Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação — REASE

OPEN ACCESS

doi.org/10.51891/rease.v12i11.33053

A GESTÃO ESTATAL DA POBREZA NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: TRABALHO, PROTEÇÃO SOCIAL E FUNDO PÚBLICO

STATE POVERTY MANAGEMENT IN CONTEMPORARY CAPITALISM: LABOUR, SOCIAL PROTECTION AND PUBLIC FUNDS

Karina Caputti Vidal[1]

RESUMO: A pobreza, no capitalismo, relaciona-se à acumulação do capital, à exploração da força de trabalho e às formas de intervenção estatal sobre as expressões da questão social. O artigo tem como objeto a gestão estatal da pobreza no capitalismo contemporâneo, considerando suas relações com a reprodução da força de trabalho, a proteção social e a disputa pelo fundo público. Busca analisar as determinações econômicas e políticas dessa gestão e as contradições presentes na Política de Assistência Social brasileira. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza teórica e documental, fundamentada no materialismo histórico-dialético, que articula a crítica da economia política à análise de documentos normativos da proteção social brasileira. A discussão evidencia que as respostas socioassistenciais atendem a necessidades concretas da população trabalhadora, inclusive daqueles inseridos em ocupações insuficientemente remuneradas, sem alterar as relações que reproduzem a pobreza. Identifica, ainda, contradições entre o reconhecimento das necessidades sociais como direitos, a responsabilização individual por sua superação e as restrições ao financiamento público. Conclui-se que a assistência social constitui uma conquista histórica, cuja efetivação ocorre em condições atravessadas pelas contradições da sociedade capitalista.

Palavras-chave: Pobreza. Força de trabalho. Assistência social. Fundo público. Proteção social.

ABSTRACT: Poverty under capitalism is related to capital accumulation, the exploitation of labor power, and forms of state intervention in the manifestations of the social question. This article examines state management of poverty in contemporary capitalism, considering its relationship with the reproduction of labor power, social protection, and struggles over public funds. It aims to analyze the economic and political determinants of this management and the contradictions within Brazilian Social Assistance Policy. This qualitative, theoretical, and documentary study is grounded in historical-dialectical materialism and articulates the critique of political economy with the analysis of normative documents concerning social protection in Brazil. The discussion demonstrates that social assistance responses address concrete needs of the working population, including those employed in inadequately remunerated occupations, without altering the relations that reproduce poverty. It also identifies contradictions between the recognition of social needs as rights, the attribution of individual responsibility for overcoming poverty, and restrictions on public funding. The article concludes that social assistance constitutes a historical achievement whose realization takes place under conditions shaped by the contradictions of capitalist society.

Keywords: Poverty. Labor power. Social assistance. Public funds. Social protection.

[1] Doutora em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

1 INTRODUÇÃO

A pobreza constitui uma das expressões persistentes das contradições do modo de produção capitalista. Sua permanência, diante do desenvolvimento das forças produtivas e da ampliação da riqueza socialmente produzida, não pode ser explicada apenas pela insuficiência de recursos ou pelas condições individuais daqueles que a vivenciam. Sua produção e reprodução estão relacionadas à acumulação do capital, à exploração da força de trabalho e à apropriação privada da riqueza socialmente produzida. A compreensão dessas determinações exige considerar as formas pelas quais o Estado intervém sobre as manifestações da pobreza e participa da organização das condições de reprodução social.

A atuação estatal sobre a pobreza acompanha o desenvolvimento das relações capitalistas, assumindo diferentes configurações conforme as necessidades de acumulação e as disputas entre as classes sociais. As políticas sociais integram esse movimento contraditório, pois respondem a necessidades concretas da população e expressam conquistas históricas da classe trabalhadora, ao mesmo tempo que se desenvolvem nas condições econômicas e políticas da sociedade capitalista. Sua constituição não pode, portanto, ser compreendida separadamente das relações entre Estado, trabalho e reprodução do capital.

Na particularidade brasileira, marcada pela formação social periférica e dependente, a Constituição Federal de 1988 representou uma conquista no reconhecimento dos direitos sociais e na organização da Seguridade Social, posteriormente acompanhada pela institucionalização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esses avanços ocorreram em meio a desigualdades persistentes, à precarização das relações de trabalho e às disputas pela destinação do fundo público. A Política de Assistência Social expressa, nesse contexto, as contradições entre o atendimento das necessidades da população trabalhadora e as condições econômicas e políticas da proteção social.

A ampliação das necessidades de proteção diante do desemprego, da informalidade e da insuficiência de rendimentos suscita questões que ultrapassam a organização dos benefícios e serviços socioassistenciais. A assistência social não pode ser analisada isoladamente das relações de trabalho e das condições de reprodução da força de trabalho. Pergunta-se, assim: como a gestão estatal da pobreza se articula às necessidades de reprodução do capital e da força de trabalho, considerando as particularidades e contradições da proteção social brasileira?

O artigo analisa as determinações econômicas e políticas da gestão estatal da pobreza no capitalismo contemporâneo, com atenção à relação entre acumulação capitalista, reprodução da

força de trabalho e Política de Assistência Social. A investigação desenvolve um recorte próprio centrado na gestão estatal da pobreza e articula fundamentos da crítica da economia política à análise documental da proteção social brasileira, considerando também documentos normativos e informações estatísticas recentes.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Estado, acumulação capitalista e produção do pauperismo

Em O capital, Marx (2013) demonstra que a constituição histórica do capitalismo esteve associada à expropriação dos trabalhadores de seus meios de produção e subsistência. A chamada acumulação primitiva não correspondeu a um processo pacífico de formação da riqueza, mas envolveu mecanismos de violência, apropriação de terras e imposição de condições que transformaram a força de trabalho em mercadoria. A separação entre os produtores diretos e os meios necessários à realização do trabalho estabeleceu as condições fundamentais para a formação das relações capitalistas de produção.

Nesse processo, o Estado desempenhou funções decisivas, tanto na constituição das condições necessárias à acumulação quanto na regulamentação das relações entre capital e trabalho. As legislações destinadas ao controle dos trabalhadores, a proteção da propriedade privada, o sistema tributário e a dívida pública constituem expressões históricas de sua participação no desenvolvimento capitalista. A formação do Estado moderno não pode, portanto, ser apreendida como um movimento independente das transformações econômicas, pois sua organização política e jurídica está relacionada às condições de reprodução da sociedade de classes.

A relação entre Estado e pauperismo também constitui objeto da crítica desenvolvida por Marx (2010) em Glosas críticas marginais ao artigo “O rei da Prússia e a reforma social” de um prussiano. Ao examinar as respostas formuladas diante da miséria dos trabalhadores, Marx evidencia que as interpretações políticas e administrativas deslocam suas determinações para supostas insuficiências na legislação, na assistência ou na própria conduta dos indivíduos. O tratamento estatal do pauperismo tende, assim, a localizar suas causas nas formas de administração da pobreza, sem alcançar as relações sociais que produzem e reproduzem a miséria.

Essa discussão permite identificar uma contradição fundamental na intervenção do Estado sobre as manifestações da questão social. Ao mesmo tempo que são instituídas medidas

destinadas a responder às necessidades da população trabalhadora, permanecem preservadas as condições de produção e reprodução das desigualdades sociais. A atuação estatal não se encontra separada da dinâmica econômica, mas participa das relações que asseguram a continuidade do processo de acumulação capitalista.

No desenvolvimento do capitalismo, essas funções assumem configurações distintas, relacionadas às transformações das forças produtivas, às necessidades de valorização do capital e às lutas entre as classes sociais. Netto (2001), ao analisar o capitalismo monopolista, identifica a articulação entre as funções econômicas e políticas do Estado, cuja intervenção passa a integrar de maneira mais sistemática as condições necessárias à reprodução das relações capitalistas. As políticas sociais devem ser compreendidas nesse movimento, considerando tanto as respostas às reivindicações da classe trabalhadora quanto sua inscrição nas determinações econômicas e políticas da sociedade burguesa.

2.2 Superpopulação relativa e reprodução da força de trabalho

A produção da superpopulação relativa constitui uma determinação do processo de acumulação capitalista. Marx (2013), ao analisar a lei geral da acumulação, demonstra que o desenvolvimento das forças produtivas e a ampliação do capital são acompanhados por transformações na composição da classe trabalhadora, estabelecendo uma população excedente em relação às necessidades imediatas de valorização do capital. Esse contingente não resulta de um crescimento populacional independente das relações econômicas, mas é produzido pelo próprio movimento da acumulação.

A superpopulação relativa constitui, simultaneamente, produto e condição da reprodução capitalista. Sua existência possibilita ao capital dispor de trabalhadores em diferentes condições de inserção no processo produtivo, submetidos às oscilações da atividade econômica e às necessidades de ampliação ou redução da contratação de força de trabalho. A formação desse contingente incide sobre as condições de concorrência entre os trabalhadores e sobre as possibilidades de rebaixamento do valor da força de trabalho, compondo um mecanismo fundamental à dinâmica de acumulação.

Essa relação entre acumulação de riqueza e produção da pobreza é constitutiva do modo de produção capitalista. Marx (2013), ao examinar a lei geral da acumulação, demonstra que a expansão do capital produz também a superpopulação relativa, necessária às suas condições de valorização. Na mesma direção, Netto e Braz (2006, p. 136) assinalam que a produção capitalista

é “produção e reprodução de relações sociais”. Os autores destacam que a acumulação capitalista mantém a polarização entre riqueza e pobreza, independentemente das particularidades históricas de seu desenvolvimento, reproduzindo uma população trabalhadora cujo acesso aos bens necessários à vida permanece profundamente restringido (NETTO; BRAZ, 2006, p. 139).

A análise dessa determinação não pode restringir-se à população desempregada. Marx (2013) identifica três formas de manifestação da superpopulação relative como: flutuante, latente e estagnada, que expressam diferentes relações dos trabalhadores com as necessidades de acumulação capitalista. A forma flutuante acompanha as oscilações da absorção da força de trabalho pelo processo produtivo; a latente relaciona-se às transformações que atingem particularmente os trabalhadores do campo, enquanto a estagnada compreende parcelas da classe trabalhadora submetidas a ocupações irregulares e condições precárias de existência. Essas distinções permitem compreender que a superpopulação relativa não corresponde indistintamente ao conjunto dos trabalhadores informais ou precarizados, embora possa abranger determinadas condições de inserção no processo produtivo.

Na sociedade capitalista, a força de trabalho constitui uma mercadoria cuja reprodução depende da satisfação de necessidades humanas social e historicamente determinadas. Entretanto, as condições estabelecidas para essa reprodução encontram-se subordinadas às relações econômicas que orientam a produção e a apropriação da riqueza. O trabalhador necessita assegurar sua subsistência e a de sua família, enquanto o capital busca reduzir os custos relacionados à utilização da força de trabalho. Essa relação evidencia a contradição entre as necessidades de reprodução da classe trabalhadora e as exigências de valorização do capital.

A reprodução da força de trabalho não se realiza exclusivamente por meio do salário. Sua efetivação envolve condições sociais mais amplas, entre elas o acesso à saúde, à educação, à previdência e às demais formas de proteção social. A organização dessas condições, historicamente mediada pelo Estado e pelas lutas sociais, participa da reprodução social da classe trabalhadora, ao mesmo tempo que se encontra atravessada pelas necessidades de acumulação capitalista.

Nesse movimento, as políticas sociais assumem funções contraditórias, pois constituem respostas às necessidades concretas da população e expressam conquistas historicamente produzidas pelas lutas da classe trabalhadora, mas também participam das condições gerais de sua reprodução.

Mota (2010; 2012) e Boschetti (2016) oferecem contribuições para apreender essas relações, particularmente diante das transformações do capitalismo contemporâneo e das alterações nas formas de organização da proteção social.

A relação entre superpopulação relativa e proteção social não deve, contudo, ser interpretada como uma correspondência imediata ou automática. As políticas sociais possuem determinações históricas próprias, resultantes de disputas políticas, conquistas de direitos e diferentes configurações assumidas pelo Estado. Sua funcionalidade na reprodução capitalista precisa ser examinada a partir dessas mediações, considerando as particularidades de cada formação social e as contradições presentes em sua institucionalização.

Na realidade brasileira, a condição periférica e dependente confere determinações particulares à organização do trabalho e da proteção social. As relações entre exploração da força de trabalho, desigualdade social e intervenção estatal devem ser consideradas no processo histórico de formação e desenvolvimento do capitalismo no país. A constituição da Seguridade Social e a institucionalização da Política de Assistência Social integram esse movimento, no qual se articulam o reconhecimento de direitos sociais, as necessidades de sobrevivência da classe trabalhadora e as exigências econômicas e políticas relacionadas à reprodução do capital.

3 METODOLOGIA

Este estudo constitui desdobramento de pesquisa desenvolvida no âmbito de tese de doutorado, com objeto delimitado às determinações econômicas e políticas da gestão estatal da pobreza. Trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza teórica e documental, fundamentada no materialismo histórico-dialético. A análise articula acumulação capitalista, reprodução da força de trabalho e proteção social, considerando suas particularidades na formação social brasileira.

O recorte bibliográfico recupera os fundamentos da crítica da economia política, especialmente a lei geral da acumulação capitalista, a superpopulação relativa e as funções do Estado na sociedade de classes. Apoia-se em Marx (2010; 2013) e em autores da tradição marxista que fundamentaram a pesquisa original, entre eles Netto (2001), Mota (2010; 2012) e Boschetti (2016).

A seleção documental considerou a relação das fontes com o objeto da investigação e com os eixos analíticos do artigo. Além dos fundamentos normativos da assistência social, foram examinadas a Lei Complementar nº 200/2023, relativa ao regime fiscal federal, informações da Síntese de Indicadores Sociais 2025, do IBGE, e a documentação sobre a

implantação do novo sistema do Cadastro Único em 2025. Esses materiais são utilizados para situar mudanças institucionais e condições recentes da proteção social, sem pretensão de avaliar exaustivamente a execução dos programas e serviços.

A pesquisa documental retoma, de forma delimitada, os fundamentos normativos da proteção social brasileira: Constituição Federal de 1988, Política Nacional de Assistência Social (2004), Lei nº 12.435/2011 e Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. A Emenda Constitucional nº 95/2016 é examinada em relação ao financiamento público e às restrições às políticas sociais no período estudado.

O procedimento analítico articula três eixos: a gestão estatal da pobreza e a reprodução da força de trabalho; as contradições da Política de Assistência Social; e a relação entre fundo público, proteção social e expropriação de direitos. Não se trata de categorias independentes, mas de dimensões de um mesmo processo histórico.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 A gestão estatal da pobreza e a reprodução da força de trabalho

A gestão estatal da pobreza relaciona-se às necessidades de reprodução da força de trabalho e às formas de intervenção do Estado sobre as expressões da questão social. Essas intervenções alcançam tanto a população afastada do processo produtivo quanto trabalhadores cuja remuneração é insuficiente para assegurar a reprodução social. Benefícios, serviços e medidas de proteção respondem a necessidades produzidas ou agravadas pelas relações de trabalho.

Essa relação adquire particular importância quando se consideram as condições de exploração daqueles que permanecem inseridos no processo produtivo. Conforme Marx (2013, p. 864):

> O sobretrabalho da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, ao mesmo tempo que, inversamente, esta última exerce, mediante sua concorrência, uma pressão aumentada sobre a primeira, forçando-a ao sobretrabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parte da classe trabalhadora à ociosidade forçada em razão do sobretrabalho da outra parte, e vice-versa, torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual, ao mesmo tempo que acelera a produção do exército industrial de reserva.

A publicação Síntese de Indicadores Sociais 2025, do IBGE, permite retomar essa discussão à luz das condições recentes do mercado de trabalho brasileiro. Ao examinar a informalidade, a subocupação e as desigualdades de rendimento, o levantamento evidencia que

a ampliação da ocupação não elimina, por si só, as dificuldades de acesso às condições materiais de reprodução da vida. Esses indicadores não demonstram diretamente as determinações da pobreza, mas oferecem elementos empíricos para situar a relação entre inserção ocupacional e proteção social (IBGE, 2025).

A passagem evidencia que a superpopulação relativa também incide sobre aqueles que permanecem empregados: a concorrência entre trabalhadores e a disponibilidade de força de trabalho pressionam salários e condições de trabalho. A pobreza, portanto, não decorre exclusivamente da desocupação; a inserção no mercado de trabalho também pode ocorrer em condições insuficientes para assegurar a reprodução social.

A intervenção estatal sobre essas condições assume diferentes configurações ao longo do desenvolvimento capitalista. Historicamente, o Estado participou da regulamentação dos salários, da imposição de normas destinadas ao controle da força de trabalho e da instituição de medidas assistenciais voltadas à população pauperizada. Na análise da acumulação primitiva, Marx (2013, p. 984) observa que a burguesia utiliza o Estado para "regular" os salários, comprimindo-os em limites favoráveis à produção de mais-valor. Essa relação demonstra que as funções estatais não se restringem à administração das consequências da pobreza, mas também alcançam as condições econômicas que participam de sua produção.

No capitalismo contemporâneo, essa relação se expressa nas transformações do mercado de trabalho e nas alterações das formas de proteção social. A ampliação da informalidade, da terceirização e das relações precarizadas de trabalho repercute sobre as condições de sobrevivência da classe trabalhadora, particularmente entre aqueles que não dispõem de rendimentos suficientes ou de garantias trabalhistas e previdenciárias. Nesse contexto, a proteção social passa a responder a necessidades que não se restringem à população afastada do processo produtivo, alcançando também trabalhadores cuja inserção ocupacional não assegura as condições necessárias à reprodução da vida.

Ao analisar as funções das políticas sociais na sociedade capitalista, Mota (2000, p. 173) destaca sua relação com "a organização do mercado de trabalho, a reprodução ampliada da força de trabalho e a regulação de normas de produção e de consumo". Essa formulação permite apreender que a intervenção estatal sobre as necessidades sociais não se encontra dissociada das condições econômicas que orientam a organização do trabalho. A reprodução da força de trabalho envolve tanto os rendimentos provenientes da atividade produtiva quanto o acesso a bens, serviços e garantias sociais que participam das condições de existência dos trabalhadores.

Essa contradição manifesta-se na relação entre as necessidades de sobrevivência da população e as respostas estatais destinadas ao seu atendimento. Os programas de transferência de renda e os benefícios sociais podem representar condições fundamentais de subsistência para seus destinatários, ao mesmo tempo que sua execução se desenvolve em uma sociedade na qual persistem os mecanismos responsáveis pela produção e reprodução da pobreza. Assim, a importância imediata desses benefícios não elimina a necessidade de examinar os limites de sua atuação diante das determinações estruturais da desigualdade social.

A relação entre proteção social e trabalho também se expressa nas ações voltadas à inserção produtiva e à geração de renda. Pereira (2010, p. 181), ao examinar experiências desenvolvidas no âmbito da assistência social, identifica iniciativas relacionadas à organização de pequenos negócios e à oferta de atividades profissionalizantes. A autora observa que essas ações frequentemente se aproximam das características do trabalho informal e precário, fundamentando-se na perspectiva de desenvolver capacidades individuais para a superação da pobreza.

A análise dessas iniciativas suscita uma questão que ultrapassa sua finalidade imediata: em que condições as ações destinadas à geração de renda representam possibilidades de melhoria das condições de existência dos trabalhadores e em que medida podem contribuir para a permanência de relações de trabalho desprovidas de garantias sociais? A resposta não pode ser estabelecida a partir da existência isolada dessas atividades, mas exige considerar as condições concretas do mercado de trabalho e a relação entre políticas de emprego, direitos trabalhistas e proteção social.

A intervenção estatal sobre a pobreza constitui um campo de contradições. A garantia de rendimentos e serviços reduz privações imediatas e materializa direitos, mas não altera necessariamente as relações que produzem a pobreza. Isso não autoriza reduzir as políticas sociais a instrumentos exclusivos dos interesses do capital: sua constituição também expressa disputas e conquistas da classe trabalhadora.

4.2 A política de assistência social e suas contradições na realidade brasileira

A Constituição Federal de 1988 incorporou a assistência social à Seguridade Social. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e a institucionalização do SUAS estabeleceram condições para a organização nacional dos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais. A passagem da

assistência ao campo dos direitos foi uma conquista, embora sua realização permaneça atravessada pelas desigualdades e pelas condições de financiamento da proteção social.

A regulamentação da PNAS e do SUAS representou um avanço substantivo ao estabelecer uma direção nacional para a política, rompendo, no plano normativo e institucional, com práticas historicamente vinculadas à caridade, à filantropia e ao favorecimento político. A definição de responsabilidades entre os entes federados, a organização dos níveis de proteção social e a regulamentação dos serviços socioassistenciais conferiram maior sistematização às respostas estatais destinadas à população. Contudo, esses avanços ocorreram em uma realidade marcada pelas particularidades do capitalismo periférico e dependente, cuja formação social apresenta profundas desigualdades e condições diferenciadas de acesso aos direitos sociais.

Um dos elementos examinados na pesquisa refere-se à relação entre o reconhecimento das necessidades sociais e os parâmetros de seu atendimento. A LOAS prevê a garantia dos mínimos sociais, mas a definição das necessidades humanas não é operação exclusivamente administrativa: envolve concepções sobre pobreza, responsabilidade estatal e condições de reprodução social.

Pereira (2013, p. 53), ao discutir os fundamentos das necessidades humanas, contrapõe sua dimensão objetiva e universal às concepções que as reduzem a "desejos e preferências individuais, subjetivos e relativos, regulados pelo mercado". Essa distinção é fundamental para compreender as contradições da proteção social, pois as necessidades humanas não podem ser reduzidas às capacidades individuais de consumo ou aos recursos disponíveis para o atendimento de situações imediatas. Sua determinação envolve condições materiais e sociais que ultrapassam a particularidade dos sujeitos e expressam necessidades constituídas historicamente.

A pesquisa original identificou que a ampliação das transferências monetárias ocorreu em um contexto no qual persistiram a concentração da riqueza, a precarização das relações de trabalho e a insuficiência de rendimentos de parcelas da classe trabalhadora. Essa relação revela uma contradição: enquanto os benefícios sociais asseguram recursos indispensáveis à sobrevivência de seus destinatários, sua existência não altera, por si mesma, as relações de produção que sustentam as desigualdades sociais. A redução da pobreza monetária, embora represente uma melhoria concreta nas condições de vida, não corresponde necessariamente à transformação das determinações econômicas e políticas responsáveis por sua reprodução.

A PNAS prevê seguranças socioassistenciais relacionadas à sobrevivência, à acolhida e à convivência familiar e comunitária, incluindo benefícios voltados a pessoas e famílias sem meios suficientes de prove-los (Brasil, 2004). Essas garantias respondem a necessidades concretas, frequentemente agravadas pela insuficiência de rendimentos, pelo desemprego e pela ausência de proteção previdenciária.

A implantação do novo sistema do Cadastro Único, em março de 2025, ampliou a integração de informações provenientes de bases administrativas federais. Essa reorganização permite examinar a dimensão institucional da gestão da pobreza, considerando a identificação das famílias, os critérios de seleção e os procedimentos de acesso aos programas. A utilização desses instrumentos envolve possibilidades de aprimoramento do atendimento e de controle cadastral, cujos efeitos concretos não podem ser antecipados sem investigação específica (Brasil, 2025).

Conforme Vidal (2021) a expressão "pobreza classificada" é utilizada para problematizar a delimitação dos destinatários de programas e benefícios por critérios de enquadramento. A autora observa que as transferências de renda podem modificar a classificação das famílias sem alterar as determinações sociais que reproduzem a pobreza, enquanto a população que não se enquadra nos critérios estabelecidos pode permanecer sem acesso a determinados atendimentos e benefícios. Essa análise explicita a tensão entre a resposta a necessidades concretas e a seletividade presente na gestão estatal da pobreza.

A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais prevê ações de proteção às famílias e indivíduos, fortalecimento de vínculos, prevenção de riscos e garantia de direitos. Nos serviços, entre eles o PAIF, aparecem objetivos relacionados ao desenvolvimento de potencialidades, aquisições e autonomia. Sua análise exige considerar as condições materiais de existência da população, uma vez que capacidades individuais e familiares não constituem, isoladamente, meios para superar a pobreza produzida em relações de exploração do trabalho.

Todavia, a centralidade atribuída ao desenvolvimento de capacidades, potencialidades e autonomia dos indivíduos e das famílias exige considerar as condições materiais necessárias à sua realização. Essas formulações podem integrar ações de proteção e ampliação do acesso aos direitos, mas não constituem, isoladamente, meios para superar situações de pobreza produzidas em relações sociais marcadas pelo desemprego, pela exploração do trabalho e pela desigualdade social.

Ao examinar as orientações presentes no trabalho social com famílias, Silveira Júnior (2016, p. 204) identifica a "[...] infiltração da racionalidade capitalista nos poros mais sutis do cotidiano e da reprodução familiar e pessoal [...]". Essa análise contribui para problematizar intervenções que, ao privilegiar dimensões comportamentais e psicossociais, podem deslocar para os indivíduos a responsabilidade pela superação de condições produzidas nas relações sociais mais amplas.

Quando a pobreza é explicada predominantemente pela organização familiar, pela insuficiência de capacidades ou pela ausência de iniciativas individuais, suas determinações econômicas e políticas podem ser obscurecidas. Isso não caracteriza a totalidade das práticas do SUAS: a materialização das orientações institucionais é atravessada por disputas políticas, condições de trabalho e diferentes direções profissionais.

A análise desenvolvida demonstra, assim, que a Política de Assistência Social se constitui em um campo de tensionamentos. De um lado, sua regulamentação expressa conquistas relacionadas à democratização da proteção social e ao reconhecimento das necessidades da população como matéria de responsabilidade pública. De outro, sua execução ocorre em condições econômicas e políticas que podem restringir o alcance dos direitos e favorecer respostas focalizadas às manifestações mais agudas da pobreza.

4.3 Fundo público, proteção social e expropriação de direitos

A relação entre fundo público e proteção social permite examinar as funções do Estado na gestão da pobreza. O fundo público participa do financiamento das condições de reprodução da força de trabalho e das necessidades de valorização do capital. Sua destinação, portanto, constitui objeto de disputas, especialmente sob a expansão da financeirização.

Salvador (2010) identifica a centralidade do fundo público na estruturação do capitalismo contemporâneo, destacando sua participação no financiamento das políticas sociais e nas condições de reprodução do capital. Com o desenvolvimento da financeirização, intensifica-se a disputa pelos recursos públicos, ampliando a participação de mecanismos relacionados à dívida pública e à remuneração do capital portador de juros.

> Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais (Salvador, 2010, p. 606).

A formulação permite identificar que a destinação do fundo público não corresponde a uma questão exclusivamente orçamentária ou administrativa. A apropriação de parcelas da riqueza socialmente produzida, mediada pelas decisões estatais, constitui uma dimensão da própria reprodução capitalista. Nesse movimento, as despesas financeiras e os recursos destinados às políticas sociais integram disputas que expressam as relações entre as classes sociais e as diferentes necessidades de reprodução do capital.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 expressou esse processo ao estabelecer limites para o crescimento das despesas primárias federais, restringindo as possibilidades de expansão do financiamento público. Behring (2019) examina essa medida em sua relação com a apropriação do fundo público e as exigências do capital portador de juros. Em 2023, a Lei Complementar nº 200 instituiu um novo regime fiscal para as contas da União. A mudança normativa não elimina a disputa pelo fundo público, mas modifica as regras de organização das despesas primárias e os limites de sua expansão. Sua repercussão específica sobre a proteção social exigiria exame da execução orçamentária (Brasil, 2023).

A compreensão dessas medidas exige considerar que os recursos destinados às políticas sociais não representam despesas exteriores à dinâmica capitalista. A proteção social participa das condições gerais de reprodução da força de trabalho e constitui, simultaneamente, um campo de conquistas e disputas históricas. Sua restrição, portanto, não se limita à diminuição do atendimento estatal, mas pode implicar alterações nas condições materiais de existência dos trabalhadores e na distribuição dos custos necessários à reprodução social.

Fontes (2010) demonstra que os processos de expropriação não se restringem à formação histórica do capitalismo: assumem novas configurações em seu desenvolvimento. Na proteção social, a restrição de serviços públicos, sua mercantilização e a transferência de responsabilidades aos trabalhadores podem comprometer as condições materiais da reprodução social.

A expropriação dos direitos sociais não se limita à restrição formal das garantias públicas. Quando necessidades anteriormente atendidas por serviços e benefícios sociais passam a depender da aquisição no mercado, ampliam-se as possibilidades de apropriação privada de parcelas da renda dos trabalhadores. Esse movimento também se expressa na financeirização da proteção social.

> É no mercado que deve ser comprado o benefício de aposentadoria, o seguro de saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um "produto" financeiro, alimentando a

> especulação financeira, tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores reféns das crises financeiras internacionais (Salvador, 2010, p. 607).

A passagem destaca uma dimensão da mercantilização da proteção social: benefícios e serviços associados à reprodução da vida passam a constituir espaços de valorização financeira. Quando direitos sociais são restringidos e seu acesso depende da capacidade de pagamento, parte dos custos necessários à reprodução social recai diretamente sobre os trabalhadores.

A análise da destinação do fundo público demonstra que a proteção social se encontra submetida a essas disputas. A ampliação dos direitos exige recursos e condições institucionais para sua materialização, enquanto as medidas de austeridade fiscal incidem sobre as possibilidades de financiamento e manutenção dos serviços públicos. A relação entre política econômica e política social não pode, portanto, ser compreendida como uma articulação secundária, pois ambas integram as determinações que orientam a atuação do Estado na sociedade capitalista.

Salvador (2019, p. 103) analisa a relação entre dívida pública e financeirização e a apropriação de recursos estatais pelos investidores institucionais por meio do pagamento de juros e amortizações. A destinação do fundo público evidencia, assim, disputas entre financiamento das políticas sociais e reprodução do capital financeiro.

A partir dessas determinações, a gestão estatal da pobreza assume uma configuração contraditória. O Estado institui benefícios, serviços e mecanismos destinados ao atendimento das necessidades sociais, mas sua atuação ocorre sob condições econômicas e políticas que podem restringir o alcance dessas garantias. Quando a restrição dos direitos trabalhistas, previdenciários e sociais amplia as necessidades de proteção, as respostas estatais podem encontrar, simultaneamente, limites relacionados ao financiamento e à abrangência das políticas públicas.

A restrição de direitos não reduz necessariamente as necessidades de proteção. A diminuição de garantias trabalhistas e previdenciárias pode ampliar a insegurança econômica e social e, com ela, as demandas dirigidas à assistência social, justamente quando o financiamento público encontra limites.

A gestão estatal da pobreza não pode, portanto, ser dissociada da disputa pela destinação da riqueza socialmente produzida. A restrição de direitos e a ampliação das necessidades de proteção podem ocorrer simultaneamente, estabelecendo uma contradição entre as condições de sobrevivência da classe trabalhadora e os limites impostos ao financiamento das políticas sociais. A focalização das respostas estatais, quando acompanhada pela restrição de direitos mais

abrangentes, não altera as determinações responsáveis pela produção da pobreza, mas estabelece formas específicas de intervenção sobre suas manifestações.

5 CONCLUSÃO

A gestão estatal da pobreza articula as necessidades de reprodução da força de trabalho, a organização da proteção social e as determinações econômicas e políticas da intervenção estatal. A análise da superpopulação relativa demonstra que essas necessidades alcançam tanto a população afastada da ocupação quanto trabalhadores cujos rendimentos não asseguram sua reprodução social.

Na realidade brasileira, a institucionalização da assistência social como direito e a organização do SUAS constituem conquistas históricas. A análise dos documentos e orientações dos serviços, contudo, identifica tensões entre o reconhecimento das necessidades como responsabilidade pública e as concepções que atribuem centralidade às capacidades individuais e familiares na superação da pobreza. A interpretação dessas orientações exige considerar as condições objetivas de existência da população e não permite generalizá-las à totalidade das práticas profissionais.

A destinação do fundo público é outra dimensão dessas contradições. A Emenda Constitucional nº 95/2016 e a instituição de novo regime fiscal pela Lei Complementar nº 200/2023 evidenciam mudanças nas formas de organização das despesas públicas. A existência de regras fiscais distintas não dispensa examinar suas relações com o financiamento da proteção social. A expropriação de direitos pode ampliar os custos da reprodução social suportados diretamente pelos trabalhadores e, simultaneamente, intensificar as necessidades de proteção.

A análise evidencia que a assistência social não pode ser compreendida isoladamente das relações de trabalho, das disputas pelo fundo público e da produção social da pobreza. Como conquista histórica da classe trabalhadora, sua institucionalização como direito responde a necessidades concretas de proteção, mas se realiza em condições atravessadas pelas contradições da sociedade capitalista. A gestão estatal da pobreza expressa essa tensão entre o atendimento das necessidades sociais e a permanência das relações que produzem e reproduzem a pobreza.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine Rossetti; LIMA, Rita de

Lourdes de (org.). Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2019. p. 43-66.

BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social e trabalho no capitalismo. São Paulo: Cortez, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social: PNAS/2004. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2023/leicomplementar-200-30-agosto-2023-794631-norma-pl.html.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Novo Cadastro Único, mais moderno e eficiente, entra em vigor em março de 2025. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/novo-cadastro-unico-mais-moderno-e-eficiente-entra-em-vigor-em-marco-de-2025.

FONTES, Virgínia. O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora, 2010.

IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2025. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html.

MARX, Karl. Glosas críticas marginais ao artigo "O rei da Prússia e a reforma social" de um prussiano. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MOTA, Ana Elizabete. Políticas sociais e setoriais por segmento: trabalho. In: CFESS; ABEPSS; CEAD. Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília, DF: UnB/CEAD, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 133-146.

MOTA, Ana Elizabete. Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. Capitalismo monopolista e Serviço Social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. Economia política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Camila Potyara. Proteção social no capitalismo: contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes. 2013. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

PEREIRA, Marcelo Sitcovsky Santos. Bolsa Família e reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

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

SALVADOR, Evilasio. Fundo público, crise e financeirização da previdência social. In: SALVADOR, Evilasio. Crise do capital e fundo público. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVEIRA JÚNIOR, Adilson Aquino. A assistência social e as ideologias do social-liberalismo: tendências político-pedagógicas para a formação de trabalhadores do SUAS. 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

VIDAL, Karina Caputti. Máscara da desigualdade social: o Banco Mundial e a Política de Assistência Social. 2021. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.