

Política de Assistência Social na ciranda da financeirização*

Márcia Coutinho Estulano
Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

Introdução

Este capítulo se propõe a analisar uma das tendências da política socioassistencial brasileira, que é sua cooptação pelos mecanismos da financeirização, como vem ocorrendo também com outras políticas sociais.

A financeirização, tema cada vez mais explorado e debatido na literatura, compreende um modelo sistêmico de realização da riqueza (Martins, 2024) e se expressa enquanto “disseminação profunda e geral das características do *capital portador de juros*”, transmutado em capital fictício, tal como identificadas por Karl Marx (Chesnais, 2016). Segundo Bruno (2011:2), a financeirização “manifesta-se pela vigência de um padrão de funcionamento das economias onde a acumulação de riquezas desenvolve-se, de forma preponderante, por canais financeiros e não através das atividades diretamente produtivas (indústria, comércio e agricultura)”. No caso do Brasil, conforme apontado pela literatura (Dowbor, 2017; Brettas, 2020; Behring, 2021; Paulani, 2024), o fenômeno traz a característica mais intensa de impulso às finanças conduzido através do Estado, por meio do fundo público.

Trata-se de formas contemporâneas de reprodução do capital, que se espraiam pelo conjunto da vida social. Tal movimento implica em reorganização do capital financeiro, que tende a reduzir seu gasto com investimento produtivo e a ampliar sua atividade financeira. O capital financeiro financeirizado, imbricado entre a produção e as finanças, com predomínio destas últimas, incide nas respostas do Estado às expressões da questão social (Brettas, 2017; 2020).

* DOI - 10.29388/978-65-6070-108-3-0-f.91-109

Para desenvolvermos o estudo, foi analisada parte da bibliografia nacional e internacional sobre o tema, assim como dados do Banco Central do Brasil – BACEN, do Sistema de Informações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (VIS DATA), do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, dentre outros, adquiridos via Lei de Acesso à Informação, que apontam aspectos característicos da financeirização na política de assistência social.

Como bem enunciado por Chesnais (2001), durante algumas décadas do Século XX, instituições sociais e políticas pareciam ter ajudado a comprimir o capital em quadros nacionais, contendo, em parte, o fetichismo inerente à mercadoria e ao dinheiro. Ou seja, o “capitalismo parecia ter sido domesticado”. Tal percepção pode ser verificada no contexto do chamado *Welfare State*, onde um conjunto de elementos presentes nos países centrais, que terão características específicas na periferia, dariam o tom da suposta “domesticação”.

O padrão de bem-estar fordista-keynesiano¹, com propósitos de manutenção do pleno emprego, visando ao equilíbrio do capital, entra em colapso nos fins dos anos 1970. As políticas sociais, por sua vez, não sucumbem às crises do capitalismo, mas se reconfiguram, com “forte guinada para a direita” (Mishra, 1995; Pereira, 2011).

Pensada inicialmente em sua diversidade como mecanismo de equiparação de oportunidades e universalização de acesso a bens e serviços essenciais a uma vida digna, buscando prevenir e minorar riscos e incertezas, a política social sofre metamorfose, na virada neoliberal, consubstanciando-se em instrumento de promoção da inclusão financeira (acesso a crédito e seguros) e canal de “democratização” do controle e propriedade de ativos (Lavinas, Gonçalves, 2024).

¹ Arranjo econômico característico do período do pós-Segunda Guerra Mundial, baseado em uma integração entre o modelo produtivo fordista e as políticas de bem-estar social keynesianas. Ver Gough (1979); Jessop (2002).

Há, portanto, um gradativo redirecionamento das políticas públicas, com ênfase nas sociais, sob a hegemonia neoliberal. Serviços tradicionalmente providos pelo Estado, tais como saúde, educação, previdência social, uma vez deteriorados no âmbito da oferta pública, cedem espaço à remercantilização, ou seja, à busca de soluções via mercado.

Nesta lógica, receitas são ditadas por organismos multilaterais do sistema-mundo, com doses personalizadas aos países periféricos, ou países de capitalismo tardio, para usar a expressão de Ernest Mandel (1982). Austeridade² – sob o engenhoso argumento da responsabilidade fiscal –, desregulamentação de direitos trabalhistas, regulação em favor do rentismo, redução de direitos sociais ou transformação destes em mercadorias, fazem parte do pacote.

Com o advento da mundialização do capital, a relação dos produtores no conjunto do processo de trabalho transmuta-se em uma relação social externa a eles, uma relação entre objetos. Neste contexto, estruturas e mecanismos que sustentam o poder do capital financeiro na economia global – tais como Bancos Centrais, Fundos de Investimento, Organizações Internacionais, Bolsas de Valores, legislações política e econômica – permitem que o mundo financeiro se apresente, de certa maneira, com alguma dimensão de força autônoma. Esse processo, portanto, se encarrega de nos relembrar que “a produção é apenas uma produção para o capital e não o inverso” (Chesnais, 2001).

Tal suposta autonomia, na crítica de Iamamoto (2015:109), traz um fetichismo implícito que “esconde a dominação operada pelo capital transnacional e investidores financeiros, que atuam mediante o respaldo dos Estados nacionais sob orientação dos organismos internacionais.” A autora destaca que não é possível haver predomínio das finanças sem aval e colaboração dos Estados nacionais e, por conseguinte, do fundo público.

² Ver discussão da economista italiana Clara E. Mattei (2023), em seu livro “A ordem do Capital: Como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo”.

No caso brasileiro, após um ensaio de conquistas da classe trabalhadora, traduzidas nos avanços constitucionais de 1988, observa-se um movimento de constantes alterações na composição e direcionamento das políticas sociais. Lobato (2024), referindo-se à institucionalização do direito à saúde, denomina esse contexto como de “expansão restringida”, posto que se verifica expansão em relação ao modelo anterior, mas restrição em relação ao previsto na CF-1988. Tal processo denota, entre outros aspectos, a permanente disputa do fundo público pelo setor privado, com eventuais vantagens para o capital que porta juros. Exemplo do processo de constrangimento às garantias constitucionais das políticas sociais é a criação de mecanismos país que restringem o financiamento das políticas sociais - como as diversas versões da Desvinculação de Receitas da União – DRU, a Lei de Responsabilidade Fiscal ou o Teto de Gastos -, com vistas a manter metas de equilíbrio fiscal, superávit primário ou a liberdade de uso de receitas, que favorecem o uso do fundo público para a expansão sem controle do pagamento da dívida pública ao setor financeiro.

Opera-se um duplo movimento do capital financeirizado. De um lado a precarização de serviços públicos pelo desfinanciamento associada à ampliação de recursos do orçamento para o pagamento da dívida e, por outro, estratégias de incentivo ao “recurso antecipado” (créditos) para acessar o mercado. Como a população mais empobrecida não tem garantias para ofertar aos credores, identifica-se o processo que autores têm denominado de “colateralização da política social”, que é utilização de recursos da política social como garantia, ou seja, como colateral, para a tomada de empréstimos (Lavinas, Araújo, Rubin, 2024).

No que tange à localização da assistência social brasileira enquanto política pública no anunciado contexto do capitalismo financeirizado, algumas tendências são identificadas, a saber: *i)* a inserção cada vez mais ampla de usuários da política ao sistema bancário (bancarização), sob processo denominado de “cidadania financeira”; *ii)* a valorização do crédito e dos programas de

transferência monetária (e mais recentemente o reforço e/ou ampliação do crédito consignado através dos benefícios sociais, como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada - BPC); e *iii)* a remuneração de instituições financeiras que irão operar os programas de transferências monetárias para as famílias.

No decorrer do capítulo analisaremos aspectos da política de assistência social que demonstram como ela é afetada ou participa dos processos do circuito financeiro, no contexto brasileiro, observando ainda a condição de sujeitos assim classificados como “quem dela necessita”.

O capítulo apresenta nossos argumentos em quatro itens, que tratam respectivamente de alguns aspectos históricos e contemporâneos da política de assistência social no Brasil; da discussão sobre a chamada cidadania financeira e a bancarização dos usuários da política; do crédito consignado nos benefícios sociais como garantia ao capital portador de juros e sobre a remuneração de instituições financeiras que operam os benefícios. Algumas breves ponderações são apresentadas na seção conclusiva.

Aspectos históricos e contemporâneos da política de assistência social

Tratar da política de assistência social no Brasil e suas tendências contemporâneas implica em retomar de modo sucinto alguns aspectos de sua trajetória, tendo em vista o caminho percorrido para o alcance de seu *status* de política pública, que é marcado por intensa correlação de forças.

A Constituição Federal de 1988 é um marco regulatório para a proteção social pública e seguridade social no Brasil, cujo texto originalmente aprovado reflete intensas lutas das classes trabalhadoras e movimentos sociais.

Em termos de avanços legislativos a chamada “Constituição Cidadã” abre caminho, em meio a uma conjuntura adversa e paradoxal de avanço do neoliberalismo, para a promulgação da Lei

8.742/1993, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. A alteração desta lei em 2011 (Lei 12.435/2011), que iria pautar as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instituído a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004, é decorrente de contexto propício ou “janela de oportunidades”, para utilizar a expressão de Kingdon³, que ocorre com a chegada de “uma nova composição dos atores no cenário governamental e em espaços do processo decisório da agenda pública e da formulação de políticas” (Paiva; Lobato, 2019:1067).

O SUAS, neste contexto, será o prenúncio de uma agenda política que vai exigir aprimoramentos das responsabilidades de gestão, com vistas à sua consolidação. A política de assistência social experimenta a partir de então um notório processo de institucionalização e profissionalização (Ferreira, 2011). Não seria excessivo afirmar o teor revolucionário deste sistema, em termos de proteção social no Brasil, se considerarmos a sua estruturação, caminhando para a consolidação da institucionalidade da política pública, por meio da criação e expansão de Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS pelo território nacional, além de outros importantes equipamentos, serviços e benefícios, bem como a profissionalização de seus operadores.

Em paralelo aos avanços normativos registrados, contudo, persiste uma condição ainda subalterna da assistência social no conjunto das políticas sociais que, na análise de Ivanete Boschetti (2016), deve ser compreendida na sua particularidade de se constituir como uma política social em incessante conflito com as formas de organização social do trabalho no capitalismo.

³John Kingdon (2003:165), em seu modelo teórico de “múltiplos fluxos” para explicar a formação das agendas públicas, afirma que “as circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos - denominadas por como *policy windows (janelas de oportunidades)* - são influenciadas, sobretudo, pelo fluxo de problemas (*problems stream*) e pelo fluxo político (*politics stream*)”. De acordo com o autor, uma oportunidade para a mudança surge quando um novo problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou feedback), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política (principalmente mudanças no clima nacional e mudanças dentro do governo).

A literatura tem apontado (Silva et al., 2008; Brettas, 2017) para uma certa primazia dos programas de transferência monetária em relação à estrutura de serviços da assistência social, sobretudo do ponto de vista orçamentário, com destaque para o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Criado em 2004 pelo Governo Lula, com a unificação e reorganização de programas existentes nos anos 1990 (das gestões de Fernando Henrique Cardoso), o Bolsa Família insere milhões de famílias no sistema bancário, para acesso ao benefício. Tal processo é denominado de “bancarização”⁴, que seria o acesso a serviços financeiros formais, e intitulado mais recentemente de “cidadania financeira”, a qual discutiremos mais adiante. Além da ampliação do acesso de usuários da política de assistência social ao sistema bancário (e consequentemente ao sistema financeiro, conforme abordaremos), ocorre também um movimento de robusta remuneração às instituições bancárias que operam tais benefícios, como analisado por Giselle Silva (2012).

Assim, a assistência social ganha *status* de política social inserida no contexto da seguridade social, que ao mesmo tempo protege em alguma medida os trabalhadores, mas também ativa sua participação como consumidores no sistema bancário. O recurso à estrutura bancária facilita o recebimento de benefícios, mas os beneficiários se tornam potenciais consumidores de outros serviços financeiros. Esse processo de aprofunda com a abertura de crédito consignado para beneficiários⁵ do então programa Auxílio Brasil (atualmente reconfigurado para Bolsa Família)⁶, assim como para beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC.

⁴ Segundo o Relatório de Cidadania Financeira do Banco Central (2017), 86,5% dos brasileiros acima dos 15 anos possuíam conta bancária e 44% da população adulta possuíam operações de crédito em 2017.

⁵ Vale lembrar que instituições financeiras, cuja finalidade principal de existência é a oferta de crédito no mercado, têm participado periodicamente do “Pregão Eletrônico para Serviços Bancários para Operação de Pagamentos de Benefícios Sociais”, com respaldo da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e vencido a disputa. Isto coloca a população beneficiária em linha direta com esses atores, disponibilizando seus dados e valores na “mira do crédito” e consequentemente do endividamento.

⁶ Lei Federal 14.431 de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n>

Em que pesem as pretensões basilares da política social, e mais especificamente socioassistencial, de fomento ao bem-estar e cidadania, amplia-se por associação a participação do capital financeirizado.

A chamada Cidadania Financeira e a bancarização dos usuários da política de assistência social

O Banco Central do Brasil – BACEN, conceitua cidadania financeira como “o exercício de direitos e deveres que permita ao cidadão gerenciar seus recursos financeiros” (BACEN, 2020:5). Neste sentido, refere-se também a mecanismos de inclusão financeira, proteção do consumidor de serviços financeiros e participação do cidadão no diálogo sobre o sistema financeiro.

Já o processo de bancarização, compreendido como processo de inclusão das pessoas no sistema bancário, permitindo que elas tenham acesso a serviços financeiros básicos oferecidos por instituições financeiras, é uma etapa anterior à própria ideia de cidadania financeira e pode se dar de forma voluntária ou compulsória, a exemplo do que ocorreu durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, com abertura obrigatória de conta poupança social digital, via aplicativo CAIXA Tem, para beneficiários de programas sociais (Nardotto, 2024).

O contato com serviços financeiros, cada vez mais fomentado pelas tecnologias da informação, pode ser visto como facilitador no sentido de ampliação de acesso a recursos. Por outro lado, pode se constituir também em caminho sem volta, na perspectiva do endividamento institucionalizado.

A estratégia de realizar a inclusão social pela via do consumo das famílias, no contexto da financeirização do capital, pautando a tônica da chamada “cidadania financeira”, mostra-se controversa ao longo do tempo, na medida em que aumenta o nível do

endividamento com comprometimento de renda, culminando em agravamentos como a inadimplência e o endividamento de risco, como mostra a Série Cidadania Financeira nº 6, do BACEN, de junho de 2020⁷. Tal fato é destacado por Lavinas et al. (2021) como “a questão social do século XXI”.

É neste ponto que o capitalismo se recria em suas estratégias. Encontra formas de ampliar a valorização do valor, antecipando recursos para fomentar o consumo pelas classes populares, emprestando seus futuros anos de ganhos e/ou salários. Ou, mais precisamente, vendendo, pois sempre há um preço muito maior a ser pago (por meio dos juros). É a esta armadilha que milhões de brasileiras e brasileiros⁸ se encontram atrelados, conforme apontado nos relatórios do Banco Central, incluindo famílias já em condições de miserabilidade, alcançadas por programas de transferência monetária, como Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada - BPC.

Se os empréstimos são mecanismos compensatórios dos baixos salários e benefícios de subsistência de uma parte da população brasileira, fazendo girar a roda do consumo e sustentando o atendimento às necessidades básicas pela via do mercado, a chamada “cidadania financeira” se traduz, em última análise, em cidadania financeirizada, alcançada pelos tentáculos da financeirização, que transforma serviços sociais em mercadorias e produz metamorfose do fundo público em capital fictício.

⁷https://www.bcb.gov.br/content/cidadaniasfinanceira/documentos_cidadania/serie_cidadania/serie_cidadania_financeira_6_endividamento_risco.pdf

⁸ Segundo site do Banco Central, em setembro de 2024 havia 198.954.015 CPFs (contados uma única vez, mesmo que tenham relacionamentos com mais de uma instituição) com relacionamentos ativos junto às instituições financeiras no país, o que representa cerca de 93,59% da população atual.

O crédito consignado nos benefícios sociais, como garantia ao capital portador de juros

No atual estágio de reprodução capitalista as formas fictícias do capital têm dominado suas demais formas funcionais (Teixeira, Gomes, 2021). O crédito, como uma dessas formas, se apresenta como uma espécie de “antecipação de recurso” e irá cumprir uma dupla função de possibilitar a escoação da produção – e com isto a realização do lucro e da mais-valia – ao passo que garante o consumo pelos trabalhadores, no acesso a bens e serviços que não seriam compráveis somente com seus baixos salários.

A facilitação do acesso ao crédito consignado por pessoas físicas no Brasil se intensifica no governo “Lula 1” (2003-2006), através da Lei 10.820, de 17 de dezembro de 2003. Neste primeiro momento o foco eram trabalhadores celetistas, servidores públicos, aposentados e pensionistas.

O economista Bruno Paim (2015:10-11), ao analisar o início dos anos 2000 no Brasil, aponta alguns fatores como relevantes que irão contribuir para a expansão do crédito para as famílias como forma de consumo, quais sejam: *i)* maior formalização do trabalho; *ii)* regulamentação do crédito consignado, por meio de lei; *iii)* maior disponibilidade para abertura de contas (bancarização); *iv)* elevação da renda real (aumento real do salário-mínimo). O pesquisador constata que o nível de endividamento das famílias brasileiras, quando comparado internacionalmente, é modesto. No entanto, quando se observa o peso do serviço da dívida (juros e amortização) na renda verifica-se uma restrição prematura à expansão desta (Paim, 2015: 9).

Em março de 2022, no governo de Jair Bolsonaro, a Medida Provisória nº 1.106 autorizou a concessão de empréstimo consignado ao BPC, que posteriormente seria convertida em Lei (14.431, de 03 de agosto de 2022) e incluiria a permissão de consignados também para o então Programa Auxílio Brasil (atual Bolsa Família).

A tabela 1 demonstra o volume de contratos de empréstimos concedidos por instituições financeiras a beneficiários do BPC e os

valores das parcelas descontadas nos benefícios a partir do início da oferta pelos bancos.

Tabela 1 – Volume de contratos de empréstimos consignados no BPC e valores de descontos das parcelas (2022/2024)

2022 (abr. a dez.)		2023 (jan. a dez.)		2024 (jan. a jul.)	
QTDE Contrato s	Total Descontado (R\$)	QTDE Contrato s	Total Descontado (R\$)	QTDE Contrato s	Total Descontado (R\$)
3.085.126	158.453.875,42	9.400.505	486.722.766,38	6.578.076	352.685.431,54

Fonte: Dados do Sistema Único de Informações de Benefícios - SUIBE, disponibilizados pela Lei de Acesso à Informação. Protocolo 18800164726202403. Elaboração das autoras.

Tomando como referência o ano de 2023, note-se que, no total de descontos, quase meio bilhão de reais foi subtraído da renda de subsistência dos beneficiários de BPC, para amortização acrescida de remuneração dos juros sobre o capital (antes fundo público) vendido. Embora se trate de relação jurídica estabelecida entre as partes e numa primeira leitura possamos imaginar que os recursos tenham sido alívio imediato das necessidades básicas, a questão latente é a lógica perversa que está posta. Muitos destes beneficiários devedores, com o passar das parcelas, certamente irão precisar recorrer a outros tipos de suporte da própria política de assistência social (como os benefícios eventuais, por exemplo), dado o agravamento de sua vulnerabilidade pelo comprometimento de renda a longo prazo.

Vale lembrar que a liberação do consignado a esse público gerou controvérsias⁹. Passou por um período de suspensão (por falta de interesse dos bancos em ofertar o crédito a juros menores), até que foi retomada, com instruções normativas do INSS que visavam

⁹ Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513913&ori=1>;
 Manifestação do CNAS sobre o empréstimo consignado a beneficiários do Programa Auxílio Brasil e do BPC. Também disponível em: <https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas>. Acesso em: 20 out. 2024.

regulamentar o acesso e garantir algum controle e taxas menos abusivas.

A mesma preocupação pode ser manifestada em relação aos beneficiários do então Programa Auxílio Brasil (substituto “temporário” do Bolsa Família), que também tiveram acesso ao consignado no benefício. A tabela 2 mostra o quantitativo de beneficiários que solicitaram empréstimo no período de novembro de 2022 a fevereiro de 2023 e os respectivos descontos mensais. A média de descontos às instituições financeiras (composta do valor principal acrescido de juros) fica acima de meio bilhão de reais.

Tabela 2 – Volume Mensal de Beneficiários do Auxílio Brasil que fizeram Empréstimo e Total de Valores Descontados (nov. 2022 a fev. 2023)

MÊS/ANO	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS	VALOR TOTAL DESCONTADO (R\$)
Nov./22	3.440.535	550.181.133,00
Dez./22	3.478.739	553.088.905,00
Jan./23	3.547.534	562.202.011,00
Fev./23	3.527.734	558.896.582,00

Fonte: Dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, disponibilizados pela Lei de Acesso à Informação. NUP 71003.006739/2023-48.

Note-se o número expressivo de empréstimos consignados nos benefícios sociais, acessados por famílias já em condições de miserabilidade, alcançadas por programas sociais, que se utilizam de tal mecanismo para compor sua subsistência.

Neste contexto, a população que tem acesso a uma parcela do fundo público pela faceta monetizada dos direitos sociais, que são os programas de transferência de renda, “compra” um adiantamento desses recursos (cujo preço são os juros, por taxas de até 3,5%) para acessar, via mercado, outros direitos que lhes têm sido subtraídos, como saúde, alimentação, moradia, dentre outros.

Tal movimento demonstra o duplo favorecimento ao capital rentista que, por um lado, drena recursos públicos para o “serviço da

dívida”¹⁰ em detrimento de maiores investimentos em políticas sociais e, por outro, empresta (ou vende, por assim dizer) sob a garantia desses mesmos recursos públicos, atingindo de modo perverso aquelas pessoas que mais necessitam.

Como não há regulamentação nítida acerca dos juros que podem ser praticados pelos bancos¹¹, verifica-se um grande risco de que esta prática de fomento ao crédito consignado “por dentro” dos programas sociais comprometa significativamente a manutenção das necessidades básicas de uma parcela da população, ocasionando, possivelmente, um movimento de tensão sobre a própria política de assistência social, ao provavelmente aumentar demandas e requisições de outros tipos de suporte, além de intensificar os processos de vulnerabilização.

Remuneração de instituições financeiras que operam os benefícios

Um último e importante aspecto a ser observado nas tendências aqui verificadas se refere à prática de remuneração das instituições financeiras que operam os benefícios sociais. Tal fato não revela novidade de governos específicos e tampouco se trata de algo dispensável, posto que a estrutura estatal direta não realiza as operações de repasses. Ou seja, não é possível prescindir, neste contexto, dos serviços de tais instituições para estas operacionalizações.

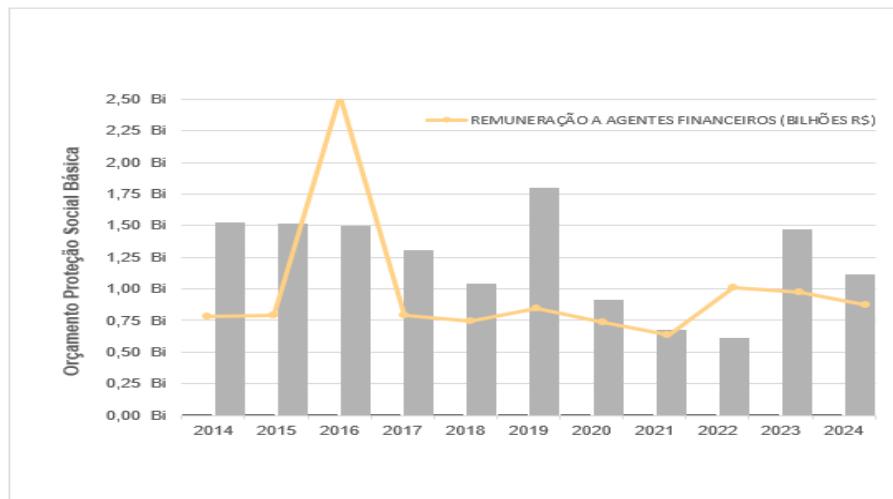
O que nos chama a atenção, no entanto, é o volume de recursos públicos implicados em tais operações e as variações na linha do tempo, a depender da conjuntura político-econômica. A título de exemplo, buscamos dados do orçamento federal destinado anualmente aos serviços da proteção social básica do SUAS e

¹⁰ Disponível em: <https://dowbor.org/2023/02/o-dreno-financeiro-que-paralisa-o-país-a-farsa-do-deficit.html>. Acesso em: 30 set. 2024.

¹¹ Manifestação do CNAS sobre o empréstimo consignado a beneficiários do Programa Auxílio Brasil e do BPC. Disponível em: <https://www.blogcnas.com/manifestos-e-notas>. Acesso em: 01 out. 2024.

comparamos com as previsões de recursos destinados à remuneração a agentes financeiros que operam benefícios e programas sociais, como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Orçamento da Proteção Social Básica x Remunerações a Agentes Financeiros (2014-2024), em Bilhões (R\$)



Fonte: Dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP. Elaboração das autoras.

Os recursos destinados aos serviços de proteção social básica sofrem cortes significativos nos anos de 2017/2018 (pós-impeachment da presidente Dilma Rousseff e em vigência do governo Michel Temer) e ainda maiores em 2020, 2021 e 2022 (governo Jair Bolsonaro), mesmo em cenário pandêmico, onde tais serviços foram teoricamente considerados essenciais. É provável que os orçamentos relativamente elevados para 2019 e 2023 estejam refletindo contextos de disputas na corrida eleitoral.

De outro lado, a previsão de remuneração a agentes financeiros que operam benefícios e políticas sociais mostra um pico de 2,5 bilhões de reais no período de 2015/2016, quando o país passava por uma crise de ordem política e econômica. Vale destacar também a elevação da taxa de juros básica (Selic) que neste período

variou entre 12,25 e 14,25%¹², o que pode ter impactado os custos de operação e repasse dos benefícios. Certamente não se trata de acaso as altas de remunerações a estes agentes terem ocorrido em períodos de governos de maior alinhamento neoliberal.

Conclusão

A questão do endividamento das famílias brasileiras – e particularmente das atendidas por benefícios e programas sociais – enquanto problema social, requer ampliação do debate e aprofundamento nas análises socioeconômicas e de políticas sociais, em conjunto com outros indicadores, como por exemplo a restrição da oferta de serviços públicos adequados e suficientes.

No regime de acumulação sob dominância financeira o acesso ao bem-estar vai se transfigurando gradativamente pela mediação do capital fictício. Ou seja, parte dos próprios benefícios (fundo público) passa a ser antecipada por determinado preço (juros) com vistas à garantia de necessidades básicas.

A política de assistência social brasileira, neste contexto, não escapa aos processos de escala mundial, sendo também de certo modo cooptada pelos tentáculos das finanças. Enquanto concluímos nossa breve contribuição a este trabalho assistimos uma vez mais a anúncios de cortes nos orçamentos de benefícios e políticas sociais¹³ (BPC, Bolsa Família, Saúde, Educação), sob a tônica da austeridade, o que provavelmente incidirá em agravamento de vulnerabilidades e buscas de socorro pela via do crédito.

A superexploração do trabalho e o intenso endividamento das famílias seguem como base do padrão de acumulação que está posto, ou seja, da financeirização da vida. A captura das políticas sociais pelo

¹² Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em: 22 out. 2024.

¹³ Disponível em:
<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2024/11/05/governo-avalia-apertar-regras-de-concessao-de-bpc-e-novo-pente-fino-no-bolsa-familia-em-pacote-de-gastos.ghtml>;
<https://outraspalavras.net/crise-brasileira/lula-na-encruzilhada/>. Acesso em: 10 nov. 2024.

capital financeiro financeirizado implode a passos largos as possibilidades de seu viés desmercantilizador. A regressiva carga tributária do país, que pesa sobre o consumo, faz com que a massa empobrecida seja proporcionalmente a maior financiadora destas políticas. Mas o discurso da responsabilidade fiscal se sobrepõe, drenando recursos da assistência social. A política que ganhou musculatura, com trajetória expansiva a partir do SUAS, de outro lado se vê também envolvida na ciranda da financeirização, pelos processos ora sinalizados. Cabe-nos o contraponto, para além de nossos estudos e em busca de alternativas coletivas para que não se vendam os direitos sociais tão duramente conquistados.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Inclusão Financeira**. Brasília: BACEN, 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorio_inclusao_financeira. Acesso em: 25 out. 2024.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo. Cortez Editora, 2021.
- BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. **Temporalis**, v. 17, n. 34, p. 53-76, 2017.
- BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.
- BRUNO, Miguel. Financeirização e crescimento econômico: o caso do Brasil. **ComCiência** [online]. 2011, n.128, p. 0-0. ISSN 1519-7654.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo.** Cortez Editora, 2016.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital.** São Paulo: Xamã, 2001.

CHESNAIS, François. **Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump.** Leiden: Brill, 2016.

DOWBOR, Ladislau. **A era do capital improdutivo.** São Paulo: Autonomia Literária, p. 29, 2017.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada –** Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
GOUGH, Ian. **The Political Economy of the Welfare State.** London: Macmillan, 1979.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 9. ed. São Paulo, Cortez, 2015.

JESSOP, Bob. *The Future of the Capitalist State.* Cambridge: Polity Press, 2002.

KINGDON, John. [1984]. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LAVINAS, Lena; ARAÚJO, Eliane; RUBIN, Pedro. Transferências de renda e dívida das famílias. O avanço da colateralização da política social em meio a crises de reestruturação. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 44, p. 298-318, 2024.

LAVINAS, Lena. GONÇALVES, Guilherme Leite. A expropriação dos direitos universais no lastro da assetização do bem-estar. In.:

LAVINAS, Lena et al. **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo. Editora Contracorrente, 2024.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Direito Universal à Saúde no Brasil: da expansão restringida ao desmonte**. In.: FLEURY, Sônia (org). Cidadania em Perigo: desmonte das políticas sociais e desdemocratização no Brasil [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Edições Livres; Cebes, 2024.

MANDEL, Ernst. O capitalismo Tardio. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, Norberto Montani. Teorias da Financeirização: Instituições, crescimento e crise. In.: LAVINAS, Lena et al. **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. São Paulo. Editora Contracorrente, 2024.

MISHRA, Ramesh. O Estado Providência na sociedade capitalista. Oeiras/Portugal: Celta, 1995.

NARDOTTO, Renata de Souza. **Determinantes da bancarização dos beneficiários do programa bolsa-família no período pré-pandemia. 2024**. 67 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2024.

PAIM, Bruno. **Perfil da dívida das famílias e o Sistema Financeiro Nacional. Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 9-24, 2015.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 1065-1073, 2019.

PAULANI, Leda Maria. Sobreacumulação, Financeirização, Rentismo e Assetização. In.: LAVINAS, Lena et al. **Financeirização: crise, estagnação e desigualdade**. Editora Contracorrente, 2024.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas & questões**. 3. ed., São Paulo, Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, p. 605-631, 2010.

Série cidadania financeira: estudos sobre educação, proteção e inclusão / Banco Central do Brasil – Brasília: Banco Central do Brasil, 2020. 35 p.: il.

SILVA, Giselle Souza. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. **Financeirização, fundo público e política social**, p. 209-241, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2008.

TEIXEIRA, Adriano Lopes Almeida; GOMES, Helder. O capital em movimento: dos ciclos às formas autonomizadas do capital. In: MELLO, Gustavo Moura de Cavalcanti; NAKATANI, Paulo (orgs.). **Introdução à crítica da financeirização: Marx e moderno sistema de crédito**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular., 2021.