

IMPACTOS DO AJUSTE FISCAL PÓS-2015 SOBRE O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

IMPACTS OF THE POST-2015 FISCAL ADJUSTMENT ON THE FINANCING OF THE SOCIAL ASSISTANCE POLICY IN BRAZIL

Rafael JUSTO* 
Áquilas MENDES** 

Resumo: A crise capitalista no mundo intensificou-se a partir do crash de 2007-2008 e, particularmente, no Brasil, teve expressão significativa após 2015. Como resposta a essa situação econômica, o governo federal introduziu medidas de ajuste fiscal austero, destacadamente, por meio da Emenda Constitucional n.95/2016 que congela o gasto público por vinte anos, intensificando os ataques às políticas sociais, especialmente, a área da Assistência Social. Nesta perspectiva, a introdução desse Novo Regime Fiscal vem ampliando o processo de estrangulamento do Orçamento Público e provocando flexibilização do aporte de recursos constitucionalmente vinculados. Para tanto, este artigo tem como objetivo analisar os principais desdobramentos do processo de intensificação do ajuste fiscal pós 2015 sobre a estrutura de financiamento da política de Assistência Social no Brasil. Por meio de um ensaio com abordagem histórico-crítico recorreu-se às informações orçamentárias do Portal Siga Brasil, no período de 2004 a 2019, para analisar a composição do gasto federal, das fontes de financiamento e do financiamento indireto da fonte orçamentária da Assistência Social, bem como a magnitude do gasto tributário dessa política. A análise dos dados permitiu observar uma clara pressão, a partir de 2015, para diminuição significativa da magnitude dos gastos, caracterizando o arrefecimento do ciclo expansivo da Assistência Social (compreendido entre 2004 a 2014), e apresentando um cenário profundamente instável quanto a capacidade da arrecadação tributária financiar suas ações nos próximos anos.

Palavras-chave: Assistência Social. Impactos. Ajuste fiscal. Novo Regime Fiscal. Financiamento.

Abstract: The capitalist crisis in the world intensified after the 2007-2008 crash and, particularly, in Brazil, it had significant expression after 2015. In response to this economic situation, the federal government introduced austere fiscal adjustment measures, notably, through of Constitutional Amendment n.95/2016 which freezes public spending for twenty years, intensifying attacks on social policies, especially in the area of Social Assistance. In this perspective, the introduction of this New Fiscal Regime has expanded the process of strangling the Public Budget and making the contribution of constitutionally linked resources more flexible. Therefore, this article aims to analyze the main consequences of the post-2015 fiscal adjustment intensification process on the financing structure of the Social Assistance policy in Brazil. Through an essay with a historical-critical approach, budget information from Portal Siga Brasil was used, from 2004 to 2019, to analyze the composition of federal spending, funding sources and indirect funding of the Social Assistance budget source, as well as the magnitude of the tax expenditure of this policy. Data analysis allowed us to observe a clear pressure, from 2015 onwards, for a significant reduction in the magnitude of expenditures, characterizing the cooling of the expansionary cycle of Social Assistance (from 2004 to 2014), and presenting a profoundly unstable scenario regarding the capacity of the tax collection finance its actions in the coming years.

Keywords: Social assistance. Impacts. Fiscal adjustment. New Tax Regime. Financing.

Submetido em 26/08/2021.

Aceito em 15/12/2021.

*Doutorando em Política Social (UFES, Brasil). Mestre em Economia (PUC-SP, Brasil). Universidade Federal do Espírito Santo – Programa de Pós-Graduação em Política Social. Av. Fernando Ferrari, 514 - Goiabeiras, Vitória - ES, 29075-910. E-mail: r.bredajusto@gmail.com

**Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Campinas (UNICAMP, Brasil). Professor Livre-Docente de Economia da Saúde da Faculdade de Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP, Brasil) do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, Brasil). Av. Dr. Arnaldo, 715 - Cerqueira César, São Paulo - SP, 01246-904. E-mail: aquilasmendes@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição de 1988 a Assistência Social obteve o reconhecimento como política pública de caráter institucional por parte do Estado brasileiro dando forma, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, ao sistema da Seguridade Social. Suas prerrogativas se estendem à garantia de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade social (CARMO e GUIZARDI, 2018, p. 2) e ao estabelecimento de uma rede de serviços assistenciais de natureza universal. No entanto, a transformação destas diretrizes em ações práticas pelos governos se realizou, desde esse período, de maneira lenta e entre avanços e retrocessos.

A partir de então a política de Assistência Social se tornou responsabilidade e dever do Estado tendo como base os princípios descritos no Art. 203 e 204 da Carta. O Art.203 faz referência a concepção da política: ao caráter universal da prestação de serviços assistenciais por parte do Estado aos que deles necessitam (independente de contribuição à Seguridade Social) e a garantia de direitos sociais a toda população, em especial, os idosos e portadores de deficiência. O Art. 204 fundamenta os princípios organizativos da política: define que os recursos para financiamento da política devem ser oriundos do Orçamento da Seguridade Social (OSS), respeitando os instrumentos de planejamento do Estado (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, artigo n.165 da Constituição Federal) e com base nas diretrizes da descentralização político-administrativa e da participação popular na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas da seguridade nas esferas do governo Federal, Estadual e Municipal.

Por sua vez, a implementação dessas prerrogativas na forma de ações efetivas por parte dos governos se realizou de maneira lenta e entre avanços e retrocessos. Mas, a partir de 2004, com o primeiro governo Lula, a política de Assistência Social foi introduzida a um ciclo expansivo bastante considerável e se consolidou como uma importante intervenção do sistema de Seguridade Social brasileiro. Autores como SITCOVSKY (2008) e MOTA (2008) reconhecem o papel protagonista da Assistência Social dentre as políticas sociais a partir da virada do século XXI, justamente porque a política de direito social como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as políticas intituladas como focalizadas como o Programa Bolsa Família (PBF) – reconhecido como um dos principais programas de transferência de renda, se configuraram como a principal estratégia dos governantes para o combate a extrema pobreza.

Por outro lado, outras iniciativas asseguraram a consolidação da política de assistência social – integrante do sistema de Seguridade Social – ao longo dos governos Lula, tais como: a proposição organizativa contida no texto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004); a estruturação da rede de serviços do Sistema Único de Assistência Social; o avanço institucional proporcionado pelas Normas Operacionais Básicas de 2005, 2006 e 2012; a ampliação do número de beneficiários do BPC (e o aumento do valor direcionado aos benefícios via a valorização do salário-mínimo), a criação em janeiro de 2004 de um ministério próprio para o planejamento e organização das ações da assistência social (o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Sem dúvida, todas essas medidas contribuíram para ampliar

o escopo de uma política de assistência social que, até os anos 2000, não contava com intervenções planejadas do Estado para todo o território nacional.

Essa fase, que se refere aos governos Lula, marcou um novo sentido para política, que ampliou as seguranças de renda e expandiu-se para estruturação de uma rede dedicada “a oferta de serviços nos campos da socialização, integração, desenvolvimento de autonomia e defesa de violação de direitos, como nos casos de violência, abandono ou trabalho infantil” (JACCOUD, 2008, p. 258). Assim, o compromisso assumido pelo governo federal com a política “propiciou uma trajetória de avanços protetivos, tanto no campo da garantia de renda como na oferta de serviços, com efeitos vultosos na promoção da cidadania inclusiva e na redução da pobreza e desigualdade” (IPEA, 2018, p. 7).

Todavia, o ano de 2015, por meio do “tacão” do ajuste fiscal implantado pelo governo federal de Dilma Rousseff, com o seu primeiro-ministro da economia Joaquim Levy, com doutorado na Escola de Chicago e filiado à ortodoxia neoliberal, retrata um período de inflexão dos gastos públicos num sentido amplamente restritivo, com drásticos cortes, que impactou o financiamento de diversos segmentos da intervenção pública, como apontam Orair e Gobetti (2017). No ano seguinte, após o golpe institucional de 2016, num processo de desfinanciamento das políticas sociais (RAMOS et al, 2016; ALKIMIN, 2016; MENDES e CARNUT, 2020)¹, foram promulgadas as Emendas Constitucionais (EC.) n. 93/2016 – que altera a alíquota de retirada dos recursos do total das receitas do Orçamento da Seguridade Social (Desvinculação das Receitas da União – DRU), passando de 20% para 30%, e a n.95/16 – que congela o gasto público primário por 20 anos, materializando o Novo Regime Fiscal (NRF) –, constituíram-se importantes alterações constitucionais que impactaram diretamente a estrutura de financiamento da Seguridade Social.

Paiva et al (2016, p. 4) projetaram a perda de recursos do financiamento das políticas de Assistência Social e indicaram o comprometimento dos “avanços realizados em relação ao combate à pobreza e à desigualdade, e à promoção da cidadania inclusiva”, durante os governos Lula, em função dos impactos da EC n. 95/16. De outra parte, Couri e Salvador (2017, p. 94) também estudaram a dinâmica da política de Assistência Social até 2016 e indicaram a necessidade de novas pesquisas que avaliem as consequências do NRF sobre a dinâmica das intervenções da política e de seus aspectos orçamentários. Por sua vez, Salvador (2017), também, ao comentar sobre os problemas do financiamento da Seguridade Social, ressalta que a EC n.93/16 ao ampliar a alíquota de retirada dos recursos para 30%, intensificou o processo de perdas financeiras, particularmente, para a Assistência Social, à medida que este mecanismo, desde sua criação em 1994, como Fundo Social de Emergência e, posteriormente DRU, sempre foi prejudicial ao financiamento do conjunto de políticas que integram o OSS.

¹ Segundo esses autores, o golpe vivenciado no Brasil, ainda em curso, está associado a uma contratendência para destravar a acumulação capitalista e que conta com o Estado para remodelar a forma jurídica a seu favor, tendo na democracia liberal o seu principal alvo. Os efeitos desse golpe podem ser percebidos tanto nos cortes drásticos dos gastos públicos, como também na abertura de espaços de investimentos ao capital por meio de privatizações/mercantilizações dos serviços públicos em geral, e das políticas sociais, em especial, com ênfase na assistência social.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é investigar os impactos do contexto de restrição das despesas primárias do governo federal (especificamente a partir de 2015) sobre a dinâmica orçamentária da Assistência Social, através da caracterização das principais modificações em sua estrutura de financiamento/gasto entre 2015 a 2019, em relação ao período do ciclo expansivo da Assistência Social (2004-2014). Estruturalmente, além desta introdução, o artigo possui outras três partes. Na primeira, busca-se analisar de que maneira o contexto de crise econômica e fiscal posterior a 2015 teve impacto relevante sobre o financiamento da política de Seguridade Social brasileira, em especial o caso da Assistência Social. Em seguida, são elencados três critérios como forma de comparar o ciclo de expansão e o de restrição. Na terceira seção resume-se os principais apontamentos da análise na forma de um quadro síntese. As conclusões apresentam as perspectivas sobre o agravamento da fragilidade do quadro orçamentário da Assistência Social, sobretudo frente aos novos desafios trazidos pela Pandemia do Covid-19.

2. O CONTEXTO PÓS-2015 E OS IMPACTOS DO NRF SOBRE AS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

O cenário de ajuste fiscal em âmbito macroeconômico não é algo novo no Brasil e seus impactos são importantes em todas as esferas da intervenção pública. O comprometimento com o LRF/2000), tem condicionado a gestão da política macroeconômica no sentido da primazia pela estabilização dos níveis de preços e pela geração de superávits primários (que servem para garantir o pagamento das despesas com juros, amortizações e rolagem da dívida pública brasileira). Este modelo macroeconômico repercute diretamente no financiamento das políticas sociais pois uma parte importante dos recursos do Orçamento Público (OP) é consumido pelas despesas financeiras referentes ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, de acordo com os dados de Salvador e Teixeira (2014, p. 18-19).

O comprometimento com o modelo do tripé macroeconômico ortodoxo – metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante – fica destacado pela magnitude do superávit primário em relação ao Produto Interno Bruto, que representou, em média, 3,5% de 2004 a 2013. Mas, observa-se, segundo os dados do Banco Central do Brasil (BCB)², uma trajetória descendente dos valores do superávit primário em termos do PIB desde 2009, até atingir a marca histórica do déficit em 2014, em virtude da crise econômica instalada. O déficit público continuou crescendo até 2016 quando atingiu o seu maior volume, 2,47% do PIB ou R\$ 155,7 bi, isto é, mais do que o dobro do ano anterior em valores nominais, reduzido nos anos seguintes, mantendo-se na média de 1,53% do PIB.

O crescimento econômico, por sua vez, sustentou a manutenção do compromisso com altas metas de superávit, sobretudo, no período 2004/2010, em que o PIB cresceu, em média, 4,5% a.a. A partir de 2011, o PIB também esteve em trajetória ascendente, porém com menores taxas de crescimento anual. Os

² Banco Central do Brasil. Tabelas Especiais. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>.

anos de 2015 e 2016 foram drásticos para a economia, resultando em declínio, respectivamente, 3,55% e 3,28%, e 2017, 2018 e 2019 houve pequenas recuperações, de 1,26% em média (IPEADATA)³.

Portanto, o crescimento econômico, em patamares mais elevados no período 2004-2010 e mesmos os menores níveis do período 2011-2014, propiciou que o OP suportasse ao mesmo tempo a agenda fiscalista e a ampliação dos gastos sociais. Como aponta a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (2015, p. 9-11), houve um crescimento expressivo do Gasto Social Federal (GSF) de 2004 a 2014, quando sua participação no dispêndio total do Governo Federal em relação ao PIB saltou de 13,2% do PIB para 17%, em 2014. Dentre os segmentos do GSF, o estudo destaca a ampliação dos gastos com a Assistência Social, que passaram de 0,8% do PIB para 1,5% entre 2004 a 2014. A Tabela 1 apresenta a evolução dos gastos com Assistência Social a partir de 2004.

Tabela 1. Execução Orçamentária da Assistência Social. 2004-19. Em R\$ bilhões.

Ano	Gasto Total	Varição Anual (%)
2004	31,8	-
2005	33,98	6,9
2006	44,48	30,9
2007	49,2	10,6
2008	54,33	10,4
2009	59,92	10,3
2010	66,98	11,8
2011	73,13	9,2
2012	86,14	17,8
2013	92,57	7,5
2014	94,87	2,5
2015	90,52	-4,6
2016	90,67	0,2
2017	93,14	2,7
2018	94,05	1,0
2019	98,05	4,3
Média	72,1	8,1

Fonte: Portal Siga Brasil. Em R\$ bilhões, atualizados pelo IPCA (02/2020). Elaboração própria.

É possível observar na Tabela 1 que os recursos da Assistência Social cresceram, em média, 11,7% ao ano de 2004 a 2014, o que representa o período de maior expansão da política. Entretanto, em 2015 ocorre uma retração de 4,6% em comparação com o ano anterior, e somente em 2019 os valores ultrapassaram o que foi gasto em 2014. Ao se considerar os dados a partir de 2015, portanto, verifica-se um incremento médio anual de apenas 0,7%.

³ Série de dados disponível em Instituto de Pesquisa Econômica: Aplicada. Dados macroeconômicos. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>.

Ocorre que a virada do ano de 2014 para 2015 foi um momento emblemático, pois o ano de 2014 foi o primeiro (desde 1999) que o governo apresentou um déficit primário e um crescimento econômico pífio (só não menor do que em 2009), colocando em xeque o modelo histórico de condução da política econômica. A resposta do Governo Federal para este contexto foi intensificação da agenda fiscalista, promovendo cortes de despesa pública e reformas que já representaram, em 2015, uma redução de 13,8% das despesas discricionárias em comparação com 2014⁴. Segundo Orair e Gobetti (2017, p. 58) a estratégia fiscal do governo para 2015 passou a ser conduzida pela hipótese da “austeridade expansionista, e materializou-se em uma proposta que combinava um ajuste fiscal da ordem de 1,7 p.p. do PIB no curto período de um ano e um rápido realinhamento de preços macroeconômicos”. Entretanto, como dizem os autores, os resultados deste ajuste tiveram um custo econômico e político muito elevado e resultados fiscais muito aquém dos esperados.

Cabe mencionar que a adoção de uma política de austeridade – corte drástico dos recursos públicos - por parte do governo Dilma Rousseff decorreu, em grande medida, pela pressão de várias forças político-econômicas, especialmente por parte do capital financeiro internacional (BASTOS, 2017). O início do segundo mandato desse governo foi marcado por fatores críticos que abalaram profundamente a governabilidade e devem ser mencionados. A recessão vigente no período 2014-2016 conduziu a uma desaceleração da demanda chinesa pelas commodities brasileiras, provocando uma retração brutal do PIB, acrescido de uma queda da arrecadação fiscal e do aumento do desemprego de forma significativa. Conforme Carvalho (2018), Dilma teve que acatar a “agenda FIESP”, pautada na concessão de vultosos subsídios ao empresariado, agravando a situação das contas públicas. O aumento da inflação, a insatisfação com o perfil intervencionista da presidenta, a crise política (atuação efetivamente contrária de Eduardo Cunha na Câmara dos Deputados ao governo), a paralisia decisória, a debandada do empresariado e do PMDB da coalizão de suporte ao governo, bem como os impactos catastróficos da Operação Lava Jato contribuíram para a deterioração do quadro econômico e político.

A guinada para uma política macroeconômica ortodoxa, condizente à austeridade fiscal e monetária – com aumento da taxa de juros Selic – configurou um golpe brutal ao legado desenvolvimentista de crescimento econômico com fortalecimento do mercado interno e inclusão social (BASTOS, 2017).

Nessa perspectiva, tendo em vista o aprofundamento da crise política, que culminou com o golpe institucional da Presidenta Dilma Rousseff em 2016, e a continuidade do déficit fiscal (com seu ápice em 2016), foi implementado, por meio da Emenda Constitucional n. 95/16, o Novo Regime Fiscal (NRF). Em síntese, o NRF congela as “despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação” (SALVADOR, 2017, p. 429). O conjunto de modificações trazido pelo NRF representou, segundo Paiva et al (2016, p. 5), em uma “mudança significativa em todo o processo sobre como o Orçamento é elaborado e debatido”, também sobre a

⁴ Os resultados dessas medidas sobre a Assistência Social podem ser observados na redução de recursos, a partir de 2015, para o PBF, Serviços do SUAS e Demais Ações, retratados na Tabela 2 deste artigo.

maneira com a qual as “disputas e as negociações pelos recursos do fundo público se efetivam”, além das “pressões e dos limites aplicados sobre a gestão das políticas públicas em geral”.

De acordo com Ipea (2019) e Paiva et al (2016) a fragilidade orçamentária da Assistência Social é um aspecto definidor quando se projeta os prejuízos causados pelas reformas desta natureza. Isso ocorre fundamentalmente por conta de dois fatores principais: (i) que os gastos com Assistência Social, com exceção do BPC, enquadram-se nas despesas discricionárias (isto é, despesas nas quais o governo possui um grau de decisão e que são enquadradas no gasto primário do governo); e (ii) ausência de vinculação constitucional de gasto mínimo da política (diferentemente do caso da Saúde e da Educação).

Desta forma, o impacto do NRF, segundo as estimativas de Paiva et al (2016), é o de promover uma pressão pelo esvaziamento das despesas discricionárias da Assistência Social e constranger até mesmo o nível proteção atual dos programas, benefícios e serviços. Então, claramente o Regime se estabelece de maneira incompatível com os avanços recentes no sentido da superação dos gargalos estruturais da rede de serviços, da abrangência dos programas de transferência de renda (resultantes do envelhecimento, do crescimento populacional, entre outros) e inibe a reposta adequada às demandas sociais em função do contexto prolongado de recessão econômica.

Destaca-se ainda o prejuízo causado ao financiamento da Seguridade Social a partir das alterações estabelecidas pela EC n. 93/16, que ampliou o percentual de 20% para 30% da DRU. Salvador (2017, p. 433) demonstrou que as perdas de recursos do OSS em função da DRU são bastante expressivas ao longo do tempo e impactam substancialmente o financiamento das ações e programas. De 2010 a 2019 houve uma ampliação de 20% dos valores desvinculados (quando saltou de R\$ 78,7 bi para 94 bi)⁵. Todavia, constata-se claramente uma tendência de ampliação do patamar dos valores desvinculados em 2016, 2017 e 2018, uma vez que neste período o valor saltou de R\$ 75 bi, em 2015, para 117,6 bi em 2018 (+56%). Somente em 2019 o valor decresceu em relação ao ano anterior (-20%), mesmo assim concentrou-se num nível bem elevado.

Estas receitas desvinculadas representam a flexibilização de uma garantia constitucional que fundamenta o uso de receitas exclusivas na formação do OSS. Assim, o novo percentual intensifica a drenagem de recursos da Seguridade Social para viabilizar o cumprimento das metas de superávit primário e fragiliza ainda mais o financiamento das políticas que integram a Seguridade Social, sobretudo a Assistência Social e a Saúde. Então, a combinação destas medidas restringe drasticamente as despesas discricionárias e formaliza um ciclo de estrangulamento do OSS.

Por sua vez, os impactos deste contexto são diretos sobre os níveis de cobertura e qualidade dos serviços ofertados. A diminuição de 766,1 mil famílias beneficiárias do PBF de 2015 a 2019 (quando eram 13.936,7 mil e passaram a ser 13.170,6 mil) e também o crescimento em menor ritmo do número de

⁵ Dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos (RREO) apresentam os valores desvinculados, quais sejam, em (R\$ bilhões), em 2010: 78,7; em 2015: 75; em 2016: 106,6; em 2017: 116,7; em 2018: 117,6; em 2019: 94. Dados atualizados pelo IGP-DI (02/2020), apuração própria. Relatórios disponíveis em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2014/12?ano_selecionado=2014.

beneficiários dos BPC (que teve um crescimento médio anual de 2,31% de 2015 a 2019, já que a média dos cinco anos anteriores foi de 5,46%), são exemplos dos reflexos diretos do cenário de restrição de recursos⁶.

3. DINÂMICA ORÇAMENTÁRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PÓS-2004

As considerações sobre a dinâmica orçamentária da Assistência Social de 2004 a 2019 terão três sentidos de avaliação: (i) a composição das principais ações no gasto total da política, que visa avaliar a magnitude do direcionamento dos gastos para os principais segmentos da intervenção; (ii) as características do financiamento, isto é, os tributos e contribuições sociais responsáveis pelo financiamento, com objetivo de avaliar a característica de progressividade ou de regressividade; e (iii) o financiamento indireto, que explicita a magnitude dos impostos que não foram diretamente arrecadados e representam uma parte importante da retirada de recursos do orçamento da política.

3.1. Composição dos gastos federais da Assistência Social

A análise da composição do gasto federal da Assistência Social será feita a partir da desagregação em quatro grupos de despesas assim como sugere Paiva et al (2016, p. 9): (i) o PBF, transferência de renda de natureza programática; (ii) o BPC e o Renda Mensal Vitalícia (RMV)⁷, transferências de renda de natureza constitucional; (iii) os gastos com os serviços rede do SUAS (Proteção Básica e Especial, não incluídos os gastos com estruturação destas redes), (iv) Demais ações que incluem os gastos com o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, as despesas com operacionalização do BPC, as despesas relacionadas à gestão do PBF e estruturação de rede da PSB e PSE)⁸. A Tabela 2 apresenta a evolução histórica da composição do gasto nestes termos:

⁶ Dados disponíveis em VIS DATA (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php#>). Ipea (2018) também argumenta que, por meio de decisões ministeriais, os programas alteraram o foco da busca ativa por beneficiários e centram esforços na correção de irregularidades e endurecimento de regras como, tais como: Decreto Presidencial n. 8.805/2016¹² que teve por objetivo tornar necessária a inclusão dos beneficiários no CadÚnico e a atualização cadastral a cada dois anos, como requisitos para a continuidade da percepção dos benefícios.

⁷ Apesar de extinto em 1995, o Programa ainda concede benefícios e seus valores fazem parte do gasto da Política de Assistência Social.

⁸ Os valores do PBF, BPC e RMV foram extraídos da composição relativa Ação Orçamentária. Para apuração dos valores do Serviços do SUAS, descontou-se os valores das transferências de renda de natureza programática e constitucional, das subfunções Assistência Social – Comunitária, Criança e ao Adolescente, ao Idoso, e ao Portador de Deficiência. Em Demais Ações estão inclusos as subfunções: Administração, Agricultura, Ciência e Tecnologia, Direitos da Cidadania, Educação, Saúde, Seg. Pública, e Trabalho.

Tabela 2. Composição do Gasto por segmento de Ação Orçamentária da Assistência Social. 2004 a 2019.

Em R\$ bilhões.

Ano	PBF	BPC+R MV	Serviços do SUAS	Demais Ações	Total
2004	11,04	17,39	-	0,72	31,8
2005	9,30	20,07	3,37	1,24	33,98
2006	12,11	23,89	7,18	1,31	44,48
2007	17,44	26,83	3,54	1,39	49,2
2008	19,84	29,48	3,46	1,55	54,33
2009	21,28	33,66	3,49	1,48	59,92
2010	23,04	38,12	3,97	1,85	66,98
2011	26,69	40,38	3,61	2,45	73,13
2012	31,24	46,21	5,18	3,52	86,14
2013	34,41	48,44	6,57	3,15	92,57
2014	35,26	50,71	5,57	3,34	94,87
2015	33,32	51,74	3,77	1,68	90,52
2016	31,26	54,58	3,59	1,24	90,67
2017	30,55	58,45	3,31	0,82	93,14
2018	31,21	58,52	2,99	1,33	94,05
2019	33,17	59,98	4,15	0,74	98,05

Fonte: Portal Siga Brasil – Senado Federal. Elaboração própria. Dados atualizados pelo IPCA (02/2020).

Os dados da Tabela 2 indicam uma concentração bastante significativa dos gastos com transferências de renda de natureza constitucional e programática – já que o gasto com o BPC e o RMV representaram em média 56,7%; e o PBF concentrou 34,3%; enquanto os Serviços do SUAS e Demais Ações significaram 6,42% e 2,53%, respectivamente – ou seja, juntas, as transferências representaram em média 91,1% dos gastos. Ao se levar em consideração a observação da evolução histórica, é possível observar que a partir de 2015 houve uma ampliação significativa dos gastos relacionada às transferências de renda, uma vez que a participação média desse segmento representava 89,3% até 2014, e de 2015 a 2019 a média foi de 95%.

Observa-se que, apesar do peso orçamentário do “BPC+RMV” ser maior do que os outros segmentos em relação ao total – o que implica considerar que pequenas variações em termos de sua participação percentual resultam em maiores variações da magnitude dos gastos do que os demais segmentos –, o crescimento dos gastos deu-se também a partir do espaço adquirido pelo PBF (principalmente), e pelo crescimento da participação, mesmo que de forma oscilante, dos “Serviços do SUAS” e das “Demais Ações” na composição dos gastos com a política até o ano de 2014⁹. No período de 2015 a 2019, verifica-se que a diminuição do patamar do gasto total com a Assistência Social foi resultado da diminuição do

⁹ Isso também pode ser notado pelo fato de que as variações anuais dos três segmentos serem superiores às do “BPC+RMV” na maioria dos anos até 2014.

direcionamento dos recursos para o PBF, para os “Serviços do SUAS” e para as “Demais Ações” e, por outro lado, o segmento do “BPC+RMV” foi o único que continuou recebendo incrementos positivos de gasto, o que provocou o aumento da concentração dos gastos com as transferências de renda de natureza constitucional¹⁰.

Portanto, a dinâmica dos gastos das ações da assistência no período analisado indica duas constatações importantes. A primeira, relacionada ao momento de ampliação dos gastos totais até 2014, verifica-se que os gastos com o PBF, “Serviços do SUAS” e “Demais Ações” – isto é, ações que fazem parte da estrutura programática da política e que dependem da decisão da gestão Ministerial – ganharam espaço orçamentário e obtiveram variações médias anuais no período superiores ao segmento “BPC+RMV” e ao próprio gasto total da política.

A segunda consideração refere-se ao momento que o gasto total com a política decresceu em 2015 e se estabeleceu em patamares reduzidos em 2016, 2017 e 2018. Nesse sentido, observa-se que gastos com as transferências monetárias constitucionais “BPC+RMV” se mostraram mais resistentes em cenário de retração dos gastos com a política, ampliando sua participação no gasto total em detrimento da redução dos outros três segmentos. Em 2019, apesar dos gastos totais terem aumentado 4,3% em relação ao ano anterior, a tendência de concentração no segmento “BPC+RMV” permaneceu a mesma, pois se manteve em 61,1%, seguido do PBF (33,8%), “Serviços do SUAS” (4,2%) e “Demais Ações” (0,8%). Por isso, pode-se dizer que a partir de 2015 a política de Assistência Social aprofundou ainda mais a estratégia de focalizar os gastos nos mecanismos de transferência de renda do segmento constitucional em detrimento da redução dos gastos com as outras ações que a integram.

3.2. Composição das fontes de financiamento

A dinâmica do financiamento também é um importante fator de análise pois explicita a magnitude dos impostos e contribuições sociais que compõem o total do orçamento da política. Salvador e Teixeira (2014) explicam como as bases de incidência dos tributos servem para caracterizá-los como progressivos ou regressivos:

Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Os tributos indiretos são regressivos e oneram proporcionalmente os mais pobres (SALVADOR e TEIXEIRA, 2014, p. 22)

¹⁰ Esta tendência pode ser visualizada a partir das seguintes variações médias anuais dos quatro segmentos de 2015 a 2019, quais sejam: “PBF=-1,10%”; “BPC+RMV=3,45%”; “Serviços do SUAS=-3,13%”; “Demais Ações=-18,89%”. Em comparação com os cinco anos imediatamente anteriores: “PBF=10,75%”; “BPC+RMV=8,62%”; “Serviços do SUAS=11,1%”; “Demais Ações=19,33%”.

Nesse sentido, a Tabela 3 apresenta os principais tributos e contribuições sociais responsáveis por financiar a política de Assistência Social.

Tabela 3. Principais fontes de financiamento da Assistência Social em termos percentuais (%). 2004 a 2019*.

	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
COFINS	61	61,9	56,6	63,6	78,8	88	89,9	86,4	85,4	75,9	86,7	89,9	79,7	92	87,5	-
CSLL	2,2	0,9	12,2	3,5	5,7	9,2	7,6	6,4	5,4	9,4	9	5,9	3,9	3,4	2,5	-
Fundo de Combate a erradicação da pobreza	32,9	30,7	30,2	30,6	2,2	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Ordinários	3,7	6,1	0,4	2	12,6	2,1	-	1,8	8,2	11,9	0,7	4	16,1	4	1,5	-
Remuneração das Disp do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	-	-	4,5	0,7	1,4	2,9	-	-	0,2	-	-
Títulos de resp. do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,1	46,6
Rec. Livres da Seguridade Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,6
Receitas destinadas as atividades fins da S. Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44,2
Outros	0,2	0,4	0,7	0,4	0,7	0,5	2,5	0,9	0,3	1,7	0,7	0,2	0,3	0,4	2,4	4,6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Portal Siga Brasil. Elaboração própria. *Para se ter a noção exata dos valores em R\$ bilhões que os percentuais representam, basta observar a Tabela 1 deste artigo.

Conforme os dados da Tabela 3, entre 2004 a 2018, a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) é o principal tributo responsável por financiar a política de Assistência Social, correspondendo, em média, 79%. Denota-se uma ampliação da participação do COFINS em patamares

bastante elevados a partir de 2009 quando os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que corresponderam em média 31% de 2004 a 2007, perderam a importância no financiamento. Ainda, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) teve participação baixa no financiamento, visto que somente em 2006 ela ultrapassou 10% em relação ao total.

Couri e Salvador (2017, p.87-8) afirmam que, de acordo com as características de incidência dos tributos, a COFINS constitui-se como um tributo indireto e a CSLL um tributo direto. Nesse sentido, constata-se que o principal tributo que financia as ações da Assistência Social – a COFINS – é de origem regressiva. Isso por que, as empresas acabam por repassar os custos desse tributo para os preços dos bens e serviços. Neste sentido, esses autores argumentam, então, que: “a regressividade vai ocorrer, pois ao comparar o peso dos tributos sobre o consumo a renda auferida pelas pessoas, os mais pobres serão onerados proporcionalmente mais que aqueles que detêm mais renda e riqueza” (COURI e SALVADOR, 2017, p. 88). Dessa forma, a política de Assistência Social, que tem suas ações direcionadas majoritariamente para os segmentos mais vulneráveis da população, acaba por ter um financiamento que prejudica os próprios usuários dessa política.

Também, merece destacar o crescimento da Fonte 144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional no financiamento da Assistência Social em 2019, correspondendo a 46,6% do total das fontes de financiamento da Assistência Social (Tabela 3). De maneira geral, isso explicita a fragilidade do OSS e o descompromisso com a priorização do direcionamento de recursos, pois os recursos das fontes garantidas constitucionalmente foram desviados no percurso orçamentário e aplicados em outras áreas. Por sua vez, cabe acrescentar o comentário sobre a evidente vinculação entre o financiamento da seguridade social – com destaque à assistência social - a partir da engrenagem de reprodução da dívida pública nacional, decorrente do favorecimento direto ao *rentismo*. A rigor, o Estado se desfinancia e contrai dívida com o setor financeiro para pagar suas obrigações constitucionais - já que as despesas discricionárias já foram substancialmente reduzidas - pagando altos juros por esses "empréstimos". Tal dinâmica caracteriza o que Bruno e Caffé (2017) denominaram por "financeirização por juros" no Brasil, constituindo-se padrão desde a estabilização econômica dos anos 1990 e que a partir de 2015 - coincidindo, portanto, com o NRF - retomam uma trajetória de crescimento. Muito mais do que financiamento dos gastos sociais estrangulados pela lógica da austeridade fiscal, observa-se em curso, dessa forma, um processo de transferência direta de renda do fundo público nacional para o pagamento de juros e amortizações da dívida ao *rentismo* detentor de títulos públicos. Isso fica evidente quando se constata que o “pagamento de juros e amortização da dívida” constitui-se na maior parcela de gastos do orçamento público federal.

Além disso, em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, verifica-se uma mudança na nomenclatura das fontes de receitas e mais outras duas passaram a ser as principais. Pelo código das fontes denota-se que: (i) Recursos Destinados as Atividades Fins da Seguridade Social, o próprio COFINS (Fonte 153), que correspondeu a 46,4% das receitas; (ii) os Recursos Livres da Seguridade Social, a CSLL, que compôs 4,6% no total.

A autorização regimental desta manobra está descrita na Lei n. 13.843/19 que aprovou a operação de créditos suplementares na ordem de R\$ 248,9 bi para serem destinados nos seguintes gastos: R\$ 201,7 bi para o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, R\$ 6,5 bi para o PBF e R\$ 30 bi para o BPC, e o restante para outros órgãos¹¹. Como indicava a Lei Orçamentária Anual de 2019 (13.808/19), os créditos suplementares de R\$ 248,9 bi iriam compor o total de R\$ 1,75 tri da receita do Orçamento Fiscal (OF). Na fixação de despesas da LOA, o OSS recebe a dotação de 303,5 bi originados do OF como forma de custear a totalidade do gasto projetado. Nesse sentido, observa-se que houve uma transferência de recursos do OF para o OSS que serviu para financiar a maior parte relativa das ações da política de Assistência Social (total de R\$ 45,6 bilhões), enquanto os tributos que são vinculados constitucionalmente (no caso do COFINS) diminuíram drasticamente sua participação no financiamento.

As operações de crédito suplementar significam geração direta de dívida pública na forma dos Títulos..., o que só não é uma manobra inconstitucional (sob preceito de descumprir a “regra de ouro”) por conta da aprovação na Câmara Federal. Além disso, os recursos do COFINS, que “desapareceram” do financiamento da assistência, foram gastos em sua grande maioria com Encargos Especiais e Previdência Social¹².

3.3. Financiamento Indireto

Por fim, o financiamento indireto da política caracteriza-se como “desonerações tributárias concedidas pelos mais diversos benefícios tributários como, deduções, isenções fiscais, imunidades e outros, que possuem objetivos similares aos dos gastos públicos” (COURI e SALVADOR, 2017, p. 89). Essas desonerações representam, em última instância, a opção do governo em não arrecadar recursos para o financiamento de suas políticas¹³, e foram amplamente utilizadas na história recente do Brasil como políticas governamentais para o estímulo ao crescimento econômico ou como políticas anticíclicas. A Tabela 4 apresenta o crescimento expressivo das desonerações fiscais totais e, particularmente, no âmbito da assistência social.

¹¹ Lei 18.843/2019, disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31034320>.

¹² Dados do Portal Siga Brasil: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. A Assistência Social, que consumia 48,5% do COFINS em 2018, recebeu 24,8% em 2019. Respectivamente a estes anos, COFINS arrecadou R\$ 169,1 bi e R\$ 171,5 bi. Ou seja, a arrecadação permaneceu constante, porém, uma boa parte dos recursos foram desviados de sua vinculação original.

¹³ Couri e Salvador (2017, p. 90) destacam dois problemas em relação aos gastos tributários: (i) a ausência de dados precisos a respeito da magnitude dos gastos, uma vez que o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) são estimativas para o ano corrente e não absorvem as esferas Estadual e Municipal; (ii) a ausência de controle social destes gastos.

Tabela 4. Gasto Tributário Total e da Assistência Social. 2004 a 2019. Em R\$ bilhões.

Ano	Desonerações Totais	Assistência Social
2004	63,4	2,6
2005	73,6	4,7
2006	97,5	5,9
2007	117,3	8,4
2008	159,4	8,0
2009	191,6	7,5
2010	215,2	9,0
2011	205,0	9,9
2012	239,0	11,2
2013	257,7	12,1
2014	364,1	27,3
2015	393,5	29,6
2016	350,3	14,7
2017	330,9	14,8
2018	334,6	16,7
2019	331,7	16,5

Fonte: Demonstrativos de Gastos Tributários – Receita Federal. Elaboração própria. Deflacionado pelo IPCA (02/2020).

O gasto total com desonerações cresceu espetacularmente até 2015 (cerca de 520%) e teve uma trajetória descendente até 2019, mesmo assim, os valores são bastante elevados quando comparados ao início do período (Tabela 4). O gasto tributário da Assistência Social acompanhou essa trajetória de crescimento e teve seus maiores valores nos anos de 2014 e 2015 (R\$ 27,3 bi e 29,6 bi, respectivamente). Nos anos seguintes se manteve em patamares menores e com variações menores, que significaram uma média de R\$ 15,7 bi entre 2016 a 2019. Em relação ao total gasto, as desonerações no âmbito da Assistência Social apresentaram uma média de 5,2%, tendo nos anos de 2014 e 2015 suas maiores participações: 7,4% e 7,5%, respectivamente.

Conforme apontam Couri e Salvador (2017, p. 90), as desonerações sobre contribuições sociais impactam drasticamente o financiamento da Assistência Social, pois retiraram recursos das fontes orçamentárias que financiam as políticas de Seguridade Social, sobretudo o COFINS. A maior parte desses benefícios tributários, de acordo com os Demonstrativos de Gastos Tributários, são dedicados a Entidades Sem Fins Lucrativos, Entidades Filantrópicas e às deduções do Imposto de Renda de Declarantes com 65 anos ou mais.

4. PRINCIPAIS APONTAMENTOS DOS ASPECTOS ANALISADOS

A análise da evolução da estrutura orçamentária permite visualizar claramente o arrefecimento do ciclo expansivo da Assistência Social a partir de 2015. Neste momento, a queda do patamar de gastos totais expressou duas principais tendências internas no que tange a dinâmica de direcionamento de recursos dos quatro segmentos de intervenção: (i) o aumento da parcela de concentração dos gastos com transferências de renda (constitucional e programática) passando de uma média de 90% para 95%, em função da ampliação dos recursos para o BPC e de diminuição para o PBF; e (ii) a diminuição proporcional dos recursos direcionados para o segmento dos “Serviços do SUAS” e das “Demais Ações”, que perderam 5% de participação proporcional nos gastos totais. Pelas características dos segmentos, isso significa que os gastos obrigatórios (do BPC) foram os únicos que se mantiveram crescentes, enquanto os outros três segmentos, que se enquadram nos gastos discricionários do governo, tiveram sua participação reduzida no total do gasto.

A composição das fontes de financiamento apresentou uma forte concentração em impostos regressivos desde 2004 até 2018, uma vez que foi majoritariamente financiada pela COFINS. Entretanto, a participação elevada (e incomum) dos Títulos... na composição do financiamento indica um cenário preocupante em relação ao potencial da arrecadação tributária para execução das ações. Isso ficou comprovado pelo fato da utilização de créditos suplementares, os quais dependem de aprovação na Câmara Federal, para o pagamento dos benefícios do BPC e do PBF. Por outro lado, a COFINS, que manteve seus valores estáveis em 2019 – em comparação com o ano anterior –, teve parte dos recursos, antes alocados à assistência social, direcionados para outras fontes orçamentárias.

Em relação ao financiamento indireto, os altos valores dos anos de 2014 e 2015 demonstraram um ritmo acelerado de crescimento, porém o mesmo patamar não se verificou nos anos seguintes. No entanto, os valores ainda se concentraram em patamares elevados, não demonstrando, portanto, uma alternância significativa da média dos valores que deveriam ser arrecadados.

Dessa forma, apesar de não terem ocorrido rupturas sistemáticas na estrutura de intervenção e financiamento da política de Assistência Social frente ao contexto pós-2015, é possível visualizar algumas modificações e tendências importantes. Estas foram sintetizadas na forma do Quadro 1 em referência aos critérios analisados nas seções anteriores, levando em consideração a comparação dos dois períodos indicados.

Quadro 1. Aspectos analisados em perspectiva comparada.

Aspectos	2004 a 2014	2015 a 2019
Gasto Total	crescimento	retração alta escala
Serviços do SUAS	crescimento	retração alta escala
BPC	crescimento	crescimento em menor escala
PBF	crescimento	retração alta escala
Demais Ações	crescimento	retração alta escala
Transferências de renda (constitucionais + programáticas)	90% em média	95% em média
Financiamento	Regressivo	Regressivo, especificidade em 2019
Gasto Tributário (Assistência/Total)	Crescimento em alta escala	estagnação em menor escala

Obs. Elaboração própria.

Por sua vez, as projeções dos impactos do Novo Regime Fiscal (NRF) sobre a política de Assistência Social, evidenciados por Paiva et al (2016) e IPEA (2016), se confirmaram em certo sentido, pois foi verificada uma redução das despesas discricionárias que engloba o PBF, “Serviços do Suas” e “Demais Ações” e um agravamento do desvio de recursos carimbados constitucionalmente. Em outras palavras, a redução do patamar de gastos da política a partir de 2015 foi basicamente suportada pela redução dos programas que não dispunham de vinculação constitucional. De outra parte, a já existente fragilidade orçamentária foi levada ao seu limite a partir do momento em que se verificou, como em 2019, a insuficiência de arrecadação tributária para o financiamento de suas ações.

Além disso, cabe acrescentar que essa insuficiência de arrecadação é extremamente conveniente ao estabelecimento de uma dinâmica de financeirização por juros. Desse modo, percebe-se, por um lado, a adoção de contrarreformas pelo governo federal que se sucedem, periodicamente, reduzindo a capacidade redistributiva do Estado e, por outro, o crescimento da acumulação do *rentismo* cada vez mais intensa, a partir da posição extremamente conservadora de adquirir títulos públicos (renda fixa) e ser remunerado pelas mais altas taxas de juros praticadas em todo o mundo.

Nessa perspectiva, a estratégia altamente restritiva pós-2015, que foi calcada no enxugamento dos gastos do Estado com a promessa de crescimento econômico futuro, tem aprofundado cada vez mais o processo de estrangulamento do Orçamento Público. Por um lado, os compromissos “intocáveis” com as metas de superávit primário e com as crescentes despesas com o serviço da dívida pública, pressionam para cortes das despesas públicas em eixos fundamentais da intervenção do Estado, sobretudo as enquadradas

no âmbito discricionário. De outro, tais medidas limitam drasticamente a própria capacidade de intervenção do Estado como mecanismo anticíclico.

Sem dúvida, manobras fiscais e alterações constitucionais, que visem desviar o financiamento tributário ou restringir a capacidade do gasto público, são constitutivas do próprio ciclo autodestrutivo provocado pelo NRF. As políticas que compõem o gasto primário do governo são os primeiros alvos. Logo, os desdobramentos deste cenário indicam para uma etapa de distanciamento da intervenção pública em relação aos fundamentos da Constituição de 1988.

5. CONCLUSÃO

Os impactos do ajuste fiscal pós 2015, consolidado sobretudo por meio do Novo Regime Fiscal (NRF), contribuiu decisivamente para o arrefecimento do ciclo expansivo da Assistência Social, promovendo graves perdas para ações que não contam com vinculação constitucional. No âmbito mais geral, destaca-se: (i) o processo de estrangulamento do Orçamento Público, que pressiona ainda mais para medidas restritivas do gasto primário enquanto é mantido a pesada despesa com os serviços da dívida pública; e (ii) e a ampliação dos desvios das fontes de receita para outras funções orçamentárias, como ficou destacada a insuficiência de financiamento tributário da Assistência Social em 2019.

Por sua vez, a continuidade da crise econômica e fiscal elucida um cenário preocupante para os anos seguintes, deixando uma incógnita sobre a própria capacidade do Estado em financiar suas ações mantidas as regras constitucionais vigentes, especialmente a EC n. 95 e, também, por conta da restrição do potencial anticíclico que as medidas de austeridade provocam.

A retração de recursos das áreas sociais em um cenário de crise econômica formaliza um ciclo vicioso extremamente grave, uma vez que a crise naturalmente pressiona a demanda por serviços públicos. A condição da Assistência Social é preocupante porque ela é a porta de entrada dos extratos populacionais mais vulneráveis e suscetíveis aos impactos da crise econômica. A projeção extraída a partir das condições estabelecidas indica para a incapacidade da política de Assistência Social em abranger a demanda por seus serviços, benefícios e programas. No início de 2020, por exemplo, foram recorrentes as denúncias a respeito das longas filas de espera para percepção do PBF¹⁴.

No período recente os impactos da pandemia do Covid-19 têm sido drásticos, especialmente para as populações vulneráveis. O estabelecimento de alguns programas extraordinários, como o Auxílio Emergencial, tem mitigado tais consequências, mas o contingente populacional que não dispõe qualquer proteção social ainda necessitará por um longo período de condições mínimas de subsistência. Nesse sentido, abre-se a possibilidade para novas propostas que visem o alargamento do sistema de proteção social, com destaque para a política de Assistência Social.

¹⁴<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/bolsonaro-trava-bolsa-familia-em-cidades-pobres-e-fila-chega-a-1-milhao.shtml>.

6. REFERÊNCIAS

- ALKIMIM, A. Se si meten com Dilma, se meten con todas. In: NEPOMUCENO, Eric et al. (Org.). **Brasil: Golpe de 2016**. Madrid: Ambulantes, 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL – BCB. Tabelas especiais. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>. Acesso em: 20 de jan. 2019.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, p. 1-63, 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, v. 26, p. 1025-1062, 2017.
- CARMO, M. E.; GUIZARDI, F.L. O conceito de vulnerabilidade social e seus sentidos para as políticas de saúde e assistência social. **Cad. Saúde Pública**, vol. 34, n. 3, p. 1-14, 2018.
- CARVALHO, Laura. **A valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018. 192 pp.
- COURI, J.R.; SALVADOR, E. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, v. 9, n. 3, p. 81-97, set./dez., 2017.
- DEMONSTRATIVOS DOS GASTOS TRIBUTARIOS (DGT). Receita Federal. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-ploa-2019.pdf>. Acesso em 04 mar 2020.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipeadata. Dados macroeconômicos. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em 6 jan. 2020.
- IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, v. 25, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/190116_bps_25.pdf Acesso em 10 jan. 2020.
- IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Brasília: IPEA, v. 24, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/20170519_bps24.pdf. Acesso em: 10 de jan. 2019
- JACCOUD, L. (2008). Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de assistência social no pós-1988. In: VAZ, F.T.; MUSSE, J.S.; e SANTOS, R. F. **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social**. Brasília. ANFIP, 2018.
- MATRIZ DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. Série histórica Censo Suas: 2004-2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em 04 de jul. 2020.
- MENDES, A.; CARNUT, L. Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **SER Social**. Brasília, v. 22, n. 46, p. 9-32, jan./jun., 2020.
- MOTA, A. E. A centralidade da assistência social na seguridade social nos anos 2000. In.:

MOTA, A. E. **O mito da assistência social**: ensaios sobre o Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

ORAIR, R.; GOBETTI, S. Do expansionismo à austeridade: a política fiscal em período recente. In: IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília, n. 12, jul/dez. 2017.

PAIVA, A.; MESQUITA, A. C.; JACCOUD, L.; PASSOS, L. O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil. Brasília: IPEA, **Nota Técnica** n.27, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7267>. Acesso em 20 de jan. 2020.

SIGA BRASIL – PORTAL DO ORÇAMENTO. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento>. Acesso em 10 de ago. 2020.

RAMOS, G. T. et al. **A classe trabalhadora e a resistência ao golpe de 2016**. Bauru, SP: Projeto Editorial Práxis, 2016,

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

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da Seguridade Social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social e Sociedade**: São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez., 2017.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL - STN. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Brasília: Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/gasto-social-do-governo-central/2016/30>. Acesso em: 10 de jan. 2019.

SITCOVSKY, M. (2008). Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. **O mito da assistência social**: ensaios sobre o Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

Contribuições dos autores

Rafael Justo: Autor

Áquilas Mendes: Autor
