



GT - GRUPO DE ESTUDOS E PESQUISA EM QUESTÃO SOCIAL, POLÍTICA SOCIAL E
SERVIÇO SOCIAL

O AJUSTE FISCAL SELETIVO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO BRASILEIRO

Maria Luiza Santos Nascimento¹, Rita de Cássia Pontes da Silva², Roberto
Marinho Alves da Silva³

RESUMO

O Semiárido brasileiro é uma região historicamente marcada pelos longos períodos de estiagem, de forma que, devido a este fenômeno, a gestão pública foi estimulada a formular políticas para combate às secas e seus efeitos e para modernização econômica no sertão nordestino. A partir dos processos organizativos da sociedade civil, as políticas orientadas para a Convivência com o Semiárido foram ganhando espaço no final do Século XX. Porém, a partir de 2015, em um contexto de aprofundamento do ajuste fiscal, o investimento nessas políticas sofreu fortes impactos e é nesse sentido que o presente artigo objetivou destacar o modo seletivo com que o corte de gastos públicos se expressou nas políticas públicas federais orientadas ao Semiárido brasileiro. Para isso, foi feita a coleta e análise de dados da execução física, orçamentária e financeira dos programas com forte incidência no Semiárido. A partir disso foi possível apontar o tratamento desigual imposto pelo ajuste fiscal, uma vez que o corte de gastos foi mais brando nos programas que beneficiam também o agronegócio na região.

Palavras-chave: Ajuste Fiscal. Agricultura Familiar. Semiárido Brasileiro.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo discorrer sobre as implicações do ajuste fiscal nas políticas públicas no Semiárido brasileiro, evidenciando a seletividade dos cortes orçamentários no Governo Federal, em que valoriza as políticas para atender interesses do capital, em detrimento dos programas de fortalecimento da convivência com a semiaridez.

¹ Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social. Email: luiza.santos.711@ufrn.edu.br

² Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social. Email: rithapontes@gmail.com.

³ Doutor em Desenvolvimento Sustentável, membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social e coordenador da pesquisa "Resistências sertanejas no Semiárido brasileiro: a agricultura familiar entre mudanças climáticas, ajuste fiscal e pandemia no século XXI (2010 a 2020)". Email: roberto.alves@ufrn.br



Essa análise está vinculada à pesquisa realizada na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) sobre "Resistências sertanejas no Semiárido brasileiro: a Agricultura Familiar entre mudanças climáticas, secas, ajuste fiscal e pandemia no Século XXI (2010 a 2020)", desenvolvida pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). O estudo em questão iniciou-se em setembro de 2020 e é orientado pelo método histórico-dialético, tendo uma abordagem mista que articula dados qualitativos e quantitativos, visto que urge a necessidade de explicar além dos aspectos da realidade, as contradições inexploradas da realidade empírica e seus fundamentos (PRATES, 2012). Dessa forma, envolve a pesquisa bibliográfica do tema, assim como, coleta e análise de dados da execução física, orçamentária e financeira da execução de programas de Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal no período de 2014 a 2019 (BRASIL, 2011; 2015).

Locus da presente análise, o Semiárido brasileiro está presente nos nove estados da região Nordeste e no norte de Minas Gerais, com 1.262 municípios, ocupando 12% do território nacional, sendo marcado pelas condições climáticas de escassez das chuvas, altas taxas de evapotranspiração e solos rasos, de forma que a seca é intrínseca à realidade do Semiárido. Apesar disso, há uma culpabilização do clima por ter déficits hídricos, econômicos e sociais, de modo que, durante décadas, fossem institucionalizadas políticas de combate à seca e seus efeitos e de modernização econômica da região, sendo apenas recentemente disseminada a ideia de convivência com o Semiárido. Por isso, é preciso considerar que o espaço territorial do Semiárido brasileiro é uma construção histórica, cujas estruturas de violência contra os povos originários e seus modos de vida, de exploração e expropriação do trabalho e das condições de vida da população empobrecida e de máxima exploração predatória da natureza, repercutem diretamente nos atuais desafios socioeconômicos.

É fundamental também pontuar a capacidade de resistência da agricultura familiar que tem um grande destaque na economia do Semiárido, sendo responsável por 75,3% das ocupações existentes na área rural. Entretanto, é o agronegócio que detém 58,7% da área territorial dos estabelecimentos agropecuários (SILVA et. al, 2020). Dessa forma, historicamente o latifúndio e o modelo empresarial da agropecuária é que tem tido maior apoio e financiamento do Estado brasileiro com suas políticas públicas.



Além disso, destaca-se o cenário atual da política fiscal brasileira que vem se distanciando cada vez mais da sua capacidade de financiar o desenvolvimento nacional, partindo do princípio de que a inflação e o déficit fiscal se originam dos elevados gastos governamentais. Para solucionar esse problema, uma série de medidas passou a ser adotada, dentre elas salienta-se o ajuste fiscal sob o engodo de que, para que haja o equilíbrio das contas públicas, é preciso conter uma série de despesas vistas como onerosas ao Estado, para assim prover credibilidade e confiança aos agentes econômicos. Busca-se então dimensionar os cortes de investimentos públicos federais no Semiárido brasileiro, tendo por em alguns programas sociais e de infraestrutura selecionados, possibilitando analisar a seguinte questão: o trato do ajuste fiscal é similar ou há seletividade nos cortes de investimentos na região?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas públicas no Semiárido brasileiro

O combate à seca foi caracterizado pela visão de colonizador que necessitava ter total proveito dos recursos naturais e, assim, enxergava a seca como um obstáculo a ser combatido (Silva, 2003). Desde o final do século XIX que as oligarquias sertanejas (coronéis e grandes fazendeiros) enxergaram na seca uma oportunidade de ampliar suas riquezas e seus domínios políticos na região, ao controlar os investimentos públicos emergenciais e de criação de estrutura hídrica para acesso à água para a pecuária e para a irrigação agrícola, além do abastecimento da população que estava a serviço dos latifúndios, criando a chamada "indústria da seca". Com isso, as políticas de combate à seca tinham como principal objetivo o armazenamento de água com a construção de açudes públicos e privados, desconsiderando os aspectos estruturais, sociais e econômicos da região relacionado à produção e reprodução das condições de pobreza, sendo as ações emergenciais e descontínuas, executadas, sobretudo, nos períodos de longa estiagem, quando a população se encontrava em estado de calamidade.

No entanto, tais projetos que predominaram por um século, não foram eficazes, inclusive dos pequenos e médios açudes que eram restritos e inoportunos ao clima



com elevada taxa de evapotranspiração, atendendo um pequeno número de famílias, além de serem utilizados como forma de controle da população, enquanto o sistema de irrigação era controlado pelos grandes proprietários da região (Silva, 2012). Além disso, fortaleciam os privilégios das oligarquias agrárias e reforçava o ciclo vicioso das políticas de emergência.

Associado às políticas de combate à seca, em meados do Século XX, surgiram políticas estruturantes de modernização econômica do Semiárido, onde são introduzidos investimentos voltados ao agronegócio, sobretudo com a agricultura irrigada visando a exportação. Apesar de ter como objetivo a melhoria da economia sertaneja, inserindo produtos de valor no mercado nacional e internacional, a modernização apresentou viés conservador, pois reproduzia e agravava os problemas estruturais de concentração das riquezas e do poder em favor da classe dominante na região, com aumento da concentração de terra e o enfraquecimento da agricultura familiar. Dessa forma, observou-se que a modernização não impediu que a população do Semiárido sofresse com as secas prolongadas.

Com a falta de eficiência das ações anteriores, a partir dos anos 1980, no contexto da redemocratização nacional, as organizações da sociedade civil aprofundam suas denúncias da situação e formulam novas propostas para amenizar as desigualdades sociais, promovendo a sustentabilidade ambiental, compreendendo a seca como fenômeno natural das regiões semiáridas, em relação à qual seria necessário aprender a conviver, e não a combater. Como defende Silva (2012, p.188) a "convivência expressa uma mudança na percepção da complexidade territorial e possibilita construir ou resgatar relações de convivência entre seres humanos e natureza". Com isso, é incentivada um conjunto de tecnologias sociais hídricas e produtivas apropriadas ao ambiente e orientadas para melhoria das condições de vida da população sertaneja.

Nessa perspectiva, a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), criada em 1999 para agregar os sujeitos políticos que defendem esse projeto político na região, formulou o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC e do Programa Uma Terra e Duas Águas - P1+2, sendo fundamental para aumentar a resistência sertaneja uma vez que



possibilita a estocagem de água da chuva das famílias do semiárido, comunidades rurais e populações tradicionais para o consumo humano, atividades agrícolas e dessedentação de pequenas criações de animais. Logo, a concepção de convivência com o Semiárido busca impulsionar a sustentabilidade no desenvolvimento regional, uma vez que considera as características socioambientais e a participação popular para promover transformar as condições de vida das famílias sertanejas.

Além das iniciativas da sociedade civil, foram conquistadas mudanças no tratamento da questão regional com implicações no Semiárido. Dentre essas inovações, destaca-se o Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), criado pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social na região. A novidade constitucional, é que o FNE deve destinar metade dos seus recursos para financiar atividades econômicas presentes no Semiárido. Porém, durante vários anos, destaca-se o descumprimento dessa aplicação mínima, conforme analisam Aquino e Silva (2022).

É possível encontrar a justificativa nos relatórios anuais de gestão do banco que indicam as características socioambientais da região como fatores “por demais” limitantes no incremento de financiamento do FNE (BNB, 2011, p. 160 apud Aquino e Silva, 2022). Porém, desde 2018 houve um aumento dos investimentos no Semiárido que não se deve a uma súbita mudança das condições ambientais da região, mas ao seu alto potencial para gerar energia renovável através do sol e do vento. Ou seja, recentemente observou-se o potencial da região semiárida para um investimento de muito mais interesse do capital, sem pensar nos impactos que podem causar ao meio ambiente, mas que variam entre mudança nas paisagens dos locais em que são instalados, além de influenciarem o fluxo migratório de aves da região e o desenvolvimento da vegetação local. Dessa forma, os recursos do FNE que poderiam ser investidos em políticas voltadas para o fortalecimento da agricultura de base familiar, enquanto parte constituinte do fundo público, vem sendo cada vez mais direcionado à expansão do grande capital na região.



2.2 A ofensiva neoliberal a partir do ajuste fiscal

A situação de disputa pelo fundo público torna-se ainda mais acirrada em contextos de ajuste fiscal. Importa destacar que todo montante arrecadado pelo Estado por meio de impostos, contribuições e taxas, para compor o fundo público e ser investido em políticas públicas. Porém, conforme Athayde (2014, p. 639) destaca, “as disputas hodiernas que envolvem a repartição do fundo público sintetizam – no espectro político e social – a luta de classe contemporânea”, ou seja, essa a disputa pelos recursos públicos desnuda a correlação de forças presente na sociedade e o direcionamento político do Estado.

Além disso, Salvador (2010) destaca uma característica comum presente no sistema capitalista: o uso de volumes crescentes do orçamento público em favor do capital, sobretudo do capital financeiro, em momentos de crise. Esses tempos de estagnação são usuais ao sistema, porém Mészáros (2002) caracteriza a crise em andamento desde a década de 1970, como diferente das demais cíclicas vivenciadas ao longo da história do sistema capitalista, tendo em vista sua processualidade incontrolável, profundamente destrutiva e estrutural. Apesar de estrutural, não significa que o sistema esteja chegando ao colapso, visto que crises de intenção e duração variadas fazem parte do próprio modo natural de existência do capital, são formas de progredir além de suas barreiras imediatas e continuar estendendo seu dinamismo cruel e de dominação. O fundamental aqui é que as medidas de restauração do capital implicam em apropriação de parcelas crescentes do fundo público.

Sendo assim, com o objetivo de atender às novas necessidades do capital em crise, as políticas neoliberais tornaram-se hegemônicas. Anderson (1995, p.11) afirma que “o remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas”. A crise fiscal do Estado tem por consequência direta a piora das condições de vida da população empobrecida que vem sofrendo com a baixa qualidade dos serviços prestados resultantes dos cortes nas áreas sociais. O agravamento da pobreza e da fome, enquanto cresce a riqueza de poucos capitalistas, evidencia o modo de funcionamento do capitalismo no qual “ocorre a negação completa das necessidades elementares de incontáveis milhões de famintos: o lado



esquecido e que sofre as consequências dos trilhões desperdiçados" (MÉSZÁROS, 2002, p. 801).

O ajuste fiscal destaca-se como uma das medidas adotadas pelos governos neoliberais sob o pretexto de equilibrar as contas públicas a partir de mecanismos de desvinculação, ou seja, os recursos do fundo público que seriam destinados para investir no fortalecimento das políticas sociais e serviços públicos são capturados para a realização do superávit primário⁴ e para o pagamento de juros e encargos da dívida pública. As justificativas ideológicas do ajuste fiscal enfatizam seus aspectos positivos, uma vez que, segundo Rossi, Dweek e Oliveira (2018), o falso discurso enfatiza que o Estado passaria a mostrar "responsabilidade" com relação a suas contas públicas e, ao ganhar a confiança dos agentes econômicos, poderia receber maiores investimentos do capital externo. Dessa forma, a economia "voltaria ao equilíbrio", a dívida pública diminuiria e o país voltaria a crescer.

Entretanto, esse contexto com restrições dos investimentos nas políticas públicas sociais e estruturais na região, sobretudo, a partir de 2016, com a crise política que fragilizou as instituições democráticas no país, prejudicou ainda mais o desempenho da economia e resultou em uma agenda ainda mais restritiva de acesso a direitos sociais (SALVADOR, 2017). As restrições impostas pelo ajuste fiscal estrutural nos últimos anos, sobretudo com a Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016), implicam no desmonte de políticas públicas que têm sido estratégicas para a população sertaneja, com o desmonte de políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Semiárido.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada partiu de uma pesquisa teórica-empírica uma vez que possibilitou a união da análise conceitual das categorias que envolvem o tema e da coleta de dados concretos via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

⁴ Estabelecido durante o governo FHC em 1999, a partir de recomendação do FMI, como solução do endividamento público, dos elevados índices inflacionários e da estagnação econômica dos países de baixo desenvolvimento. Assim, foram implementadas metas desses superávits para garantia do pagamento dos juros da dívida visando um compromisso com a estabilidade econômica e com algumas contrarreformas.



e relatórios de execução de Planos Plurianuais (PPA). Os programas Agricultura Familiar/Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar (código 2012); Segurança Alimentar e Nutricional (código 2069); Oferta de Água (código 2051) e Recursos Hídricos (código 2084), foram selecionados para que fosse feita a coleta e análise dos dados referentes a sua execução orçamentária durante os anos de 2014 a 2019.

A coleta de dados foi feita via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), que é o sistema informatizado que contém as informações relativas ao planejamento e execução física e orçamentária dos PPAs do Governo Federal. Nele foram obtidos os dados orçamentários de cada programa, filtrados por objetivo estudado. Com esses dados separados, foi feito o recorte temporal estabelecido, de 2014 a 2019, e em seguida foi feito o deflacionamento, etapa essencial para ajustar os valores coletados à taxa de inflação do período, de forma a eliminar o impacto das variações de preços ao longo do tempo. Por fim, todos esses dados foram sintetizados em gráficos para comparar o orçamento anual pago por ano para cada programa estudado.

Vale salientar também a escolha pela abordagem teórico-metodológica do materialismo histórico e dialético para fundamentar essa pesquisa, utilizando as categorias do método: historicidade, contradição, totalidade e mediação, em que a manifestação e constituição da expressão do real ocorrem por meio de elementos que englobam aspectos quantitativos e qualitativos, objetivos e subjetivos, particulares e universais, os quais estão intrinsecamente interligados (PRATES, 2012).

Além disso, para revisão bibliográfica foram utilizados os estudos de Silva (2003; 2012) sobre as políticas públicas no Semiárido brasileiro, como também as análises de Silva et al (2020) sobre a caracterização da agricultura familiar na Região e, de Aquino e Silva (2022) sobre a atuação do Banco do Nordeste no Semiárido rural. Já para embasamento sobre neoliberalismo, fundo público e crise do capitalismo foram utilizados como base as discussões de Anderson (1995), Mészáros (2002), Rossi, Dweek e Oliveira (2018) e Salvador (2010; 2017).

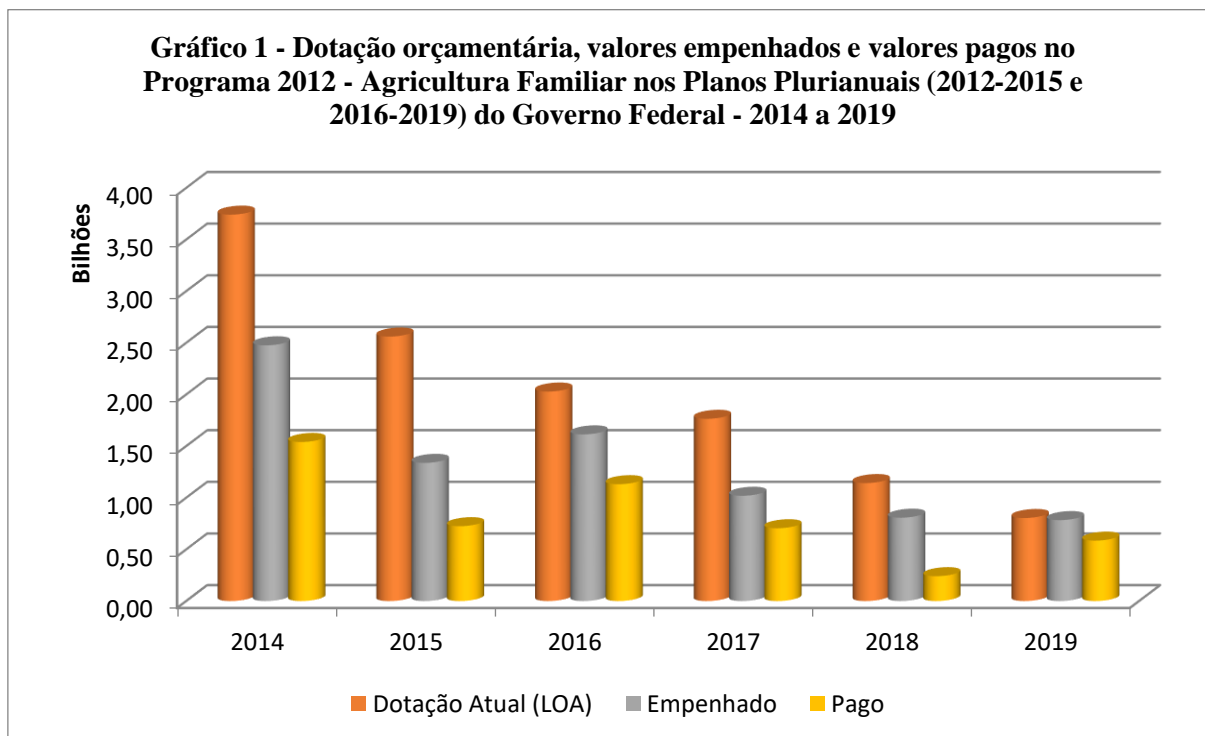


4 RESULTADOS

Para verificar como o ajuste fiscal impactou as políticas públicas de apoio e fortalecimento à agricultura familiar no Semiárido, foram selecionados os objetivos de cada programa selecionado durante o recorte do período de 2014 - 2019.

No Plano Plurianual - Plano Mais Brasil de 2012 a 2015, os programas de Agricultura Familiar (código 2012) e de Segurança Alimentar e Nutricional (código 2069), são programas que possuem relação direta com a meta do Brasil Sem Miséria e com isso, de modo geral, buscam promover a inclusão social e produtiva da população, bem como a integração de políticas, a universalização de direitos sociais e a preservação da autonomia. Dentre as metas específicas do Brasil Sem Miséria, encontra-se a universalização do acesso à água para consumo humano no Semiárido, e a ampliação do número de participantes do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) direcionado à agricultura familiar. A iniciativa de ampliar a inserção de políticas públicas que visem o apoio e fortalecimento à agricultura familiar busca oferecer melhores condições de vida à população ao mesmo tempo em que incentiva o desenvolvimento econômico e social da região.

Na execução dos programas aqui analisados, os maiores impactos do ajuste fiscal ocorrem a partir de 2015 de forma gradual, afetando essencialmente as políticas de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e de Acesso à Água para Populações Rurais, sendo aprofundado nos anos de 2016 a 2019, com uma forte redução dos investimentos e, conseqüentemente do acesso àquelas políticas, conforme o Gráfico 1.



Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) do Governo Federal. Consulta Livre. Elaboração própria.

Obs.: a) Valores de 2014 a 2018 corrigidos pelo IPCA (acumulado de Dez/2019). Valores de 2019 são nominais; b) Não inclui as Ações Orçamentárias 0A81 e 0281 (relativas às subvenções e financiamentos do PRONAF) pela especificidade das mesmas.

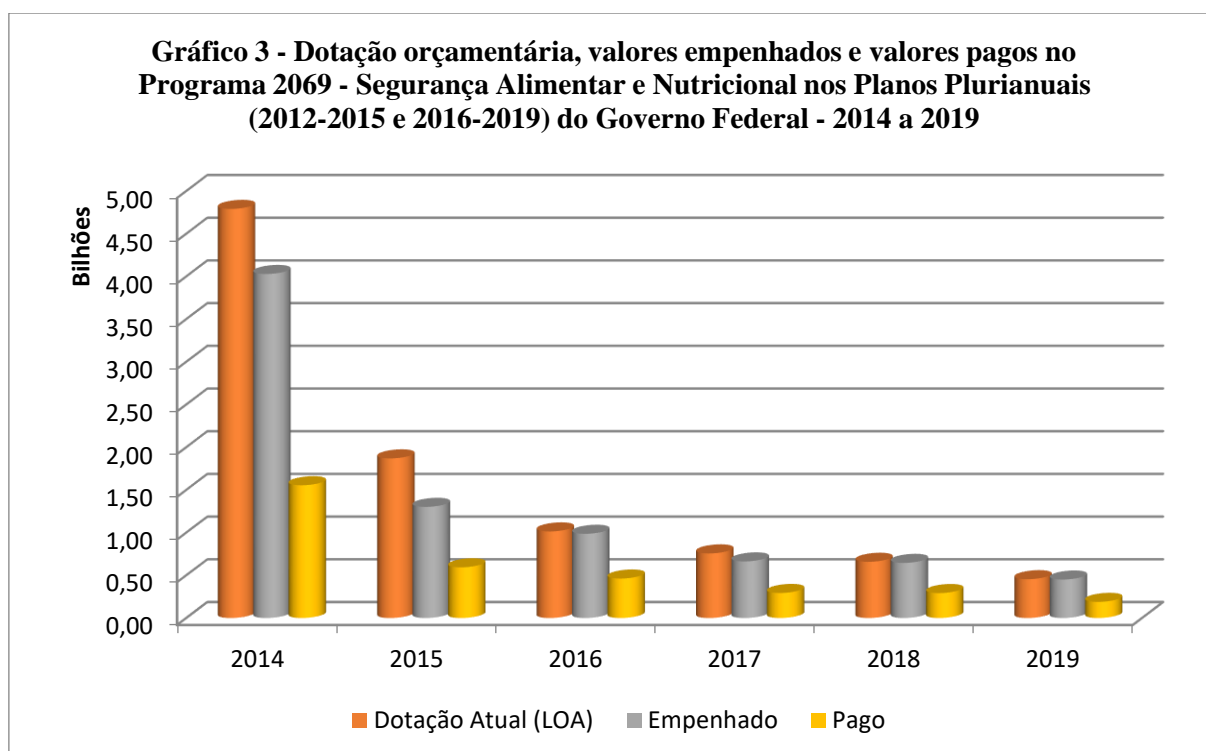
Desse modo, a questão alimentar e nutricional das famílias ficou comprometida, pois, se a disponibilidade de água para consumo e usos domésticos diários não são garantia, a água para o plantio (agricultura de subsistência familiar) e para a criação de animais de pequeno porte se torna inviável.

Porém, a política de concessão de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) se manteve em alta e expandiu no decorrer dos anos de 2014 a 2016, passando de R\$16 bilhões na safra 2011/2012 para R\$28,9 bilhões na safra 2015/2016, segundo o Relatório Anual de Avaliação do PPA que enfatiza outras mudanças qualitativas: "Paralelamente à evolução do volume de recursos, a política de crédito do Pronaf passou por aperfeiçoamentos importantes com o lançamento de linhas específicas de investimento, como aquelas voltadas para o semiárido e para sistemas de produção de base agroecológica" (BRASIL, 2016b, p.6). Na sequência, o PRONAF apresentou leves oscilações, e até mesmo ampliação do volume de recursos ao longo dos anos de 2017 a 2019.



Já em relação à política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), entre os anos de 2014 a 2019 houve uma contínua queda de recursos. Segundo o Relatório Anual de Análise, “no período de 2016 a 2019 foram atendidos 551.910 agricultores familiares, correspondendo a 63% da meta original de 880 mil famílias” (BRASIL, 2020b, p. 5), ou seja, não foi capaz de atender ao número proposto inicialmente de famílias agricultoras. De modo geral, no decorrer dos anos, sobretudo a partir de 2015 houve não apenas a redução de recursos, mas a extinção de órgãos e o desmonte de políticas públicas, restringindo consideravelmente o número de famílias agricultoras que tinham acesso às mesmas, com exceção do crédito do Pronaf.

Quanto ao programa de Segurança Alimentar e Nutricional (cód. 2069) no período de 2014 a 2019, destacamos dois objetivos principais: a) promover o acesso à alimentação adequada e fomentar a inclusão socioeconômica de agricultores familiares, mulheres rurais, povos e comunidades tradicionais e povos indígenas, a partir da inserção desses povos e da promoção do abastecimento, com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e b) garantir o acesso à água para populações rurais de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional. De modo geral, conforme verifica-se no Gráfico 03, houve uma forte redução dos recursos disponíveis no Programa no período de 2014 a 2019.





Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) do Governo Federal. Consulta Livre. Elaboração própria.

Obs.: Valores de 2014 a 2018 corrigidos pelo IPCA (referência no acumulado de Dez/2019). Valores de 2019 são nominais.

Segundo o PPA 2012 - 2015, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) se configura entre as ações do Plano Nacional de Agroecologia que visa a dinamização do mercado da produção agroecológica e produtos orgânicos, para isso, foram realizadas atividades para o público da agricultura familiar e formação para técnicos que lidam com este público. O Relatório Anual de 2014, indica que o MDS atendeu, de forma regular, a 260.768 famílias em todos os Estados da Federação" (BRASIL, 2015a, p. 153). Na sequência, porém, apesar de afirmar ter havido muitos avanços em relação ao Programa Temático da Segurança Alimentar e Nutricional, ocorreu uma queda contínua dos investimentos e conseqüentemente do acesso de agricultores familiares ao Programa. O Relatório Anual de Análise afirmou que, em 2016 um dos principais desafios e objetivos seria alcançar os 30% previstos na aquisição de alimentos por órgãos públicos com a inserção do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), contudo não foi alcançado.

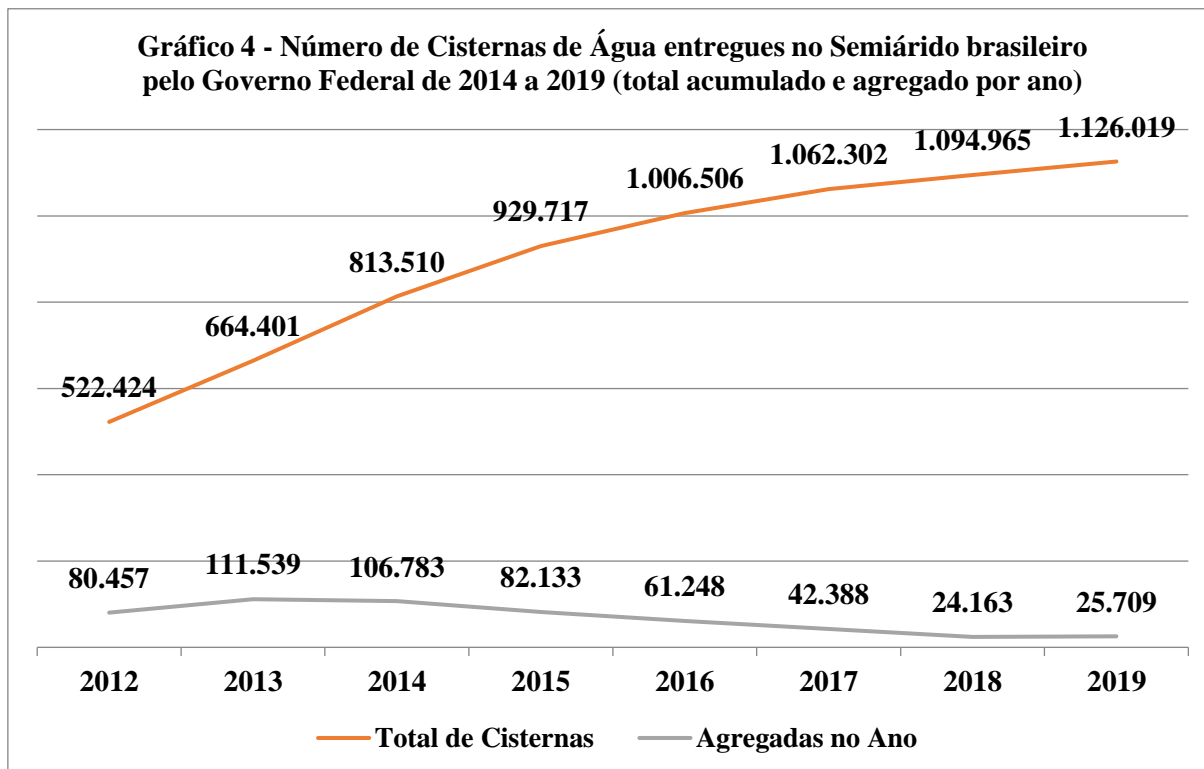
Em relação às políticas de Acesso à Água para Populações Rurais, o Relatório Final de Análise de execução do PPA 2012 – 2015 (BRASIL, 2015b), afirmou que no decorrer dos anos foram entregues mais de 700 mil cisternas e 1,7 mil sistemas coletivos, tecnologias essas concentradas basicamente no Semiárido brasileiro. No entanto, as políticas de acesso à água para populações rurais entre os anos de 2014 e 2015 tiveram uma redução de 58% do investimento, somando uma redução de aproximadamente um bilhão, duzentos e vinte milhões de reais. Na sequência os cortes orçamentários foram aprofundados, conforme o Gráfico 04.

Segundo o relatório de execução do PPA para o ano de 2016, 55.885 famílias foram beneficiadas pela entrega de novas cisternas, sendo 54.095 implantadas no território abrangido pelo Semiárido brasileiro, além de 1.504 cisternas que foram implantadas em escolas rurais do Semiárido.

Em 2016, foram implantados, ainda, 267 sistemas coletivos de abastecimento, pelo MI, destacando-se, no entanto, o baixo ritmo de execução dessa ação decorrente do cenário de restrições financeiras do primeiro ano do PPA, que, caso permaneça para os próximos anos,



pode inviabilizar o alcance da meta de 13 mil sistemas até o final de 2019 (BRASIL, 2016b, p.187).



Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Cadastro Único. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Elaboração Própria.

O gráfico 4 ilustra o total acumulado e agregado por ano de cisternas entregues pelo Governo Federal durante os anos de 2012 a 2019. De fato, desde 2015 vem sendo reduzido o número de cisternas por ano. Porém, a situação se agrava a partir de 2017, quando o total de cisternas entregues corresponde a menos de 50% do verificado em 2014, e piora ainda nos dois anos seguintes com apenas 1/4 em relação a 2014. Vale destacar também que essa tecnologia social tem o poder de mitigar os impactos das secas, reduzindo a dependência da população em relação a fontes de água distantes e muitas vezes escassas. A diminuição dos investimentos para construção de cisternas impacta diretamente na vida das famílias sertanejas representando um retrocesso nas políticas de segurança hídrica e no enfrentamento das desigualdades regionais.

O Programa Oferta de Água (código 2051) do PPA 2012-2015 visava aumentar a oferta de água para combater a insegurança hídrica e garantir o abastecimento humano. No quadriênio seguinte (PPA 2016-2019) passou a ser nominado de



Programa Recursos Hídricos (código 2084). O relatório de execução do referido Programa para o exercício de 2017, destacou que: “[...] torna-se imprescindível a conclusão de obras estruturantes de preservação e adução de água, [...] e garantir o bem-estar da população atendendo às necessidades do desenvolvimento socioeconômico” (BRASIL, 2018a, p.263).

Dessa forma, foram estudados os objetivos 0479, que “propõe ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas” (BRASIL, 2016b, p.697), e o 0480 que “visa garantir a operação e a funcionalidade das infraestruturas hídricas por meio de sua recuperação e manutenção com ações de recuperação que contemplam a reabilitação de estruturas danificadas” (BRASIL, 2017, p.343-344).

O relatório do PPA publicado em 2015 destaca que 23% do planejamento inicial já havia sido concluído, beneficiando 69 municípios do nordeste “em regiões com déficit hídrico por meio de obras estruturantes para a oferta de água, planejadas para resolver por longo período os problemas associados a esse déficit” (BRASIL, 2016b, p.697). Já com relação ao objetivo 0480, o relatório do PPA de 2019 salienta o desafio de garantir a funcionalidade das infraestruturas hídricas que passaram por manutenção é “viabilizar a sua sustentabilidade econômica, pela caracterização serviços prestados e pela recuperação dos custos, de forma que os empreendedores reúnam os meios para a operação e manutenção segura das barragens e sistemas adutores” (BRASIL, 2020a, p.377).

Já a execução orçamentária para o objetivo 0479 recebeu valores muito superiores ao objetivo 0480. O motivo para essa disparidade na utilização do recurso está bastante claro nos PPAs: “O Governo tem dado prioridade à execução do PISF⁵, pois trata-se do empreendimento que garantirá segurança hídrica aos estados beneficiados. O empreendimento encontra-se 82,7% concluído até dezembro de 2015” (BRASIL, 2016b, p.699).

De fato, o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) é a principal obra de infraestrutura hídrica do país com 477 quilômetros de extensão dividida nos eixos leste e norte. O seu propósito é levar água para 12 milhões de pessoas em 390

⁵ PISF é a sigla relativa a “Projeto de Integração do Rio São Francisco”



municípios nos estados de Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, além de garantir o abastecimento por longo prazo de grandes centros urbanos da região e de centenas de pequenas e médias cidades inseridas no Semiárido (BRASIL, 2016b). Mesmo que as obras do PISF estejam relacionadas com o objetivo referente ao aumento de infraestrutura hídrica, as obras do objetivo que trata da manutenção das infraestruturas já existentes também estão ligadas ao PISF, reiterando a importância que o governo deu para essa iniciativa.

Ainda no âmbito desta meta, insere-se a operação e a manutenção do PISF e, também, as ações de recuperação dos reservatórios estratégicos para a integração do Rio São Francisco. Diante da constatação da situação de deterioração e inadequação de muitos açudes existentes nos estados atendidos pelo PISF e frente ao reconhecimento da importância de que tais estruturas estejam em condições apropriadas para o recebimento das águas transpostas, garantindo a maior efetividade possível à distribuição e ao aproveitamento dos recursos hídricos na região beneficiada. (BRASIL, 2017, p.348).

As obras referentes ao objetivo de revitalizar infraestruturas hídricas existentes que não estavam relacionadas ao PISF tiveram pouca ou nenhuma atenção. Esse fato é evidenciado pela insignificante execução orçamentária do objetivo e pela breve exposição das ações para esse objetivo, destacando no geral o que ainda será implementado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo verificou que os efeitos do ajuste fiscal não são os mesmos e nem possuem a mesma intensidade em todos os programas estudados, ou seja, possuem seletividade, já que algumas execuções orçamentárias se distinguem das outras pela manutenção ou aumento dos valores financeiros efetivamente pagos. Isso expõe a forma como o contexto neoliberal lida com as diferentes políticas públicas de formas variadas, uma vez que as ações voltadas para o Semiárido, ao beneficiar também o agronegócio, fortalecem a perspectiva hegemônica de modernização da



agricultura empresarial na região, em detrimento das demais políticas de convivência com o Semiárido que trariam mais benefícios para o segmento da agricultura familiar.

Portanto, o orçamento público expresso na forma de fundo público é visto como muito atrativo para financiar essas ações de interesse do capital tendo como fim a supressão de direitos sociais, sem que haja diálogo prévio com os reais impactados. Cabe destacar também que o ajuste fiscal é visto como a única alternativa pelos governos neoliberais, quando na verdade existem outras possibilidades voltadas para a ampliação da receita, como o combate à sonegação fiscal, a lavagem de dinheiro, a implementação de impostos sobre heranças, doações e fortunas, além de uma maior progressividade sobre o imposto de renda. Entretanto, tais ações não são consideradas pelos impactos negativos que podem causar ao capital. Já os impactos à população sertaneja, não são devidamente considerados no neoliberalismo.

REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R. & SILVA, R. M. A. O Semiárido rural e a atuação do BNB: trajetória, panorama recente e desafios. In Valente Junior, A. S., Alves, M. O., & Santos, C. R. C. dos (Orgs.). **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022. p. 64-103.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23

ATHAYDE, P. F. A. A disputa pelo fundo público no âmbito do financiamento esportivo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, v. 36, n. 2, supl., p. S636-S651, abr./jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
Brasília: MP, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012 -2015: Ano-base 2014**. Volume I – Dimensão Estratégica. Brasília: MPOG, 2015a.



BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012 -2015: Ano-base 2014**. Volume II, Tomo I - Programas Sociais. Brasília: MPOG, 2015b.

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: DOU, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012 -2015: Ano-base 2015**. Volume II - Programas Temáticos. Brasília: MPOG, 2016b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. PPA 2016 – 2019: **Relatório Anual de Avaliação - Ano-Base 2016**. Brasília: MPOG, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. PPA 2016 – 2019: **Relatório Anual de Avaliação - Ano-Base 2017**. Relatório Geral. Brasília: MPOG, 2018a.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório Anual de Avaliação PPA 2016 – 2019: exercício 2019**. Avaliação dos Programas Temáticos. Brasília: Ministério da Economia, 2020a.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório Anual de Avaliação PPA 2016 – 2019: exercício 2019**. Anexo I Evolução dos Indicadores. Brasília: Ministério da Economia, 2020b.

MÉSZÁROS, I.. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002.

PRATES, J. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 116 - 128, jan./jul. 2012.

ROSSI, P.; DWEEK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SALVADOR, E. S. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SALVADOR, E. S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido. **Sociedade e Estado, Brasília**, v.18 , n.12 , p. 361-385, dez 2003.



SILVA, R. M. A. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semiárido: Transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento.** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2012.

SILVA, Roberto *et al.* Características produtivas e socioambientais da agricultura familiar no Semiárido brasileiro: evidências a partir do censo agropecuário de 2017. **DeMA**, Paraná, v. 55, p. 314-338, dez. 2020.