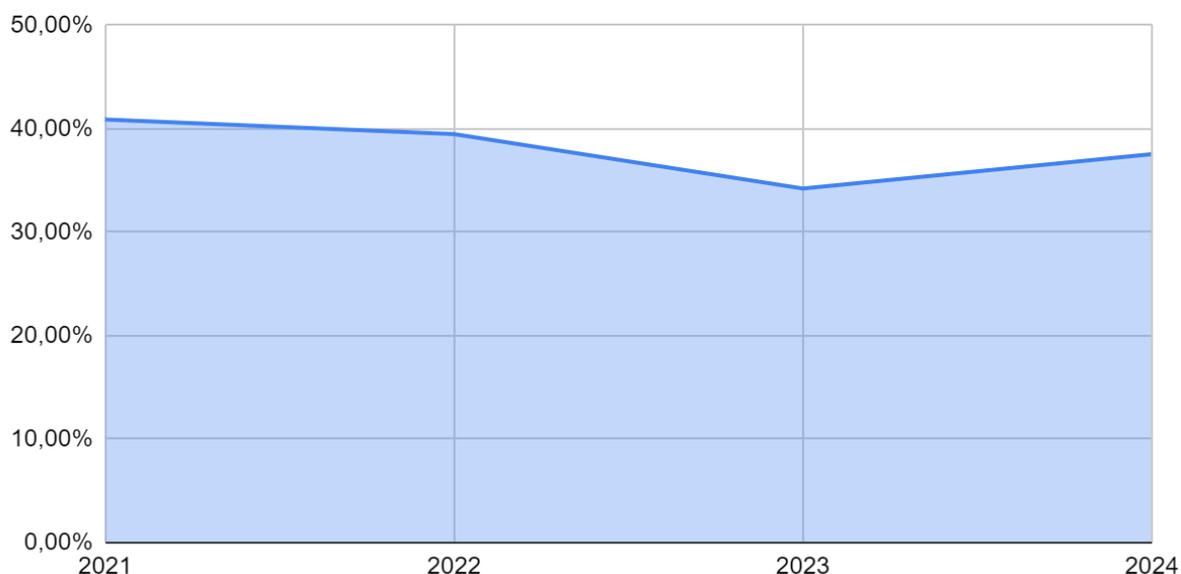


Fonte: Portal da transparência. Gráficos de elaboração própria.

A alocação percentual do orçamento da Assistência Social destinada à proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no período de 2021 a 2024 está representada no gráfico (Fig 8).

**Figura 8:** Alocação do orçamento da Assistência Social na proteção social. (2021-2024)

### Porcentagem do orçamento da Assistência Social destinado a Proteção social



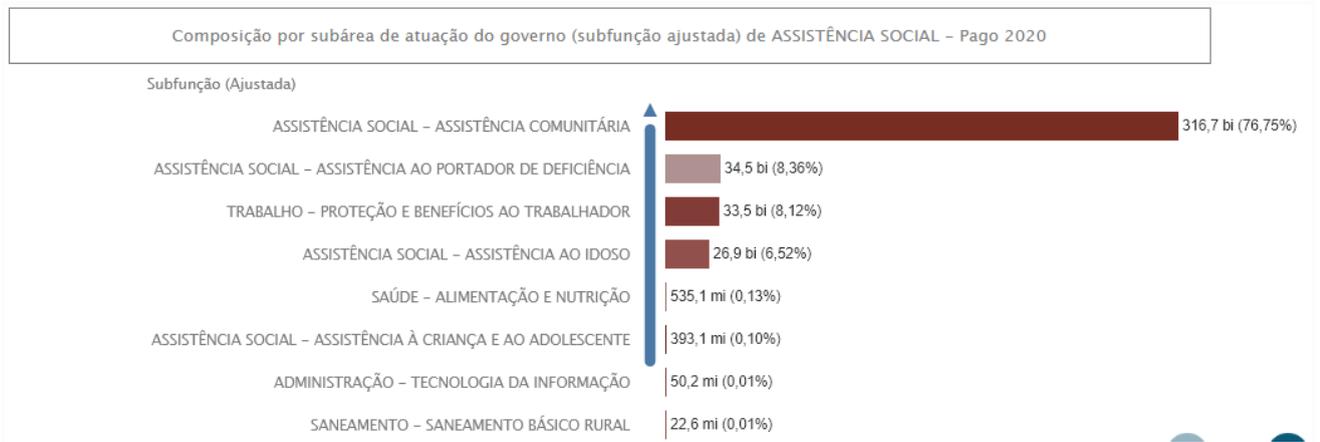
Fonte: Portal da Transparência. Gráfico de elaboração própria.

A análise desse dado é fundamental, pois reflete diretamente a priorização dos recursos financeiros para a manutenção e expansão dos serviços socioassistenciais. Considerando que o SUAS é responsável pela oferta de programas essenciais à população em situação de vulnerabilidade, a disponibilidade orçamentária impacta a efetividade das ações, a abrangência dos atendimentos, as condições de trabalho dos profissionais da assistência social e a infraestrutura das instituições que integram essa política. Além disso, as oscilações nos repasses financeiros podem comprometer a continuidade e a qualidade dos serviços, afetando diretamente a população que depende dessas ações para a garantia de seus direitos sociais.

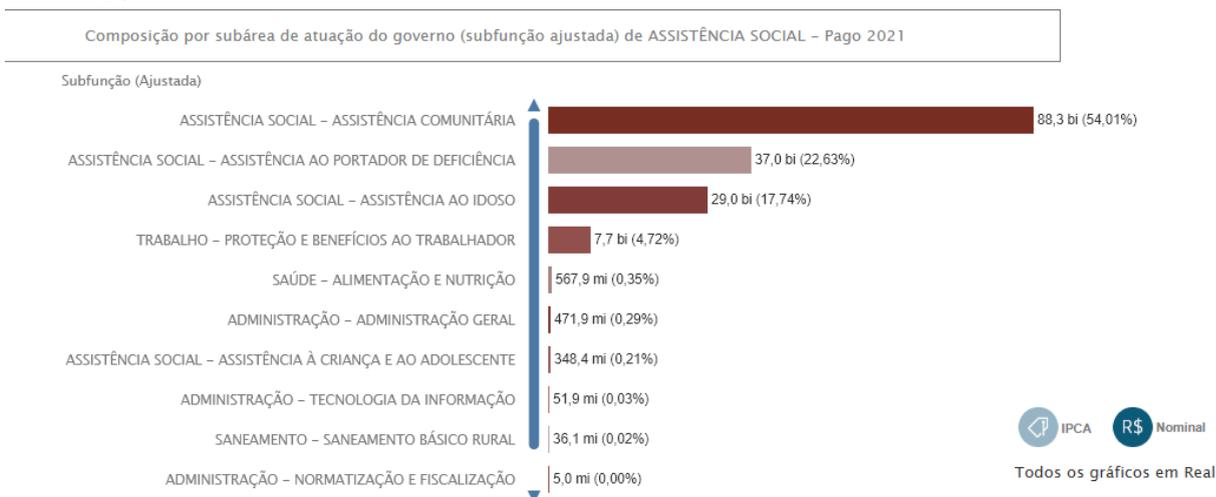
Conforme os recursos destinados à Assistência Social, foram alocados da seguinte forma: (Fig. 9)

**Figura 9:** Composição da Assistência Social por subfunção (2021-2024)

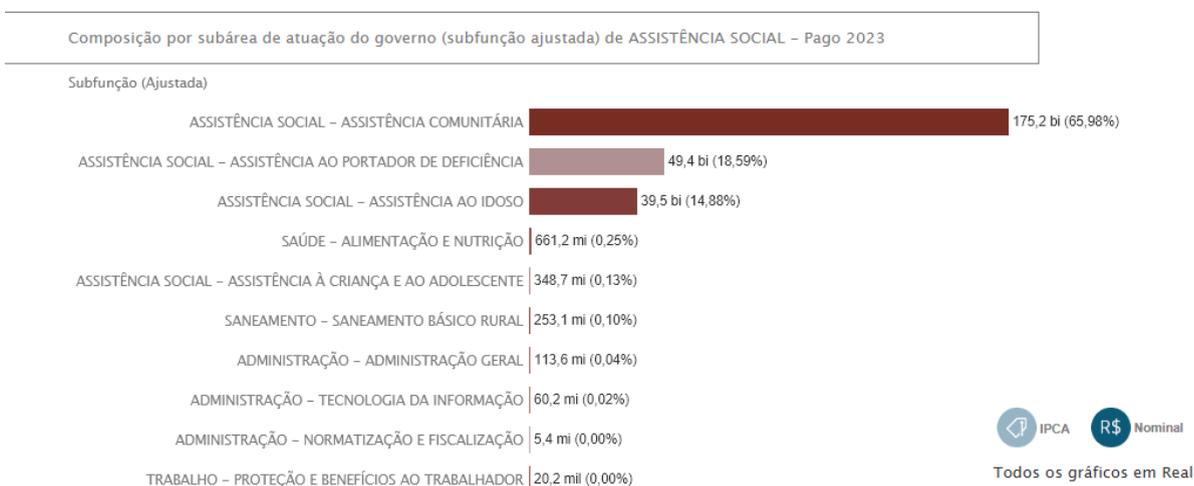
**A:**



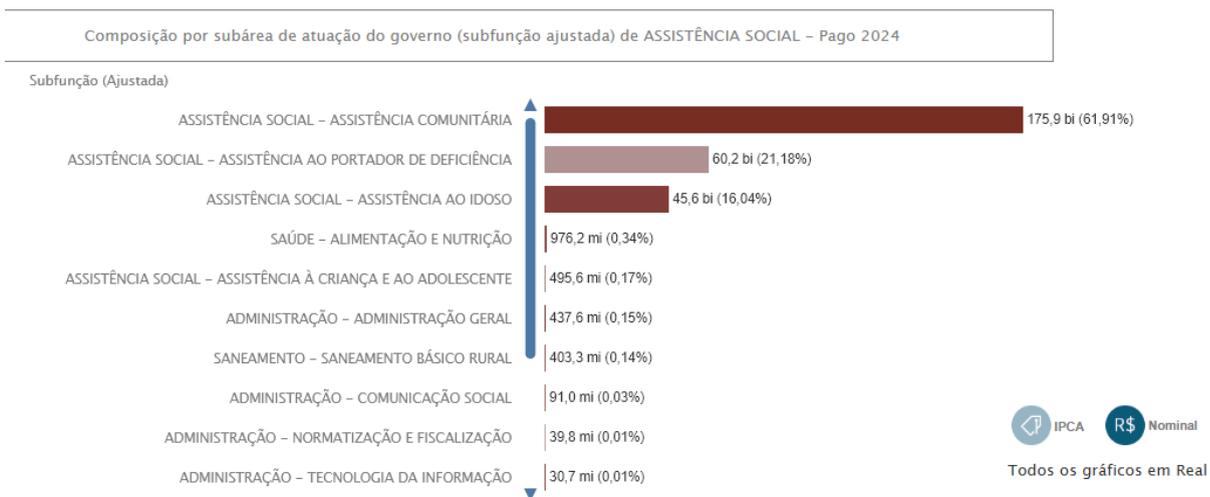
## B:



## C:



## D:

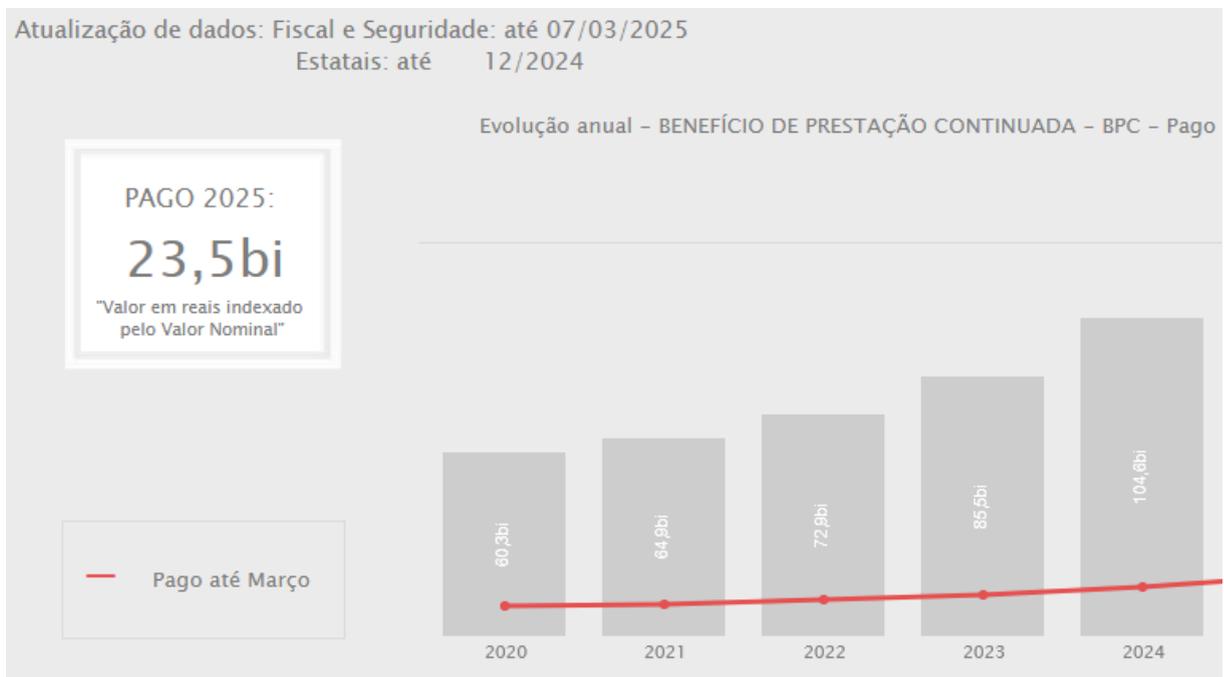


A: 2021. B: 2022 C:2023 D: 2024. Fonte SIGA Brasil.

Com objetivo de contemplar maiores informações das dispostas encontradas na pesquisa realizada pelo Portal da Transparência, dados da plataforma SIGA Brasil foram incorporados. O SIGA dispõe as informações de maneira mais acessível e usual, é um sistema criado pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle e pelo Prodasen para permitir acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos.

Os dados dessa plataforma dão visibilidade ao orçamento destinado ao BPC. O Benefício de Prestação Continuada, BPC, é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), garantindo um salário mínimo mensal a idosos e a pessoas com deficiência, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família (BRASIL, 1993). Diferente da previdência social, o BPC não exige contribuição prévia, sendo uma política essencial para a proteção social da população mais vulnerável (SPOSATI, 2007). Quanto ao orçamento destinado ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), de 2020 a 2024: (Fig. 10).

**Figura 10:** Orçamento público destinado ao Benefício de Prestação Continuada no período de 2020 a 2024.



**Fonte SIGA Brasil.**

Boschetti (2003) evidencia a complexa relação de atração e repulsão entre as políticas de Assistência Social e Previdência Social no Brasil, demonstrando como a expansão do

Benefício de Prestação Continuada (BPC) está diretamente relacionada às limitações do sistema previdenciário. O crescimento acelerado da demanda pelo BPC reflete a ampliação do contingente populacional que, ao longo da vida produtiva, esteve à margem do mercado de trabalho formal ou se inseriu de maneira precária, em empregos temporários e informais, sem contribuição suficiente para acessar a aposentadoria (BOSCHETTI, 2003). Esse fenômeno se intensificou com a Reforma Trabalhista de 2017, promovida pelo governo de Michel Temer, que flexibilizou relações de trabalho, fragilizou os direitos laborais e ampliou a informalidade, dificultando ainda mais o acesso à Previdência Social (ANTUNES, 2018).

Dessa forma, o BPC tem se tornado uma alternativa essencial para idosos que, diante da exclusão do sistema previdenciário, pela dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho, recorrendo à informalidade. Decorrente de tal realidade, buscando à Assistência Social como último recurso para garantir uma renda mínima. No entanto, essa sobrecarga na política assistencial evidencia não apenas a precarização do trabalho e da seguridade social, mas também a necessidade de fortalecimento do financiamento da Assistência Social para responder ao aumento da demanda (SALVADOR, 2017).

## CONCLUSÃO

A partir da análise realizada, conclui-se que a dinâmica da questão social no Brasil entre 2014 e 2024 reflete as profundas transformações políticas, econômicas e sociais pelas quais o país passou nesse período. As políticas sociais, como instrumentos fundamentais para a promoção da justiça social e a redução das desigualdades, foram diretamente impactadas pelas oscilações orçamentárias, pelas reformas fiscais e pelas diferentes orientações governamentais. Essas mudanças refletiram diretamente na capacidade do Estado em manter a continuidade e a efetividade dos programas voltados à assistência social, expondo a fragilidade do financiamento público em momentos de crise.

Observou-se que a gestão do fundo público desempenha um papel crucial na manutenção das políticas sociais, sendo evidente a influência das decisões políticas na alocação de recursos. A adoção de estratégias de austeridade e a priorização do ajuste fiscal muitas vezes resultaram na redução dos investimentos sociais, comprometendo a execução de programas da Assistência Social que objetivam a promoção de direitos básicos à população em situação de vulnerabilidade social. Esse cenário evidencia a necessidade de mecanismos de financiamento mais estáveis, capazes de assegurar a proteção social mesmo em períodos de instabilidade econômica.

A transparência na gestão orçamentária é outro ponto crítico. Embora o Portal da Transparência seja uma ferramenta importante para o acompanhamento dos gastos públicos, ainda há desafios em relação à clareza e à acessibilidade das informações. O controle social sobre o orçamento é essencial para garantir que os recursos sejam destinados de forma eficiente e equitativa às políticas sociais.

Além disso, destaca-se a relevância do Serviço Social na implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas. A formação crítica desses profissionais é essencial para a identificação das demandas sociais e para a construção de estratégias eficazes de enfrentamento das desigualdades. A valorização dos Assistentes Sociais, bem como o fortalecimento das instituições responsáveis pela assistência social, são fundamentais para a consolidação de políticas públicas comprometidas com a justiça social.

Por fim, esta pesquisa contribui para o debate acadêmico e político ao evidenciar a importância de um financiamento público adequado e de uma gestão comprometida com a

ampliação dos direitos sociais. Em um contexto de constantes desafios e transformações, a importância de problematizar essas ações e alocações de recursos para defesa dos direitos sociais, visando à construção de uma sociedade mais justa e equitativa. A necessidade de repensar essas estratégias de alocação de recursos e de fortalecer a participação popular nos processos de formulação e controle das políticas públicas torna-se, assim, um imperativo para a promoção da equidade e da inclusão social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL INDÍGENA (ANAIND). *Mato Grosso do Sul é o estado que mais prende indígenas no país.* 2023. Disponível em: <https://anaind.org.br/noticias/mato-grosso-do-sul-e-o-estado-que-mais-prende-indigenas-no-pais>. Acesso em: 28 mar. 2025.

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital.** São Paulo: Boitempo, 2018.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** Cortez editora, 2017. 852492571X.

BEHRING, E. **Política Social no contexto da crise capitalista.** Revista Brasileira de Serviço Social, São Paulo, v. 25, n. 45, p. 123-145, jan./jun. 2018.

BEHRING, E. R. **Estado, políticas públicas e desigualdade social.** São Paulo: Boitempo, 2023.

BOSCHETTI, I. **Política social e austeridade fiscal no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2017.

BOSCHETTI, I., & BEHRING, E. R. **Crise do capital e contrarreformas neoliberais.** São Paulo: Expressão Popular, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Dispõe sobre o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório Anual de Orçamento, 2015.** Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório de Gastos Sociais, 2021.** Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/gastos-sociais-do-governo-central-dados-anuais>.

Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias - INFOPEN 2022**. Departamento Penitenciário Nacional.

BRASIL. **Ministério da Fazenda. Lei Orçamentária Anual, 2023**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional. *Depen publica levantamento dos povos indígenas custodiados no sistema penitenciário*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/depen-publica-levantamento-dos-povos-indigenas-custodiados-no-sistema-penitenciario>. Acesso em: 28 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm). Acesso em: 17 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 18 jan. 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14535.htm). Acesso em: 17 mar. 2025.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Assistência Social no Brasil: contradições e desafios**. São Paulo: Cortez, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Despesas por função do orçamento de 2023**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/tabelas-emendas/despesas-funcoes-orcamento-2023.html>. Acesso em: 17 mar. 2025.

COSTA, J. S.; NASCIMENTO, C. P. C. do. As políticas sociais e o trabalho do assistente social. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 17., 2022, Brasília. *Anais do XVII Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*. Brasília: ABEPSS, 2023. p. 125-138.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). *Encarceramento de povos indígenas cresce 45% entre 2017 e 2019*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://cimi.org.br/2020/10/encarceramento-povos-indigenas>. Acesso em: 28 mar. 2025.

DA SILVA CASSIN, M. P. Dependência e ultraneoliberalismo: as políticas sociais no Brasil pós-golpe de 2016. *Temporalis*, 22, n. 43, p. 17-33, 2022.

DA SILVA, M., IRANDA SENA, MARTA COSTA SOARES, THAINÁ BASTOS. AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NA CONTEMPORANEIDADE: O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, 1, n. 1, 2018.

DA SILVA, M. I.; SENA, M. C.; SOARES, T. B. AS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NA CONTEMPORANEIDADE: O PAPEL DO FUNDO PÚBLICO. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, 1, n. 1, 2018.

DE MEIRELLES, G. Á. L. O serviço social brasileiro frente à desigualdade social e à pauperização. **Ser Social**, 24, n. 50, p. 71-95, 2022.

**DOURADOS NEWS**. *Dourados é o município que mais encarcera indígenas no Brasil*. 2023. Disponível em: <https://www.douradosnews.com.br/dourados/dourados-e-o-municipio-que-mais-encarcera-indigenas-no-brasil-e/1232468>. Acesso em: 28 mar. 2025.

GONÇALVES, R. Quando a questão racial é o nó da questão social. **Revista Katálisis**, 21, p. 514-522, 2018.

GRANEMANN, S. **Assistência Social e financeirização: um estudo crítico**. São Paulo: Hucitec, 2019.

GRANEMANN, S. **O desmonte da Seguridade Social no Brasil**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2018.

IAMAMOTO, M. V. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, 2, n. 3, p. 09-32, 2001.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. Cortez editora, 2021. 6555551747.

IPEA. Nota Técnica sobre o Orçamento Social Brasileiro, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 17 nov. 2024.

KILDUFF, Fernanda. **Tensões da política social brasileira: entre o aparato assistencial e a criminalização da questão social no Brasil**. Espaço Tema Livre. jan. - ago. 2019. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado, Curso de Serviço Social, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

LÊNIN, V. I. **O imperialismo, etapa superior do capitalismo.** Campinas, São Paulo: Unicamp, Faculdade de educação, 2011.

LOPES, A. L. **Finanças públicas: teoria e prática.** São Paulo: Editora Atlas, 2020.

MARX, K. **O Capital-Livro 1: Crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção do capital.** Boitempo Editorial, 2013. 8575593218.

MOTA, Ana Elizabete. Significado dos direitos e da política social na atual conjuntura brasileira. In: BOSCHETTI, I. et al. **Que Política Social para qual Emancipação?.** Brasília: Abaré Editorial, 2018.

MUNANGA, Kabengele. *Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia.* 2. ed. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2004.

NETTO, J. P. Cinco notas a propósito da “questão social” In Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social–Temporalis, ano II, n 3–janeiro a junho de 2001. **Brasília: ABEPSS, Grafline,** 2001.

NUNES, É. P. O.; DE MENEZES AMICUCCI, E. M. A contrarreforma na política de assistência social. **Humanidades & Inovação,** 7, n. 2, p. 55-63, 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19.** *Organização Pan-Americana da Saúde.* 5 maio 2023. Disponível em:

<https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 10 fev. 2025.

PEREZ, D. M. Gênese e consolidação da “questão social” na particularidade brasileira. **Revista Katálysis,** 27, p. e94948, 2024.

ROCHA, F. R. F.; MACÁRIO, E. Padrão atual de acumulação de capital, mundo do trabalho e reestruturação da previdência social no Brasil. **Revista Katálysis,** 18, n. 2, p. 191-201, 2015.

ROSSETTI, B. E. E. Política Social no contexto da crise capitalista. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.** Brasília: CFESS/ABEPSS, 1, p. 301-322, 2009.

SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2017.

SALVADOR, E. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. 2012.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, 18, n. 1, p. 15-32, 2014.

SANTOS, J. S. " **Questão social**": particularidades no Brasil. Cortez Editora, 2017. 8524925612.

SPOSATI, A. Assistência Social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, 10, n. 1, p. 435-458, 2007.

SPOSATI, A. **Novo arcabouço fiscal e impactos sociais**. Brasília: NEPP/Unicamp, 2023.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência social no Brasil: um direito entre normas e fatos**. São Paulo: Cortez, 2007.

YAZBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, p. 288-322, 2012.