

Edla Hoffmann
Tatiana Reidel
Larisse de Oliveira Rodrigues
Organizadoras

As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social



Edla Hoffmann
Tatiana Reidel
Larisse de Oliveira Rodrigues
Organizadoras

As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social

Esta obra foi financiada pelo



COMITÊ CIENTÍFICO ALEXA CULTURAL

Presidente

Yvone Dias Avelino (PUC/SP)

Vice-presidente

Pedro Paulo Abreu Funari (UNICAMP)

Membros

- Adailton da Silva (UFAM – Benjamin Constant/AM)
Alexandre de Oliveira (IFRO - Porto Velho - RO)
Alfredo González-Ruibal (Universidade Complutense de Madrid - Espanha)
Ana Cristina Alves Balbino (UNIP – São Paulo/SP)
Ana Paula Nunes Chaves (UDESC – Florianópolis/SC)
Arlete Assumpção Monteiro (PUC/SP - São Paulo/SP)
Barbara M. Arisi (UNILA – Foz do Iguaçu/PR)
Benedicto Anselmo Domingos Vitoriano (Anhanguera – Osasco/SP)
Carmen Sylvia de Alvarenga Junqueira (PUC/SP – São Paulo/SP)
Claudio Carlan (UNIFAL – Alfenas/MG)
Denia Roman Solano (Universidade da Costa Rica - Costa Rica)
Débora Cristina Goulart (UNIFESP – Guarulhos/SP)
Diana Sandra Tamburini (UNR – Rosário/Santa Fé – Argentina)
Edgard de Assis Carvalho (PUC/SP – São Paulo/SP)
Estevão Rafael Fernandes (UNIR – Porto Velho/RO)
Evandro Luiz Guedin (UFAM – Itaqui/AM)
Fábia Barbosa Ribeiro (UNILAB – São Francisco do Conde/BA)
Fabiano de Souza Gontijo (UFPA – Belém/PA)
Gilson Rambelli (UFS – São Cristóvão/SE)
Grazielle Acçolini (UFGD – Dourados/MS)
Iraíldes Caldas Torres (UFAM – Manaus/AM)
José Geraldo Costa Grillo (UNIFESP – Guarulhos/SP)
Juan Álvaro Echeverri Restrepo (UNAL – Letícia/Amazonas – Colômbia)
Júlio Cesar Machado de Paula (UFF – Niterói/RJ)
Karel Henricus Langermans (Anhanguera – Campo Limpo – São Paulo/SP)
Kelly Ludkiewicz Alves (UFBA – Salvador/BA)
Leandro Colling (UFBA – Salvador/BA)
Lilian Marta Grisólio (UFG – Catalão/GO)
Lucia Helena Vitalli Rangel (PUC/SP – São Paulo/SP)
Luciane Soares da Silva (UENF – Campos de Goitacazes/RJ)
Mabel M. Fernández (UNLPam – Santa Rosa/La Pampa – Argentina)
Marilene Corrêa da Silva Freitas (UFAM – Manaus/AM)
María Teresa Boschín (UNLu – Luján/Buenos Aires – Argentina)
Marlon Borges Pestana (FURG – Universidade Federal do Rio Grande/RJ)
Michel Justamand (UFAM – Benjamin Constant/AM)
Miguel Angelo Silva de Melo - (UPE - Recife/PE)
Odenei de Souza Ribeiro (UFAM – Manaus/AM)
Patricia Sposito Mechi (UNILA – Foz do Iguaçu/PR)
Paulo Alves Junior (FMU – São Paulo/SP)
Raquel dos Santos Funari (UNICAMP – Campinas/SP)
Renata Senna Garrafoli (UFPR – Curitiba/PR)
Renilda Aparecida Costa (UFAM – Manaus/AM)
Rita de Cassia Andrade Martins (UFG – Jataí/GO)
Sebastião Rocha de Sousa (UEA – Tabatinga/AM)
Thereza Cristina Cardoso Menezes (UFRRJ – Rio de Janeiro/RJ)
Vanderlei Elias Neri (UNICSUL – São Paulo/SP)
Vera Lúcia Vieira (PUC – São Paulo/SP)
Wanderson Fabio Melo (UFF – Rio das Ostras/RJ)

Edla Hoffmann
Tatiana Reidel
Larisse de Oliveira Rodrigues
Organizadoras

**As implicações do ajuste fiscal na efetivação
das políticas sociais, no agravamento da
pobreza e na desigualdade social**



ALEXA
Embu das Artes - SP
2023



© by Alexa Cultural

Direção

Gladys Corcione Amaro Langermans
Nathasha Amaro Langermans

Editor

Karel Langermans

Capa

Klanger

Revisão Técnica

Edla Hoffmann, Tatiana Reidel e Larisse de Oliveira Rodrigues

Revisão da Língua Portuguesa

Edla Hoffmann, Tatiana Reidel e Larisse de Oliveira Rodrigues

Revisão da Língua do Prefácio

Héricica Karla Alencar de Medeiros

Editoração e Projeto Gráfico

Alexa Cultural

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

H711- HOFFMANN, Edla R359 - REIDEL, Tatiana
R696 - RODRIGUES, Larisse de Oliveira

As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social. Edla Hoffmann, Tatiana Reidel e Larisse de Oliveira Rodrigues (orgs), São Paulo: Alexa Cultural, Manaus: EDUA, 2023.

14x21cm - 282 pgs

ISBN - 978-85-5467-361-1

1. Serviço Social 2. Assistência Social, 3. Desigualdade Social, 4. Pobreza, 5. Políticas Públicas, I-Título, II-Sumário, III-Bibliografia

CDD - 360

Índices para catálogo sistemático:

1. Serviço Social
2. Políticas Públicas
3. Assistência Social
4. Desigualdade Social

Todos os direitos reservados e amparados pela Lei 5.988/73 e Lei 9.610
Os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da editora e dos organizadores

Alexa Cultural Ltda
Rua Henrique Franchini, 256
Embú das Artes/SP - CEP: 06844-140
alex@alexacultural.com.br
www.alexacultural.com.br
www.alexaloja.com

Editora da Universidade Federal do Amazonas
Avenida Gal. Rodrigo Otávio Jordão Ramos,
n. 6200 - Coroado I, Manaus/AM
Campus Universitário Senador Arthur Virgílio Filho,
Centro de Convivência - Setor Norte

A produção deste livro não teria sido possível sem o comprometimento e as contribuições inestimáveis de todos, todas e todes discentes e docentes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), da graduação e da pós-graduação, egressos(as), profissionais, gestores(as) e representantes de entidades da categoria e movimentos sociais que contribuíram para moldar o conhecimento aqui apresentado. Expressamos nosso reconhecimento e agradecimento a cada um(a) que adicionou um toque único a essa jornada intelectual e possibilitou a produção deste livro, que é um testemunho da vivência coletiva e colaborativa entre dois Rio Grandes, o do Norte e o do Sul.

Prefácio

Henrique Wellen¹

A constituição do Serviço Social brasileiro como área de conhecimento é, na atualidade, um fato com amplo lastro comprobatório. Para além das diversas conquistas políticas e profissionais, o percurso de desenvolvimento histórico desta profissão dentro do Brasil se demarca também por significativos avanços teóricos e metodológicos. Não à toa, o Serviço Social brasileiro tem se constituído como referência mundial, tanto em espaços interventivos como em investigações teóricas².

Variadas dinâmicas (políticas, profissionais, acadêmicas, científicas, metodológicas, etc) se conectaram para consubstanciar no destaque do Serviço Social brasileiro como área de conhecimento. Nesse sentido, somaram-se diferentes expressões de investigações científicas, sejam realizadas em espaços corporativos da profissão, como da ABEPSS (Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social), sejam provenientes de pesquisas e estudos empreendidos no âmbito de cursos de pós-graduação (Sposati, 2007). Como resultado desta dinâmica, elenca-se o reconhecimento que agências brasileiras de fomento à pesquisa (como CAPES e CNPq) ratificam em relação ao acúmulo teórico produzido dentro do Serviço Social brasileiro.

Destaca-se que, diferentemente de outras áreas de conhecimento que, por vezes, tendem a hipostasiar uma caracterização teórica e abstrata em detrimento do seu conectivo interventivo e técnico (ou vice-versa), o Serviço Social brasileiro tem se marcado pelo equilíbrio dialético entre estes dois direcionamentos. Em tendência, as formações acadêmicas e teóricas refletem as determinações da di-

¹ Professor do Departamento de Serviço Social da UFRN.

² Um exemplo disso está na publicação de uma edição especial, voltada para a história do Serviço Social latino americano, com destaque para as experiências brasileiras, em uma das mais importantes revistas do Serviço Social britânico: *Critical and Radical Social Work* (2021).

visão social e técnica do trabalho, reproduzindo um dualismo entre atividades de concepção e de execução. Nessa esteira, as formações teóricas e acadêmicas de variadas profissões tendem a priorizar algum destes lados. Diferentemente, o reconhecimento do Serviço Social brasileiro como área de conhecimento, conforme atesta Mota (2013), não se subsume a estes tipos de movimentos, uma vez que intenta se estabelecer numa relação dialética que, mesmo identificando as características especificadas de cada uma destas esferas, não dualiza a produção intelectual da ação prático-operativa.

Este patamar analítico deriva de um longo processo de modificações dentro da constituição desta profissão no Brasil que, inclusive, lastreou a sua condição de referência internacional. A história do Serviço Social brasileiro é bastante longa e envolve processos de continuidades e de rupturas. As modificações que ocorreram dentro do evoluir desta profissão foram de estatutos diferentes e produziram impactos distintos. De forma mais relevante, destacam-se os acontecimentos que demarcaram o chamado *Movimento de Reconceituação* e a decisiva incorporação da tradição marxista (Iamamoto, 1998 e 2018; Netto, 1989, 2005 e 2011). A importância desse movimento se expressa para além das fronteiras nacionais. Por exemplo, na análise de importantes teóricos do Serviço Social britânico, o movimento de reconceituação produzido no Brasil, que “emergiu nos anos de 1960 e 1970” transformou-se na “maior e mais significativa tradição na história do serviço social” (Lavalette, Ioakimidis, 2021, p. 03).

Outro destaque importante que impactou de forma direta o desenvolvimento do Serviço Social no Brasil se deu em relação ao alargamento do lócus de atuação desta profissão. A constituição do Serviço Social enquanto profissão se estabeleceu, no entendimento de Netto (2011), naquilo que o autor nomeou de *execução terminal das políticas sociais*. Nesse sentido, o campo de atuação dos profissionais da área se delineava por atividades operativas e executivas, quase sempre obstadas da inserção em espaços de concepção e formulação das políticas sociais. Por isso que, tendo o escopo de atuação assim circunscrito, pautava-se uma tendência de dominação da instrumentalidade tanto em espaços de atuação profissionais como em suas respectivas formações e qualificações.

O desenvolvimento desta profissão foi se modificando, alargando o escopo de atuação dentro das políticas sociais. Por consequência, suas atividades extrapolaram os limites da órbita da execução e passaram a englobar também operações de concepção e de planejamento. Nas palavras de Yamamoto (2005, p. 20 -21), o Serviço Social passou a realizar “além de um trabalho na esfera da execução”, também atividades de “formulação de políticas públicas” e de “gestão de políticas sociais”. A superação desta condição resultou de um longo processo de lutas, que operaram em campos bastante variados, desde as disputas operativas e endógenas nos espaços de trabalho, até os embates teóricos e metodológicos dentro de ambientes acadêmicos. Pode-se cogitar, inclusive, que a alteração desta condição inicial além de ter remodelado o campo de atuação, também forneceu ao Serviço Social elementos mais fundamentais de legitimidade e de relevância social.

De fato, essa mudança representou, além de conquistas dentro da hierarquia da divisão técnica e operativa do trabalho, também transformações na perspectiva analítica. A gradativa aproximação com a tradição marxista acarretou, no interior desta profissão, não somente uma incorporação de novas categorias e obras teóricas. A utilização de vários elementos relativos ao método de análise inaugurado por Marx para apreender os fundamentos do modo de produção capitalista serviu para catalisar uma significativa inflexão metodológica. Uma temática central da modificação desta perspectiva de análise recaiu sobre a própria relação entre as políticas sociais e a constituição da profissão.

Se a adesão à tradição marxista serviu para aprofundar a capacidade analítica, de forma mais crítica e fundamentada, acerca da estrutura e das contradições existentes na sociedade dominada pelo modo de produção capitalista, isso implicou, conseqüentemente, na análise dos diversos complexos sociais e instituições que existem e que consubstanciam essa realidade. Dentre os variados objetos e temáticas que passaram a ser analisados a partir da incorporação da crítica marxista, encontrou-se também a própria profissão de Assistente Social. Isso se deu por meio de variados enfoques, sejam

relacionados a seu campo de atuação, passando pelas implicações ideológicas e políticas que a envolvem, ou mesmo sobre as especificidades de cada uma das atividades interventivas.

Além disso, também se analisou o próprio fundamento do processo de profissionalização, buscando-se apreender as principais determinações que lastrearam a existência da profissão. De forma sintética, as investigações sobre os fundamentos da profissão conduziram para a contraditória e mediada relação entre as políticas sociais e a “questão social”. O desenvolvimento do Estado capitalista, notadamente na sua fase monopolista, apresentou formas inovadoras de intervenção social que impactaram diretamente nas variadas tradições existentes na sociedade capitalista. O destaque central da análise desta dinâmica, quando conduzida pelo enfoque do Serviço Social, direcionou-se tanto para a mediação entre estes elementos (políticas sociais x “questão social”), como para a sua relação com a origem e vigência desta profissão.

Como é típico em toda área de conhecimento, a análise acerca dessa relação não ocorreu, dentro do Serviço Social brasileiro, de forma monolítica ou ausente de divergências teóricas e metodológicas. Nesse sentido, apresentaram-se concepções distintas acerca do fundamento da profissão, sejam lastreadas pelas políticas sociais, sejam atreladas às refrações da “questão social”.

De um lado, por exemplo, aponta-se para o fato de que a emergência da profissionalização do Serviço Social se institucionalizou no momento em que a operacionalização das políticas sociais fez requerer um agente especializado para executar estas atividades. Nesse entendimento, foi esta condição que propiciou a “criação de um espaço sócio ocupacional”, e que se estabeleceu a partir de “condições histórico-sociais que demandam este agente, configuradas na emersão do mercado de trabalho” (Netto, 2011, p. 75). Para tanto, “a constituição do mercado de trabalho para o assistente social pela via das políticas sociais” é o fato que “abre a via para compreender simultaneamente a continuidade e a ruptura, antes aludidas, que assinalam a profissionalização do Serviço Social” (idem).

Sob esta perspectiva, a relação entre as políticas sociais e a “questão social” é decisiva para se apreender as determinações que

incidem sobre o Serviço Social. Essa relação (entre políticas sociais e “questão social”) não é, portanto, desconsiderada e, por isso, precisa ser analisada historicamente, levando-se em conta as novas determinações que incidiram nas suas formas e conteúdos. A ordem monopólica do capital produziu novas dinâmicas interventivas, especialmente sobre a classe trabalhadora, tendo como destaque as mediações entre as políticas sociais e a reprodução da força de trabalho. Essas novas determinações seriam, de acordo com o autor citado, imprescindíveis ao advento da profissionalização do Serviço Social.

Por outro lado, também se apresenta uma visão divergente da anterior, em que se analisa de forma distinta a relação entre as políticas sociais e a “questão social” e o seu impacto no Serviço Social. Esta perspectiva adotada indica que, mesmo que o Serviço Social se configure como uma das “categorias profissionais envolvidas na implementação de políticas sociais”, o processo de institucionalização da profissão não estaria lastreado por essa condição, mas pelos enfrentamentos realizados com a “questão social” (Iamamoto, 2014, p. 84).

Portanto, a vigência das políticas sociais teria grande importância para o Serviço Social não por ter instituído as bases da sua profissionalização, mas por ter constituído novas formas sociais de combate à “questão social”. Essa novidade teria repercutido na necessidade de novos postos de trabalho que, em tendência, teriam sido ocupados por Assistentes Sociais. Ademais, outro fator central para a profissionalização do Serviço Social seria a sua conexão com a classe trabalhadora, diante da sua localização na divisão social e técnica do trabalho dentro da sociedade capitalista:

O Serviço Social reproduz-se como uma especialização do trabalho por ser socialmente necessário: o agente profissional produz serviços que têm um valor de uso, porque atendem as necessidades sociais. Por outro lado, os assistentes sociais também participam, enquanto trabalhadores assalariados, do processo de produção e/ou de redistribuição da riqueza social (Iamamoto, 2006, p. 21-22).

De toda forma, a existência de posições distintas acerca da relação entre as políticas sociais e a “questão social” na determinação da profissionalização do Serviço Social serve para demonstrar a importância dada a essas temáticas dentro desta área de conhecimento. A análise das políticas sociais tornou-se um tema nuclear em estudos e pesquisas no Serviço Social brasileiro. A produção bibliográfica existente dentro desta literatura é bastante ampla e apresenta indicações imprescindíveis tanto para uma aproximação analítica, como para um aprofundamento teórico e categorial. Em outras palavras, o Serviço Social brasileiro tem se tornado, ao longo do desenvolvimento desta profissão, uma área de conhecimento central para a análise das políticas sociais.

O acúmulo de análises sobre esta temática se reflete também em diferenças de enfoques empregados nas pesquisas sobre as políticas sociais, assim como nos exames acerca da sua natureza e causalidade. De maneira geral, identifica-se, na literatura do Serviço Social brasileiro, a indicação de várias determinações e funcionalidades em relação às políticas sociais. Esse é, por exemplo, o entendimento de Behring (2007, p. 28), para quem “é preciso considerar a política social como síntese de múltiplas determinações”, buscando-se superar “os reducionismos economicistas, politicistas e de outras espécies”.

É muito difícil se indicar um sentido unívoco às políticas sociais, especialmente porque a constituição deste objeto perpassa variadas relações sociais e se demarca por disputas de interesses políticos e econômicos, correlativos às lutas de classes. As políticas sociais se expressam como um resultado do desenvolvimento capitalista, nas suas variadas contradições históricas. Por isso que, na análise de Pastorini (1997, p. 86), por refratarem as lutas de classes na relação entre o “Estado intermediador e hegemônico pelas classes dominantes e as classes trabalhadoras e subalternas como beneficiários das políticas sociais”, as políticas sociais não podem ser pensadas como sendo exclusivamente concessões ou conquistas. Para a autora, trata-se de “um processo dialético, contraditório e de luta entre diferentes setores sociais” (idem, 81).

Sob este prisma, é pela mediação das lutas de classes que se pode escalonar a funcionalidade das políticas sociais na mediação

com os direitos sociais. Se, de um lado, é fato que as políticas sociais e os direitos sociais se estabelecem dentro da ordem capitalista, também não se pode desconsiderar que esses elementos podem possibilitar uma melhoria nas condições da vida da classe trabalhadora. É desta forma que se pronuncia Boschetti (2010, p. 68) sobre a análise desta temática, ao indicar que “reconhecer que os direitos sociais são capitalistas e [que] sua ampliação não assegura a emancipação humana”, não deve servir para desconsiderar que eles “podem contribuir para criar as condições materiais para melhoria das condições de vida” da classe trabalhadora.

Salienta-se que, sobre esse ponto, da relação entre as políticas sociais e as condições de vida da classe trabalhadora, existe um destaque analítico dentro da literatura do Serviço Social que, via de regra, a diferencia das demais áreas de conhecimento das ciências sociais aplicadas no Brasil. A análise acerca das complexas e contraditórias mediações existentes entre as políticas sociais e a classe trabalhadora se manifesta historicamente, dentro do Serviço Social brasileiro, pela própria conexão com a institucionalização da profissão. Analisar os fundamentos do Serviço Social vincula-se, assim, não somente com pesquisas sobre as políticas sociais e a “questão social”, mas como estes fenômenos se relacionam e impactam na vida da classe trabalhadora. Esse é um dos grandes avanços analíticos que se apresentam no desenvolvimento do Serviço Social, inclusive na sua qualidade de área de conhecimento no Brasil.

Se a análise sobre os fundamentos desta profissão fez requerer a investigação sobre as modificações históricas da relação entre Estado e “questão social” (especialmente a partir da vigência das políticas sociais), esse procedimento analítico se conectou diretamente com os seus impactos na vida da classe trabalhadora:

no capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as sequelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo – ou, ainda, à combinação desses vetores; no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuos da força

de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem: não está condicionada apenas àqueles dois vetores, mas às enormes dificuldades que a reprodução capitalista encontra na malha de óbices à valorização do capital no marco do monopólio (Netto, 2011, p. 26).

Explicita-se, portanto, a relação que existe entre as políticas sociais e a classe trabalhadora, em que alterações naquelas incidem em impactos diretos nas condições de vida desta. A importância da consideração desta relação na análise da sociedade, ademais, manifesta-se em formas distintas no interior da literatura do Serviço Social, seja por meio de análises teóricas, categoriais e abstratas, seja com base em modificações históricas, concretas e conjunturais. Pode-se exemplificar o primeiro caso a partir do tratamento dado por Faleiros (2009, p. 70) a essas temáticas, quando afirma que “as políticas sociais devem ser vistas de forma contraditória”, visto que “realizam não só uma valorização do capital, mas interferem diretamente na valorização e na validação da força de trabalho” (Faleiros, 2009, p. 70)³.

De maneira mais vinculada às especificidades históricas e conjunturais, observam-se modificações das formas e níveis em que as políticas sociais impactam na vida da classe trabalhadora. Um dos exemplos dessas alterações ocorre no momento em que determinados bens e serviços, que operavam, a partir da mediação do Estado, como direitos sociais, passaram a ser privatizados. Assim, “supressões do acesso a bens e serviços sociais” que se converteram “atualmente em negócios privados e lucrativos, adquiridos pelos trabalhadores e suas famílias mediante a compra com parte dos seus pífios salários” impactaram de forma direta na vida da classe trabalhadora (Mota; Tavares, 2016, p. 246).

Além disso, é importante destacar que esses impactos não apenas se alteram historicamente, mas são resultantes de específicas conjunturas econômicas e políticas. Se, em momentos de crises capitalistas, a tendência geral é a destruição de conquistas da classe tra-

³ Dentro da literatura internacional do Serviço Social, uma análise situada nesse campo de abstração da relação entre as políticas sociais e a classe trabalhadora pode ser encontrada em: Ginsburg, 1981.

balhadora, essa situação se agrava ainda mais quando a conjuntura política se apresenta em sentido bastante desfavorável para a classe trabalhadora. Não obstante, se essa condição se estabelece geograficamente em países periféricos e de economia dependente, a realidade da classe trabalhadora fica ainda mais trágica.

A crise econômica faz parte da essência do capitalismo. Não existe capitalismo sem crise. A reprodução deste modo de produção passa, necessariamente, por dinâmicas de superacumulação capitalista e de superprodução de mercadorias. Uma das mais severas crises vivenciadas do capitalismo ocorreu em 2008, expressando-se, em países como os EUA, na quebra de grandes instituições bancárias. A realidade desta crise, contudo, não afetou, em grau mais elevado, os agentes econômicos que personificam a lógica e os interesses do capital. Os maiores impactos desta crise capitalista, como tendência geral, recaíram sobre as condições de vida da classe trabalhadora ao redor do mundo.

Em momentos de crise capitalista, como esta de 2008, amplia-se a importância do Estado como única entidade interventora capaz de estabelecer condições mínimas para a reprodução ampliada do capital. É por meio do Estado que se fornecem as bases econômicas, sociais e ideológicas que permitem a sustentação da dominação capitalista e as suas diversas formas de exploração. Mas, para que isso ocorra, tornam-se necessárias alterações nas formas de intervenção estatal, remodelando-se destinações e alocações de recursos. No pagamento das dívidas capitalistas, não aparece, por exemplo, apenas a conta negativa dos direitos sociais, mas também o seu correlato incremento do poder repressivo do Estado.

No caso brasileiro, esses impactos se refletem no chamado “ajuste fiscal”, que se refere a um conjunto de medidas econômicas implementadas pelos governos, visando estabelecer a capacidade de pagamento destas dívidas capitalistas. Especialmente a partir da segunda década do milênio atual, as implicações da crise econômica se acentuaram no Brasil e, tendencialmente, se intensificaram cortes orçamentários em recursos destinados às políticas sociais. É escusado afirmar que a diminuição destes recursos implicou na deterio-

ração do acesso a bens e serviços por parte da população brasileira. Todavia, conforme indicado anteriormente, a depender da especificidade da dominação política estabelecida nos organismos estatais, os impactos derivados da crise capitalista podem ser mais ou menos intensos sobre a classe trabalhadora.

No Brasil, os impactos da crise capitalista de 2008 se intensificaram sobre a classe trabalhadora a partir do início dos anos de 2010. Algumas políticas econômicas adotadas pelo então governo fez com que esse processo tivesse, ao mesmo tempo, os seus impactos postergados e catalisados. Entretanto, um acontecimento histórico foi marcante na ampliação da ofensiva contra a classe trabalhadora brasileira. No dia 31 de agosto de 2016, após rito de votação no Senado brasileiro, Dilma Rousseff, presidenta democraticamente eleita em 2014, teve o seu mandato cassado. O seu lugar foi ocupado por Michel Temer, que fora candidato a vice-presidente na sua chapa eleitoral, e que se conectava a espectro político bastante conservador. O período governamental de Temer manifestou uma intensificação contra as conquistas da classe trabalhadora brasileira e uma redução de recursos para a viabilização de políticas sociais e os seus respectivos bens e serviços.

Além disso, a ofensiva contra classe trabalhadora alcançou um patamar ainda maior a partir da eleição de Jair Bolsonaro, em 2018. Os quatro anos de governo de Bolsonaro foram marcados pela intensa ofensiva contra a classe trabalhadora, que se potencializou com a tentativa de destruição de várias conquistas democráticas e civilizatórias. Durante o seu mandato, ao lado de reformas implementadas para ampliar a precarização do trabalho, ocorreram elevados cortes de gastos em várias instituições públicas, que quase inviabilizaram os seus funcionamentos. As agressões verbais, morais e ideológicas de teor fascista por ele veiculadas foram catalisadas tanto por sua horda de seguidores, como serviram de estratégia dentro do seu governo. No seu período de governo, a destruição de direitos ocorreu com intensidade e velocidade inéditas.

Somado a essa trágica realidade, entre os anos de 2020 e 2022, o mundo ficou marcado pela maior pandemia da história da

humanidade. Em alguns países, as ações estatais conseguiram mitigar alguns dos sérios impactos deste fenômeno. No Brasil, a situação foi oposta: estando um negacionista na presidência, que não somente desconsiderou as necessidades da população brasileira, mas que buscou se locupletar exponenciando esta tragédia, a classe trabalhadora brasileira passou por sérios ataques e vivenciou uma bárbara realidade.

Por isso, analisar esse processo de destruição dos direitos sociais que ocorreu no Brasil nos últimos anos não é somente uma manifestação de relevância teórica. Trata-se também de ação de resistência que ajuda a memorizar como as ações estatais podem se voltar para destruir conquistas sociais e para alertar sobre efeitos extremos que, na contemporaneidade, governos de extrema direita produzem sobre a classe trabalhadora.

O livro aqui prefaciado, *As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social*, reúne análises em diversos tipos de políticas sociais, incorporando reflexões teóricas, dados estatísticos e encaminhamentos políticos relevantes. Fruto de uma pesquisa conjunta que envolveu integrantes de importantes grupos de estudos e pesquisas universitárias, este livro apresenta alguns dos resultados de uma pesquisa séria e que foi realizada de forma minuciosa. A integração entre o GEPQPOCIAL (Grupo de estudos e pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e o GEPTFESS (Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Trabalho, Formação e Ética Profissional em Serviço Social) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) se deu a partir de projeto que foi financiado pelo CNPq.

Pelo título já se percebe que se trata de tarefa ousada e que só poderia ser realizada de maneira satisfatória por meio de uma pesquisa coletiva que contasse com pesquisadores teoricamente e metodologicamente qualificados. O objetivo central anunciado no projeto também manifesta o nível de esforço de pesquisa demandado: analisar os impactos recentes que o ajuste fiscal teve no Brasil tanto para o funcionamento das políticas sociais, como para os níveis de pobreza e de desigualdade social.

Ressalta-se que esse livro não se constitui como o único resultado proveniente da realização deste projeto de pesquisa. Além das importantes formações para a pesquisa, que envolveu discentes de graduação e de pós-graduação nas duas universidades, essa empreitada também propiciou vários outros momentos de reflexões e de análises coletivas, sejam, por exemplo, por meio de seminários, conferências ou apresentações de trabalhos em eventos acadêmicos. Também serviu de base para outras publicações que foram e estão sendo socializadas, tanto em anais de congressos e encontros nacionais e internacionais, como em periódicos na área de conhecimento.

A situação das políticas sociais e a sua relação direta com a pobreza e a desigualdade se encontram analisadas, aqui no livro prefaciado, tanto a partir de uma abordagem nacional, como através das duas particularidades estaduais investigadas. Faz-se possível perceber, diante destes enfoques empregados, ora a coadunação de tendências, ora de indícios de inflexões entre as regularidades. No mesmo sentido, diferentes tipos de políticas sociais fizeram parte da pesquisa realizada e englobaram áreas distintas. As realidades das políticas de assistência social, políticas de saúde, políticas de educação, políticas de trabalho e políticas direcionadas para a reforma agrária, dentre outras, encontram-se escrutinadas ao longo das próximas páginas.

As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social apresenta um painel da situação recente das políticas sociais no Brasil que, sob a intensificação de utilização de recursos financeiros para atendimento de frações capitalistas rentistas, implicou diretamente na deterioração das condições de vida da classe trabalhadora. Mesmo que delimitado cronologicamente até o ano de 2019, visualizam-se tendências de diminuição de recursos orçamentários e de deterioração no acesso a direitos sociais. Vale dizer que, se a situação analisada até 2019 apresenta tendências críticas à classe trabalhadora brasileira, aponta-se que, a partir dos anos seguintes, as contradições econômicas e sociais se esgarçaram ainda mais no Brasil. Salienta-se, portanto, a relevância da continuação da pesquisa aqui referendada, am-

pliando o escopo cronológico e abarcando especialmente a segunda metade do governo Bolsonaro.

Outrossim, o encaminhamento analítico empregado ao longo dos capítulos deste livro não ocorre apenas no sentido bibliográfico e acadêmico. Para além da sua relevância teórica, *As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social*, também apresenta um posicionamento político coletivo. Vinculado às demandas da classe trabalhadora, tanto na defesa das suas conquistas históricas como no direcionamento para o fortalecimento organizativo classista, este livro marca uma posição na defesa do processo civilizatório que almeja não somente a mitigação de refrações da “questão social”, mas que se situa na construção de uma sociedade emancipada.

As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social deve ser lido, pois, tanto por pessoas que estejam em aproximação ou aprofundamento da análise teórica e metodológica destas temáticas no Brasil, como por aquelas que, de forma direta ou não, se preocupam e se dedicam à superação da sociedade dominada pelo modo de produção capitalista.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

Critical and Radical Social Work Journal, vol. 9 (1), Bristol: Bristol University Press and Policy Press 2021.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista: as funções da previdência e assistência sociais**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GINSBURG, Norman. **Class, Capital and Social Policy**, critical texts in social work and the Welfare State. London and Basingstoke: Macmillan Press, 1981.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Marxismo e Serviço Social: uma aproximação. In: **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v.18, n.2, 2018. (pp. 204-226).

IAMAMOTO, Marilda Villela . As dimensões ético-políticas e teórico-metodológicas no Serviço Social contemporâneo. In: Ana Elisabete Mota; Maria Inês Souza Bravo; Roberta Uchôa; Vera Maria R. Nogueira; Regina Marsiglia; Luciano Gomes; Marlene Teixeira. (Orgs.). **Serviço Social e Saúde**. São Paulo/ Brasília: Cortez/ Ministério da Saúde, 2006.

_____. O debate contemporâneo da reconceituação do Serviço Social: ampliação e aprofundamento do marxismo. In: IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 201-250.

LAVALETTE, Michael; IOAKIMIDIS, Vasilios. The fire last time: the ‘reconceptualisation’ radical social work movement in Latin America (1965–75) (Editorial). In: **Critical and Radical Social Work Journal**, vol. 9, 2021. (pp. 3-4).

MOTA, Ana Elisabete. Serviço Social brasileiro: profissão e área de conhecimento. **Revista Katálisis**. V. 16. Florianópolis: 2013. (p. 17 – 27).

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. O Serviço Social e a tradição marxista. In: *Revista Serviço Social & Sociedade*. ano 10, n. 30. São Paulo: Cortez, maio/ago. 1989. (p. 89 – 102)

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria ‘concessão-conquista’. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, v. 18, n. 53, p. 80-101, 1997.

SPOSATI, Adailza. Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social. **Revista Katálisis**. Vol. 10. Florianópolis: 2007. (p. 15 – 25).

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Henrique Wellen

- 9 -

APRESENTAÇÃO

Edla Hoffmann

Tatiana Reidel

Larisse de Oliveira Rodrigues

Eliana Andrade da Silva

- 27 -

CAPÍTULO 1

POBREZA, DESIGUALDADE E ASSISTÊNCIA SOCIAL: IMPLICAÇÕES DO AJUSTE FISCAL NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO NORTE

Roberto Marinho Alves da Silva

Iris Maria de Oliveira

Milena da Silva Santos

Maria Augusta Bezerra da Rocha

Tábita Pollyana Alves de Souza

- 42 -

CAPÍTULO 2

AS TRILHAS TORTUOSAS DO AJUSTE FISCAL NA POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO NORTE

Edla Hoffmann

Leonardo Diego da Silva Silveira

Ivaneide Duarte de Freitas

Lyzete Bruna Pereira Freitas⁴
Alaine Jessica Marques Ferreira
Theniff Bernardo de Araújo Pereira

- 85 -

CAPÍTULO 3

A POLÍTICA DE SAÚDE NO RIO GRANDE DO SUL EM TEM-
POS DE AUSTERIDADE ULTRANEOLIBERAL: IMPACTOS DO
AJUSTE FISCAL

Tatiana Reidel

Láís Duarte Corrêa

Anderson da Silva Fagundes

Camila da Silva Rocha

- 127 -

CAPÍTULO 4

AS IMPLICAÇÕES DO AJUSTE FISCAL NA POLÍTICA DE
EDUCAÇÃO NO BRASIL E NO RIO GRANDE DO NORTE

Larisse de Oliveira Rodrigues

Adnna Raquel de Araújo de Souza

Carla Júlia da Silva

Jeniffer Andrade da Fonseca

Luanna Alves Pinto

- 165 -

CAPÍTULO 5

IMPLICAÇÕES DO AJUSTE FISCAL NEOLIBERAL: PRECA-
RIZAÇÃO DO TRABALHO E DESMONTE DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE TRABALHO E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Roberto Marinho Alves da Silva

Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira

Adriana Cristina Xavier Deiga Ferreira

Clarice Tavares Fonseca

Rosangela Alves Bolte

- 203 -

CAPÍTULO 6
AJUSTE FISCAL E DESMONTE DAS POLÍTICAS DE REFOR-
MA AGRÁRIA E DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO
RURAL

Eliana Andrade da Silva

Ilena Felipe Barros

Roberta Camila Alves Cavalcante

Denilson Dantas Gomes

Emilly Florentina de Oliveira

João Batista de Lima Martins Neto

Lazaro Samuel Veras Bandeira

Maria Gizeli Herculano da Silva

- 243 -

Apresentação¹

Na tentativa de subverter a lógica produtivista que empurra para o individualismo, somamos esforços para tentar fortalecer processos solidários e comunitários, aventurando-nos na proposição de uma pesquisa interinstitucional. Assim, como um dos produtos desse processo que envolveu os últimos 4 anos, nessa longa travessia investigativa, apresentamos esta produção que emerge da articulação coletiva entre dois Rios Grandes, o do Norte e o do Sul. Nessa perspectiva, a Universidade Federal do Rio Grande do Norte e a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por meio de seus Programas de Pós-Graduação (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Serviço Social), articulam seus grupos de pesquisa: Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEPQPSOCIAL) e Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Trabalho, Formação e Ética Profissional em Serviço Social (GEPTFESS), para a realização desta pesquisa, aprovada e financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)².

O estudo objetivou analisar as implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social. Nessa seara, procurou evidenciar as expressões do ajuste fiscal nas políticas de saúde, educação, assistência social, reforma agrária, trabalho e renda, bem como buscou apreender as implicações do ajuste nos serviços destinados aos(as) usuários(as) e no agravamento das condições de pobreza e de desigualdade social, evidenciando seus rebatimentos nas condições de vida da classe trabalhadora.

1 Esta apresentação sistematiza alguns dos elementos expostos na mesa intitulada “Os desafios e as perspectivas da pesquisa social, desvendando impactos do ajuste fiscal nas políticas sociais no Brasil”, realizada durante o Seminário Nacional sobre As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social, ocorrido nos dias 26 e 27/06/2023, na UFRN.

2 Pesquisa intitulada “As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”. Processo: 421644/2018-4. Chamada MC-TIC/CNPq n. 28/2018 - Universal/Faixa B.

Nesse sentido, partimos do reconhecimento de que vivemos um ajuste fiscal permanente (Behring, 2021), como resposta à crise estrutural do capital, de caráter universal e alcance global, que se manifesta de forma extensa, contínua e rastejante e afeta a totalidade social (Mészáros, 2011). Com vistas à retomada e à ampliação da lucratividade do capital, a racionalidade burguesa impõe uma série de medidas econômicas, políticas e sociais que implicam regressão dos direitos e das conquistas sociais.

Com o aprofundamento da crise da dívida, entre os anos de 1980 e 1982, os países latino-americanos foram levados e aprisionados nos braços do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Behring, 2021). O Brasil, ainda durante a ditadura, implantou uma série de planos econômicos com o intuito de conter a inflação e estabilizar a economia, especialmente as medidas desencadeadas durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), para cumprir as propostas do projeto neoliberal. Na sequência, em 1994, foi criado o Plano Real pela equipe de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no governo de Itamar Franco (1992-1995), representante do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), deflagrando a primeira fase do neoliberalismo no Brasil (Behring, 2021). O sucesso do Plano Real permitiu a eleição de FHC (1995-2003), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que assume o poder e com maestria seguiu as orientações dos organismos internacionais e, através da direção do ministro Bresser-Pereira, é formulado o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE)³.

As medidas econômicas e políticas do governo FHC superaram seus sucessores e foram conduzidas para “o aumento da concentração e centralização do capital, aumento da superexploração do trabalho, à financeirização e a uma reconfiguração do Estado” (Brettas, 2020, p. 172). Desse modo, instituiu-se uma Contrarreforma do Estado (Behring, 2021), através de um amplo processo de privatizações, desonerando o Estado de suas responsabilidades públicas, o

³ O PDRE traz a necessidade de realizar a Reforma Gerencial (Reforma do Estado), que compreende a crise fiscal brasileira como decorrente da ineficiência e problemas gerenciais e formas de gestão no âmbito do Estado, visto como arcaico, burocrático, patrimonialista, devendo ser enxuto, moderno, fortalecido e com capacidade de realizar poupança pública e recuperar suas finanças (Bresser-Pereira, 1998).

que afronta as conquistas democráticas da recém-promulgada Constituição Federal de 1988, mediante a desestruturação dos direitos e o enfraquecimento do controle social democrático. Destacam-se, nesse período, as desvinculações orçamentárias, a partir de 1994, com o Fundo Social de Emergência (FSE), a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000), mecanismos que objetivam equilibrar as contas públicas e realizar o *superávit* primário com vistas a garantir o pagamento de juros, amortizações e encargos da dívida pública (Behring, 2021).

A segunda fase do neoliberalismo teve início com os governos do Partido dos Trabalhadores (PT): Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rouseff (2011-2016), os quais dão continuidade às políticas macroeconômicas submetidas à estabilidade do Plano Real e aos ditames do FMI. Porém, ocorreram deslocamentos importantes para a classe trabalhadora em comparação ao governo anterior, mas não houve rupturas mais profundas (Behring, 2021). Têm destaque a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a interiorização e a ampliação do ensino superior e a diminuição do desemprego, embora tenham facilitado a apropriação do fundo público pelo capital nacional e internacional, através da financeirização das políticas sociais.

Cabe destacar que o governo Dilma sofreu consequências severas da crise do capital mundial de 2008, a qual trouxe impactos mais profundos para a economia, afetando todos os países. O Brasil sofreu grande recessão com perda de empregos em diversos setores. Com o golpe parlamentar, empresarial-jurídico-midiático, sofrido pela presidenta Dilma Rousseff (2016), assume o poder o presidente ilegítimo Michel Temer (2016-2018) e uma nova fase do neoliberalismo e ajuste fiscal se instaura.

A terceira fase do neoliberalismo, intitulada de Ultraliberalismo (Behring, 2021), intensifica as medidas do ajuste fiscal permanente com o governo de Michel Temer, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), através da aprovação da EC 93/2016, que amplia o índice da DRU de 20% para 30% e prorroga o prazo final para o ano de 2023. Um Novo Regime Fiscal (NRF) é instituído com a aprovação da EC 95/2016, conhecida como Teto dos Gastos, que

congelou as despesas do governo federal por 20 anos, incluindo os gastos sociais e excluindo os serviços da dívida (Marques; Ferreira, 2022). Ademais, houve as contrarreformas trabalhistas a partir de 2017, as quais ampliam a terceirização e instituem o trabalho intermitente, dentre outras ações, deteriorando as condições de vida e de saúde da classe trabalhadora.

Se antes do governo Temer as políticas sociais vivenciavam sucessivos ataques pela via do subfinanciamento, com a EC 95/2016, avançam para progressivo desfinanciamento (Mendes; Carnut, 2020). Porém, com a chegada ao poder de Jair Messias Bolsonaro (2019-2023), representante do Partido Liberal (PL), ocorre a intensificação da hegemonia ultraneoliberal, tanto pelo viés econômico, que provoca o esvaziamento do orçamento público, quanto pelo político-ideológico, diante do ataque à democracia e da regressão de direitos humanos, negacionismo científico e ingerência durante os anos nefastos da pandemia da Covid-19, que culminou em morte e sofrimento de milhões de brasileiros. Nessa conjuntura, o conservadorismo se amplia e constrói nesse espaço uma arena de luta privilegiada para difundir sua perspectiva de Estado e sociedade.

Nesse contexto de aprofundamento do neoliberalismo e da financeirização, a natureza contraditória das políticas sociais se complexifica, visto que, ao mesmo tempo que o caráter mercantilizado e financeirizado se consolida, constituindo-se enquanto mais um mecanismo de apropriação do fundo público, necessita-se, por parte de grande parcela da população, da ampliação de serviços e investimentos diante do crescimento das desigualdades sociais e da precarização da vida. A disputa de interesses se agudiza e as políticas sociais ganham relevância para o mercado, tendo, ao mesmo tempo, um caráter central para a reprodução da classe trabalhadora. Nesse sentido, compreendemos que avançar na produção do conhecimento sobre esse contexto histórico fortalece a disputa da classe trabalhadora, elemento fundamental para a pesquisa alicerçada em uma perspectiva crítica.

Esse processo de investigação ora apresentado suscita um debate sobre a produção intelectual, as formas de sua realização, os con-

dicionantes e os sujeitos envolvidos. Isso posto, concordamos com Fernandes (1976), quando afirma que a produção intelectual é uma das formas de exploração sistemática da imaginação e do pensamento. No entanto, existem fatores externos e internos que condicionam o “labor intelectual”, como: “[...] domínio de caracteres formais do conhecimento científico; bases adequadas de organização institucional do trabalho científico; pesquisa, elaboração teórica e aplicação; motivação contínua dos intelectuais, entrosamento plástico eficiente do sistema de instituições científicas” (Fernandes, 1976, p. 15).

Dessa forma, as condições de trabalho do(a) cientista passam pelo aperfeiçoamento de suas habilidades e pelos estímulos e incentivos para que ele(a) explore suas potencialidades. No Brasil, para refletir sobre a produção intelectual, é necessário relacionar a ciência à resolução de demandas advindas da realidade, bem como apontar os obstáculos existentes nessa empreitada. Nesse quesito, os obstáculos se relacionam historicamente aos recursos destinados à ciência, à escassez de pessoal, ao (mau) uso dos recursos, às concepções dos cientistas, bem como à estruturação das instituições científicas (Fernandes, 1976).

O Brasil apresenta, historicamente, dificuldades para subvencionar o sistema científico, tendo em vista as determinações históricas de ser um país de capitalismo dependente, o qual se coloca a reboque dos avanços científicos dos países mais desenvolvidos. No que tange ao papel do(a) cientista em países de economia dependente, este possui responsabilidade e compromissos políticos no labor intelectual, sobretudo em países como o Brasil, com profundas desigualdades sociais. É, portanto, um dos traços dos países do sul global a negligência sofrida pelas Ciências Sociais e Humanas no que se refere tanto ao financiamento de investigações quanto ao reconhecimento social dessa área de conhecimento.

Em concordância com Bourguignon (2005), consideramos ser a produção científica uma expressão do trabalho humano, portanto o trabalho científico é uma das manifestações do real. Nesse sentido, o(a) pesquisador(a) é também um(a) trabalhador(a). Desse modo, o trabalho científico possui natureza e papel social, além de estar subordinado às condições sociais determinadas.

Na particularidade do Serviço Social, a pesquisa é, ao mesmo tempo, constituinte/constitutiva da profissão. No entanto, a relação entre pesquisa e Serviço Social condensa várias mediações sócio-históricas e condições concretas para sua realização. Isso ocorre porque o Serviço Social é fruto de um conjunto de contradições presentes no desenvolvimento histórico da sociedade.

O Serviço Social constitui-se como especialização do trabalho coletivo no âmbito da divisão sociotécnica do trabalho e obtém legitimação ao elaborar respostas às expressões da Questão Social nos múltiplos espaços ocupacionais nos quais se inserem assistentes sociais. Netto (2006, p. 12) assevera que o Serviço Social “enquanto profissão não é uma ciência nem dispõe de teoria própria”, mas isso não impede que realize estudos e pesquisas sobre a realidade, colaborando com a produção de conhecimentos de natureza teórica que podem ser incorporados pelas Ciências Sociais e Humanas (Netto, 2006). Por essa razão, a partir da década de 1980, como área de conhecimento, o Serviço Social, com o avanço da pesquisa e da pós-graduação, sob direção do Projeto Ético-Político, ampliou sua função intelectual, construindo uma massa crítica que se contrapõe à hegemonia do capital, numa relação dialética como uma profissão voltada à intervenção direta na realidade (Mota, 2013). Uma das expressões de sua consolidada trajetória e reconhecimento se dá pelas agências públicas de fomento à pesquisa e pós-graduação, a exemplo da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que apoiaram e financiaram a presente pesquisa.

Contudo, no atual contexto, é preciso analisar alguns dos determinantes das condições objetivas para o desenvolvimento de pesquisas no Serviço Social, as quais estão ligadas às determinações do capital sobre as Ciências e a produção do conhecimento científico (e sua transformação em mercadoria), à política de Ciência e Tecnologia brasileira, aos Planos Nacionais de Pós-graduação e à Política Nacional de Educação. Acrescentem-se a esses fatores as contradições entre as áreas de conhecimento, sobretudo considerando a he-

gemonia das áreas Tecnológicas e Biomédicas e a secundarização das Ciências Sociais e Humanas.

A partir de 2016, também perpassam pela política de educação superior os mecanismos de corte e contingenciamento orçamentário, atingindo de maneira significativa as universidades públicas brasileiras. Nas condições atuais de contexto de ajuste fiscal permanente, os recursos destinados à Ciência e Tecnologia e à Educação Superior foram amplamente impactados, considerando que no Brasil a atividade de pesquisa é realizada majoritariamente nas universidades públicas. A ofensiva neoliberal e as disputas econômicas, políticas e ideológicas também estão colocadas no espaço acadêmico e de construção de conhecimento. Entre 2016 e 2022, tais disputas se traduziram em processo contínuo de cortes orçamentários, medidas de intervenção política e “campanhas” de descredibilização das Instituições de Educação Superior (IES) públicas.

O processo de enfraquecimento das Universidades Federais teve repercussão direta no seu orçamento. Segundo o INESC (2022), entre 2019 e 2021, houve um corte de 6 bilhões na execução financeira da Educação Superior. Além de cortes de investimentos, as universidades brasileiras sofreram bloqueios em suas contas que ocasionaram paralisações de vários serviços fundamentais para a manutenção das instalações físicas dos *campi*. O cenário do fomento à pesquisa se comporta de forma semelhante, posto que a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) também teve um corte de execução financeira de cerca de 1,3 bilhão entre 2019 e 2021, o que representa cerca de 25% a menos no investimento em um dos principais órgãos de fomento à pesquisa no Brasil (INESC, 2022). É, portanto, nesse cenário de desmontes que esta pesquisa se realiza sob um contexto de ataque à ciência, aos(às) cientistas e às condições de realização do labor científico.

Outro elemento marcante na última década no Brasil foram os desafios concretos de as classes trabalhadoras participarem dos processos de produção de conhecimentos. Sabemos o quanto ainda, infelizmente, a pesquisa não ocorre de modo transversal na formação profissional em Serviço Social, evidenciando, dentre outras

fragilidades, a falta de possibilidades concretas para discentes, sobretudo oriundos da classe trabalhadora, acessarem esse espaço durante a graduação e a pós-graduação. Dentre os desafios para esse acesso, destacamos a quantidade insuficiente de bolsas, como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC), e de bolsas de mestrado e doutorado, as quais figuram como necessárias não somente para o acesso aos grupos de pesquisas, mas também para a própria permanência de inúmeros estudantes na universidade. Esses óbices desafiaram a equipe de pesquisadores(as) desde o início da trajetória de investigação. É preciso ressaltar a resistência política de todos(as) que passaram pela equipe, contribuindo de inúmeras formas e em diferentes fases do processo para que esta pesquisa fosse realizada.

Frente ao contexto de aprofundamento do neoliberalismo, do conservadorismo e de uma generalizada “hipertrofia da razão”, compreendemos o processo investigativo como possibilidade de romper com o imediatismo diante das inúmeras contradições postas nessa realidade. Sendo assim, a pesquisa crítica se constitui enquanto instrumento essencial para a apreensão da realidade e os grupos de pesquisa como espaços pedagógicos valiosos para formação e produção de conhecimento.

Nessa perspectiva, envolvendo dois grupos de pesquisa de dois distintos Programas de Pós-Graduação, conforme já mencionado, foi possível o envolvimento de docentes, discentes da pós-graduação e da graduação e iniciação científica, além de profissionais assistentes sociais, que estudaram juntos sobre estratégias para a reprodução ampliada do capital, ajuste fiscal permanente, processo de financeirização das políticas sociais e seus efeitos nefastos para o agravamento da pobreza e da desigualdade social, comprometendo as garantias constitucionais que são de interesse da classe trabalhadora. Além do consistente arcabouço teórico, qualificaram seus processos metodológicos de pesquisa, assim como produziram conhecimento e socializaram o percurso investigativo e os resultados por meio de artigos, apresentações em eventos e publicações.

Têm destaque os diversos momentos formativos realizados através dos Colóquios sobre as implicações do ajuste fiscal nas polí-

ticas de saúde, assistência social, educação, trabalho e renda, questão agrária e desenvolvimento rural, em parcerias com outros(as) pesquisadores(as), interlocuções com grupos de pesquisa e universidades, gestores(as), instituições, entidades da categoria de assistentes sociais e movimentos sociais. Ainda, houve a importante realização do Seminário Nacional sobre As Implicações do Ajuste Fiscal na Efetivação das Políticas Sociais, no Agravamento da Pobreza e na Desigualdade Social, realizado nos dias 26 e 27 de junho de 2023, possibilitando a socialização de resultados da pesquisa por meio de trocas entre pesquisadores do Rio Grande do Norte e do Sul do país. O seminário contou com a presença de 175 pessoas e registrou 1629 visualizações até a data 30/11/2023 na página do *Youtube* do Conselho Regional de Serviço Social do estado do Rio Grande do Norte (CRESS-RN14)⁴, o qual realizou a transmissão *on-line* do evento, envolvendo graduação, pós-graduação e comunidade em geral, que puderam contribuir com o processo de reflexão e trocas, adensando as análises sobre os achados da pesquisa.

Nessa perspectiva, esta obra evidencia o percurso investigativo vivenciado, explicitando alguns dos resultados desse processo e, com eles, a importância das investigações para o desvelamento do real, acreditando que esta pesquisa, além de colaborar com estudos e debates acadêmicos e profissionais, poderá contribuir na luta pelo orçamento público e desenvolvimento das políticas sociais e, consequentemente, na luta por condições dignas de vida da classe trabalhadora, a qual acessa, cotidianamente, os serviços públicos em suas múltiplas dimensões.

Reiteramos assim a função social das pesquisas e a relevância de que os estudos realizados possam colaborar com a ciência, bem como com o trabalho de profissionais que se inserem em diversos espaços ocupacionais no desenvolvimento das políticas sociais e, sobretudo, para com a população usuária dos serviços públicos. Almejamos contribuir com os processos de formulação, avaliação e gestão de políticas sociais públicas, socializando os resultados que levem à qualificação do ensino de graduação e de pós-graduação.

4 O referido Seminário Nacional encontra-se disponível em: <https://www.youtube.com/@CressRN14>

A pesquisa realizada abarcou eixos de investigação do campo de ajuste fiscal, envolvendo políticas de saúde, de assistência social, de educação, de trabalho e renda, de reforma agrária e desenvolvimento rural, como também o agravamento da pobreza e a desigualdade social. Nessa perspectiva, recorreu aos pressupostos do método dialético-crítico, no processo de desvelamento do real, por meio das categorias de historicidade, contradição, mediação e totalidade, tendo adotado um estudo de enfoque misto (Prates, 2012), com a utilização de dados quanti-qualitativos. No processo de revisão de literatura, foi realizado um amplo levantamento bibliográfico, que subsidiou estudos e a construção de quadros teóricos de categorias essenciais, como política social, ajuste fiscal, questão social, pobreza e desigualdade social, além dos desdobramentos de estudos sobre fundo público, orçamento público, contrarreformas do Estado e particularidades de cada política social estudada. Foram consultadas obras e expoentes críticos(as) de referência, considerando o método e seus fundamentos na economia política.

No tocante à pesquisa documental, houve uma abrangente coleta de informações em documentos oficiais que compõem o ciclo orçamentário e de análise da execução financeira e orçamentária de programas governamentais da União, considerando instrumentos básicos do planejamento do setor público, como: os Planos Plurianuais (PPAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), os Relatórios Anuais de Avaliação dos PPAs⁵, em caráter complementar, os Relatórios do Tribunal de Contas da União, bem como os instrumentos básicos das políticas sociais estudadas, como os Planos nacionais e estaduais e os Relatórios Estaduais dos estados envolvidos no estudo. Foram enfatizados os PPAs e sua centralidade para o desenvolvimento da pesquisa, identificando seus objetivos, metas, iniciativas e ações orçamentárias, haja vista serem documentos que evidenciam e delineiam as prioridades governamentais para cada política social.

5 No âmbito do planejamento do setor público brasileiro da União, Estados e Municípios, a longo prazo (quadrienal), são elaborados os Planos Plurianuais e, a curto prazo (anual), as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais. No âmbito do monitoramento e avaliação do PPA, são elaborados Relatórios Anuais de Avaliação.

Nessa perspectiva, foram analisadas as prioridades governamentais, no período de 2014 a 2019, demarcado pelas gestões federais (2011-2016) com Dilma Rousseff (PT); (2016-2018) Michel Temer (MDB); e (2019-2022) Jair Bolsonaro (PL). Gestões estaduais do RN: (2011-2015) com Rosalba Ciarlini (PP); (2015-2018) Robson Mesquita de Faria (PL); e (2019-2022) Fátima Bezerra (PT); e gestões do RS: (2011-2014) com Tarso Fernando Herz Genro (PT); (2018-2018) José Ivo Sartori (PMDB); e (2019-2022) Eduardo Figueiredo Cavaleiro Leite (PSDB), bem como a destinação de recursos e gastos públicos com as políticas sociais pesquisadas.

Ainda, realizamos a coleta dos dados secundários disponíveis em portais administrativos das seguintes fontes e sistemas estatísticos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tribunal de Contas da União, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Sistema de Acompanhamento de Execução Orçamentária do Senado (SIGA BRASIL), do Fundo Nacional de Saúde/Datasus, Portal da Transparência e Acompanhamento Orçamentário de Assembleias Legislativas dos estados do RN e do RS, Portais de secretarias estaduais de planejamento e finanças e das secretarias estaduais de políticas sociais envolvidas no estudo.

O processo investigativo de análise documental, em observância aos dois quadriênios, se desenvolveu em diversas fases e documentos sobre: 1) governo federal (2012-2015); 2) governo federal (2016-2019); 3) governo dos estados do RN e do RS (2012-2015); 4) governo dos estados do RN e do RS (2016-2019); 5) portais de transparência do RN e do RS, para as quais foram construídos quadros de análises de transição com dados dos programas da União e estados envolvidos no estudo das políticas estudadas. Foram realizadas articulações e mediações a partir de cruzamento de dados entre os dois estados, em consonância com as diretrizes da União, sistematizados e analisados conforme o recorte temporal da pesquisa.

Além da coleta de elementos de análise da execução geral de cada programa, foram preenchidos quadros com síntese de infor-

mações qualitativas da análise situacional de execução de cada um dos objetivos selecionados em cada programa temático nos anos dos PPAs. Finalmente, para cada um dos objetivos selecionados, foi elaborado um modelo de quadro com dados quantitativos sobre a execução física e com informações qualitativas da análise de execução de cada uma das metas selecionadas para análise nos anos dos PPAs.

Quanto ao tratamento e à análise dos dados quantitativos, foram montadas tabelas com o auxílio do excel e utilizados *softwares* de análise estatística para a montagem dos mapas quantitativos, em que os dados foram deflacionados com auxílio da calculadora do cidadão, disponibilizada pelo Banco Central. A deflação dos valores nos permite analisar dados reais dentro de uma série histórica⁶. Ademais, houve a utilização da técnica de Análise de Conteúdo (Bardin, 2004), frequencial e temática, para a montagem dos mapas qualitativos, como também dos quadros da análise documental.

Cabe resgatar o percurso de investigação que antecede e faz parte da sistematização desta obra, o qual foi marcado pelo contexto pandêmico que, atrelado à gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), desembocou em inúmeros desafios para a continuidade e finalização do estudo. Entre os reveses, ocorreram mudanças necessárias no itinerário da pesquisa, que não possibilitaram estudo empírico previsto, em que destacamos o fechamento integral das universidades e a falta de acesso a computadores, sobretudo para discentes que não dispunham desses instrumentos de trabalho em suas residências, inviabilizando, assim, o avanço da pesquisa.

No referido período, houve ainda uma considerável rotatividade de integrantes do grupo de pesquisa, a exemplo de alguns docentes que precisaram se afastar da universidade em decorrência da realização do pós-doutorado, da aposentadoria e para assumir cargo de gestão estadual no RN. Vale citar ainda que, em decorrência do período eleitoral (outubro de 2022), alguns sítios oficiais ficaram indisponíveis,

⁶ Para a análise comparativa fidedigna aos valores reais entre os anos do período estabelecido na pesquisa, foi necessário realizar a deflação tendo como referência o último ano do período da série histórica analisada. Nesse sentido, os dados da pesquisa aqui apresentados utilizam a mesma referência de período e base de deflação a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), pois esse é o recurso utilizado pelo governo federal para medir as tendências de inflação no país.

em cumprimento da Lei n. 9.504/1997, Art. 73, VI, b, a exemplo do Portal da Transparência e do acompanhamento orçamentário de assembleias legislativas do RN e do RS e secretarias estaduais, dificultando, pois, a coleta de dados. Tais fatores, além de outros, culminaram no atraso tanto do cronograma nacional quanto do cronograma estadual.

A pesquisa evidencia sua relevância por meio da apreensão do orçamento público e de todas as contradições que o permeiam. Aqui é necessário considerar que, ao destacar o orçamento, não estamos tratando apenas de mecanismos técnicos de planejamento e gestão em que se encontram os valores financeiros empregados e geridos pelo Estado, mas o orçamento expressa uma parte do fundo público – o qual possui quatro funções importantes para a economia: viabilizar os investimentos do capital, financiar as políticas públicas, definir e reservar frações do orçamento, visando garantir pagamento de juros e amortização da dívida pública (Salvador, 2017). Por essa razão, o orçamento público também é um instrumento político de controle social que serve para orientar negociações em torno dos gastos sociais, de modo que precisa ser disputado para a garantia das necessidades sociais das classes trabalhadoras (Salvador, 2010).

Sendo assim, a pesquisa segue então a trilha analítica que parte do pressuposto de que a reflexão teórica que trata da análise das implicações do ajuste fiscal nas políticas sociais deve considerar a articulação dialética entre a dimensão técnica – referente aos valores orçamentários coletados, tratados, agregados – e a dimensão política que envolve esse orçamento – diferentes conjunturas do país entre 2014 e 2019, as forças políticas em disputa na arena nacional, a direção política e o projeto dos referidos governos no uso e destinação do orçamento público.

Desse modo, organizamos esta obra em seis capítulos, que evidenciam os principais resultados da pesquisa realizada. O capítulo 1, intitulado “Pobreza, desigualdade e Assistência Social: implicações do ajuste fiscal no Brasil e no Rio Grande do Norte”, de autoria de Roberto Marinho Alves da Silva, Iris Maria de Oliveira, Milena da Silva Santos, Maria Augusta Bezerra da Rocha e Tábita Pollyana Alves de Souza, apresenta uma análise das implicações do ajuste fiscal

na política de Assistência Social e no agravamento da pobreza, considerando as determinações estruturais que produzem e reproduzem as desigualdades sociais em âmbito nacional e suas particularidades no estado do Rio Grande do Norte. Buscou apreender as contradições do ajuste fiscal no Brasil enquanto uma estratégia neoliberal de apropriação do fundo público pelo capital financeiro, em detrimento do atendimento das demandas da população. A análise realizada demonstra que as restrições orçamentárias e financeiras limitaram as ações do Sistema Único de Assistência Social, no mesmo período em que os indicadores sociais expressavam o agravamento das condições de pobreza e o aprofundamento das desigualdades sociais.

O segundo capítulo, intitulado “As trilhas tortuosas do ajuste fiscal na política de Saúde no Brasil e no Rio Grande do Norte”, de autoria de Edla Hoffmann, Leonardo Diego da Silva Silveira, Ivaneide Duarte de Freitas, Lyzete Bruna Pereira Freitas, Alaine Jessica Marques Ferreira e Theniff Bernardo de Araújo Pereira, analisa as implicações do ajuste fiscal na política de Saúde, no cenário de desmonte do financiamento da seguridade social, no âmbito federal e no estado do Rio Grande do Norte. Os resultados apontam, tanto no Brasil quanto no RN, as mudanças de direcionamento nas políticas de saúde, além das significativas disparidades na destinação de recursos, comprovando a ampliação da austeridade fiscal e a asfixia do SUS, que subordinam a saúde pública à lógica destrutiva do capital financeiro. Nesse sentido, intensificam a precarização, a mercantilização e a privatização do direito à saúde, o que repercute em diversas formas de desigualdades de acesso às Ações e Serviços de Saúde Pública (ASPS) e aprofunda os vazios assistenciais de recursos humanos, insumos, medicamentos e tecnologia em todas as Redes de Atenção à Saúde investigadas, rebaixando as condições de vida e de saúde da classe trabalhadora.

No terceiro capítulo, denominado “A Política de Saúde no Rio Grande do Sul em tempos de austeridade ultraneoliberal: impactos do ajuste fiscal”, de autoria dos pesquisadores Tatiana Reidel, Laís Duarte Corrêa, Anderson da Silva Fagundes e Camila da Silva Rocha, são evidenciadas as expressões do ajuste fiscal na política de saú-

de gaúcha, diante do contexto ultraneoliberal de desfinanciamento do SUS, que agudiza no tempo presente. Nesse capítulo, demonstramos, por meio dos resultados, que no Rio Grande do Sul a política de saúde segue uma lógica curativista, assistencial e privatista, com investimento massivo em serviços hospitalares e ambulatoriais da atenção terciária, em detrimento da promoção e da prevenção em saúde. Além disso, ressaltamos a preocupação com o incremento orçamentário em comunidades terapêuticas, em contraposição aos princípios da reforma psiquiátrica em um estado pioneiro em sua implementação no Brasil. As prioridades do governo estadual, com enfoque no indivíduo e na doença, expressam os interesses antagônicos envolvidos na alocação de recursos públicos, em obediência ao rito da austeridade ultraneoliberal, incompatível com o SUS constitucional.

O quarto capítulo, intitulado “As implicações do ajuste fiscal na política de Educação no Brasil e no Rio Grande do Norte”, de autoria de Larisse de Oliveira Rodrigues, Adnna Raquel de Araújo de Souza, Carla Júlia da Silva, Jeniffer Andrade da Fonseca e Luan-na Alves Pinto, discute as implicações do ajuste fiscal na política de Educação. Parte da análise do orçamento dessa política, das disputas ideológicas envolvidas no contexto da financeirização das políticas sociais e dos desdobramentos para o estado do Rio Grande do Norte, considerando as contradições históricas e estruturais da educação. Os resultados destacam a execução orçamentária da política com base nos mínimos estabelecidos em lei, o que ocasiona em investimentos reduzidos tanto no nível nacional como no estadual, implicando o aprofundamento do processo de precarização da educação pública. Além dos impactos no orçamento, as mudanças na educação brasileira, como o Novo Ensino Médio e as flexibilizações curriculares, demonstram a tendência estrutural de privatização, mercantilização e financeirização da educação, distanciando-a enquanto direito e aprofundando sua concepção ao projeto neoliberal.

O quinto capítulo, intitulado “Implicações do ajuste fiscal neoliberal: precarização do trabalho e desmonte das políticas públicas do trabalho e economia solidária”, de autoria de Roberto Marinho Alves da Silva, Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira, Adriana Cristi-

na Xavier Deiga Ferreira, Clarice Tavares Fonseca e Rosangela Alves Bolte, problematiza os resultados de estudos sobre as implicações do ajuste fiscal na política pública de trabalho e emprego no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte, considerando as determinações estruturais e as particularidades regionais. As análises realizadas possibilitaram identificar em séries históricas as implicações do ajuste fiscal na política de trabalho, emprego e renda, bem como nos programas que tratavam da dimensão do trabalho associado por meio de iniciativas econômicas solidárias, destacando o apoio e o fomento às organizações associativas e cooperativas atuantes com resíduos sólidos em áreas urbanas. Dessa forma, confirma-se a confluência entre a elevação das taxas de desocupação com a precarização do trabalho e as restrições nas políticas públicas de trabalho no Brasil e no Rio Grande do Norte.

O sexto capítulo, intitulado “O ajuste fiscal e o desmonte das políticas de Reforma Agrária e Assistência Técnica e Extensão Rural”, de autoria de Eliana Andrade da Silva, Ilena Felipe Barros, Roberta Camila Alves Cavalcante, Denilson Dantas Gomes, Emilly Florentina de Oliveira, João Batista de Lima Martins Neto, Lazaro Samuel Veras Bandeira e Maria Gizeli Herculano da Silva, analisa os impactos do ajuste fiscal nas políticas de Reforma Agrária e Assistência Técnica e Extensão Rural a partir do estudo dos Planos Plurianuais de 2012/2015 e 2016/2019. Os resultados indicam que, no período estudado, ocorre uma gradativa redução dos investimentos destinados às referidas políticas, resultando em processos de desmonte orçamentário, fragilização dos mecanismos de execução e ressignificação dos fundamentos destas. Nesse sentido, após um ciclo de desinvestimento, descaracterização e desmonte, outras possibilidades se colocam diante do cenário nacional pós 2022. A recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e a participação dos movimentos rurais configuram novas possibilidades de retomada de um ciclo próspero para as políticas voltadas para a agricultura familiar.

Destinamos esta obra à comunidade acadêmica, à população usuária dos programas sociais públicos, aos(as) profissionais que

trabalham nas políticas sociais, aos movimentos sociais e sindicais que lutam diariamente pela ampliação dos direitos sociais e especialmente para os(as) assistentes sociais a quem se dedica esta produção.

Natal (RN) e Porto Alegre (RS), novembro de 2023.

Edla Hoffmann

Tatiana Reidel

Larisse de Oliveira Rodrigues

Eliana Andrade da Silva

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2004.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BOURGUIGNON, J. **A particularidade histórica da pesquisa no serviço social**. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social) – PUC-SP, São Paulo, 2005.

BRASIL. Lei das Eleições – **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRETAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequências, 2020.

FERNANDES, F. **A sociologia numa era de revolução social**. 2. ed. revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1976.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **A Conta do desmonte: balanço do orçamento geral da União 2021**. Brasília: INESC, 2022.

MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. A situação financeira do SUS na pandemia de Covid-19. *In: FILIPPON, J. et al. (org.). Capitalis-*

mo, Austeridade e Saúde no Brasil: perspectivas da economia política. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 96-116.

MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **Ser Social**, Brasília, v. 22, n. 46, jan./jun. 2020. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/25260/25136 Acesso em: 16 out. 2023.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital:** rumo à teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sergio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, A. E. S. Serviço Social como profissão e área de conhecimento. **R. Katál**, Florianópolis, v. 16, n. esp., p. 17-27, 2013.

NETTO, J. P. A Construção do Projeto Ético-Político do Serviço Social. In: MOTA, A. E. *et al.* (org.). **Serviço Social e Saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

PRATES, Jane Cruz. 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.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. A desvinculação dos recursos orçamentários em tempos de ajuste fiscal. **Revista Advir.** Revista da Associação dos docentes da Universidade do estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 36, jul. 2017.

Pobreza, desigualdade e Assistência Social: implicações do ajuste fiscal no Brasil e no Rio Grande do Norte

Roberto Marinho Alves da Silva¹

Iris Maria de Oliveira²

Milena da Silva Santos³

Maria Augusta Bezerra da Rocha⁴

Tábita Pollyana Alves de Souza⁵

1 Introdução

Nas primeiras décadas do século XXI, a Assistência Social no Brasil tem experimentado processos tensos e contraditórios de

1 Licenciado em Filosofia. Doutor em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UNB), Professor Associado do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e- mail: rmas2007@gmail.com.

2 Assistente Social. Doutora em Serviço Social (PUC/SP), Secretária de Estado do Trabalho, Habitação e Assistência Social do Rio Grande do Norte. Professora aposentada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante fundadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e- mail: irisoliv@gmail.com

3 Assistente Social. Doutora em Serviço Social (UFRN), Professora da Faculdade de Serviço Social (FSSO) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e- mail: milena.santos2@fssoufal.br

4 Assistente Social. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social, Assistente Social (GEP-QPSOCIAL). e- mail: augusta.b.rocha@gmail.com

5 Assistente Social. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social, Assistente Social (GEP-QPSOCIAL). e- mail: tabita.pollyana@gmail.com

expansão e retração. Diversos estudos (Couto *et al.*, 2014; Sposati, 2016; Veroneze, 2017; Silveira, 2017, 2022; Lopes e Rizzotti, 2020; Yazbek, 2021) destacam os avanços com a formulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (CNAS, 2004) e com a criação e a expansão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (CNAS, 2005), conforme proposto na IV Conferência Nacional de Assistência Social (CNAS, 2003), realizada uma década após a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que em seu artigo 1º estabelece: “Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Brasil, 1993).

A PNAS explicita a definição constitucional da assistência social como direito de cidadania e dever do Estado, de forma que a proteção social (básica e especial) deve garantir a segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia), a redução de danos e prevenção da incidência de riscos por meio da vigilância socioassistencial e a defesa de direitos (CNAS, 2004). Na Política, a Proteção Social Básica (PSB) apresenta caráter preventivo, fortalecendo os vínculos comunitários e familiares, destinada à população que vive em situação de pobreza, privação (precário acesso aos serviços públicos, ausência de renda, desemprego, privações múltiplas) ou fragilização de vínculos afetivos e familiares. Já a Proteção Social Especial (PSE) volta-se para pessoas que tiveram seus direitos violados e/ou ameaçados e vínculos familiares rompidos, envolvendo acompanhamento e processos que assegurem qualidade na atenção protetiva (CNAS, 2004). A Política também avança na perspectiva de integração da Assistência Social às políticas setoriais, na consideração das desigualdades socioterritoriais e na universalização dos direitos sociais, por meio de programas, projetos e benefícios, contribuindo com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos (CNAS, 2004).

O SUAS foi concebido como um novo modelo de reordenamento da gestão descentralizada e participativa da PNAS, articulando

do-se a outras políticas sociais para garantir a proteção social integral em uma rede de serviços socioassistenciais, assegurando acesso a direitos por parte dos grupos sociais mais subalternizados da classe trabalhadora. Com essa perspectiva e destinação de recursos orçamentários e financeiros, houve a expansão de benefícios e serviços socioassistenciais, ao mesmo tempo que se estabeleceu uma rede de serviços de proteção social nos estados e municípios, com a multiplicação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros Especializados em Assistência Social (CREAS).

No entanto, a partir de 2016, verifica-se uma série de iniciativas políticas com intenção de desmonte do SUAS, com a PNAS, cada vez mais restrita a benefícios financeiros repassados diretamente a indivíduos, limitando e sucateando os demais instrumentos e a própria rede de serviços socioassistenciais. Esses constrangimentos são percebidos desde 2015, com as restrições orçamentárias e financeiras que foram adotadas no início do segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff (2015-2016), diante do aprofundamento da crise institucional com repercussões negativas na economia nacional, implicando redução da arrecadação e dos investimentos governamentais. Com a consolidação do golpe institucional de 2016, durante os governos Temer e Bolsonaro, a descaracterização da PNAS se aprofundou ainda mais com a adoção de medidas estruturais de ajuste fiscal, a exemplo da Emenda Constitucional n. 95/2016, atingindo áreas fundamentais de proteção social.

As medidas restritivas de acesso a direitos com o desmonte de políticas sociais agravaram ainda mais as condições de pobreza diante do aumento do desemprego e da precarização das condições de trabalho e renda que eram vivenciadas no Brasil em um contexto global de ampliação da desigualdade social, como expresso no aumento da concentração da renda e da riqueza nos estratos mais ricos, conforme alerta a Oxfam (2023, p. 6): “Desde 2020, o 1% mais rico amealhou quase dois terços de toda a nova riqueza – seis vezes mais do que os 7 bilhões de pessoas que compõem os 90% mais pobres da humanidade”.

Tal situação, no entanto, não é conjuntural, mas expressa uma profunda crise que abrange dimensões da realidade social, econômi-

ca, ambiental, cultural e política. Para Mészáros (2011), a atual crise do capital possui características estruturais: ela é universal, global, permanente e tem um desdobramento rastejante. Identifica-se, assim, que esse processo gera uma ofensiva capitalista hegemonizada pelo capital financeiro que disputa e se apropria de parcela significativa do fundo público em detrimento das necessidades sociais.

No contexto da crise estrutural, buscando a restauração de taxas de reprodução acelerada do capital, o ajuste fiscal tem sido uma das estratégias neoliberais adotadas desde a década de 1980, permanecendo como freio de expansão e principal justificativa das contrarreformas nas políticas sociais (Behring, 2019, 2020), ao lado das demais medidas de privatização de empresas e serviços públicos e do estabelecimento de metas de *superávit* que geram um estrangulamento fiscal e orçamentário do setor público (Magalhães, 2017).

Em face desses pressupostos, neste capítulo apresentamos os resultados de estudos sobre as implicações do ajuste fiscal, no período de 2014 a 2019, na Política de Assistência Social e no agravamento da pobreza no estado do Rio Grande do Norte, considerando as determinações estruturais e as particularidades regionais que reproduzem as desigualdades sociais. Este trabalho integra a pesquisa sobre “As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”, executada pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com o apoio e financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A pesquisa é orientada pela abordagem teórico-metodológica crítico-dialética, que, partindo da materialidade histórica dos fenômenos, permite identificar movimentos contraditórios na realidade, considerando suas múltiplas determinações, gerais e particulares, e possibilitando, por aproximações progressivas, a compreensão inteligível da realidade. Ainda do ponto de vista metodológico, optou-se pelo “enfoque misto ou quanti-qualitativo na pesquisa social” (Prates, 2012), de forma que, além dos estudos bibliográficos para aprofundamento das categorias de análise, foram realizadas coletas de in-

formações documentais, abrangendo legislações, planos e relatórios de execução dos Planos Plurianuais⁶ (PPA 2012-2015 e 2016-2019) na esfera federal e do estado do RN.

Foram coletados, tratados e analisados os dados relativos à execução orçamentária e financeira de programas governamentais, permitindo identificar em séries históricas as implicações do ajuste fiscal na Política de Assistência Social. Os dados orçamentários e financeiros foram coletados no Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do governo federal, com acesso livre, sendo classificados e tratados estatisticamente e corrigidos os valores com base na variação inflacionária medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA)⁷, possibilitando formar as séries históricas. Em relação à esfera nacional, o Quadro 1 detalha os programas e objetivos:

Quadro 1 – Programas e objetivos relativos à Assistência Social estudados nos Planos Plurianuais do governo federal de 2012-2015 e 2016-2019

PPA 2012-2015			
Programa 2037 Fortalecimento do SUAS		Programa 2019 Bolsa Família	
Objetivos analisados (síntese)		Objetivos analisados (síntese)	
0282	Proteção básica e especial	0619	Transferência direta de renda
0370	Serviços de acompanhamento e atendimento especializado	0375	Gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família
0371	Benefícios assistenciais (BPC)	0376	Busca ativa e Cadastro Único dos Programas Sociais
0372	Gestão e aperfeiçoamento do SUAS		
0373	Controle Social e Participação		

6 O Plano Plurianual (PPA) é uma das três leis orçamentárias do Brasil, ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ele é elaborado a cada quatro anos, sempre no primeiro ano do mandato presidencial, do governador, do prefeito, e tem vigência a partir do segundo ano. O PPA define os eixos, as diretrizes e os objetivos estratégicos do governo para o período e aponta os programas e metas que permitirão atingir esses objetivos.

7 Calculadora do Cidadão do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/meubc/calculadoradocidadao>

PPA 2016-2019			
Programa 2037 Consolidação do SUAS		Programa 2019 Inclusão pelo Bolsa Família	
Objetivos analisados (síntese)		Objetivos analisados (síntese)	
0370	Serviços de acompanhamento e atendimento especializado	0619	Transferência direta de renda
0371	Benefícios assistenciais (BPC)	0375	Gestão e operacionalização do Programa Bolsa Família
0372	Gestão do SUAS e controle social	1134	Fortalecer o Cadastro Único dos Programas Sociais

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP⁸

No caso do Rio Grande do Norte, os dados relativos à execução orçamentária da Política Estadual de Assistência Social foram coletados nos Portais de Transparência do governo do estado, conforme detalha o Quadro 2, sendo também os valores nominais corrigidos com base na variação inflacionária medida pelo IPCA.

Quadro 2 – Programas e objetivos relativos à Assistência Social estudados nos Planos Plurianuais do estado do Rio Grande do Norte de 2012-2015 e 2016-2019

FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL			
PPA 2012-2015		PPA 2016-2019	
Programa 2619 – Gestão da Política Estadual de Assistência Social		Programa 0018 – Assistência Social e Trabalho	
Objetivos analisados (síntese)		Objetivos analisados (síntese)	
Único	Organizar, regular e nortear a execução da Política Estadual de Assistência Social no RN na perspectiva do SUAS	0277	Ampliar, qualificar e estruturar a rede e serviços de proteção social especial de média e alta complexidade
		0270	Consolidar o SUAS – assessoria, capacitação e vigilância socioassistencial

Fonte: Portal da Transparência do Rio Grande do Norte⁹.

8 Disponível em: www.siop.planejamento.gov.br

9 Disponível em: <http://transparencia.seplan.rn.gov.br> (para os anos de 2012 a 2018) e <http://transparencia.rn.gov.br/> (para 2019).

Em relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁰ e ao Bolsa Família (BF)¹¹, os dados foram coletados no “Sistema Vis Data 3” da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (SAGI/MDS). Quanto aos indicadores sociais de pobreza e desigualdade, foram coletados em fontes secundárias, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral (PNAD), no “Sistema Vis Data 3” (SAGI/MDS) e nos estudos da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Resultado desse processo, o presente capítulo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na segunda seção, faz-se uma breve exposição das categorias que dão suporte à análise. Nas duas seções seguintes, são apresentados os resultados do estudo sobre as implicações do ajuste fiscal estrutural na política de assistência social e nos indicadores de iniquidades sociais no Brasil e no RN.

2 Política social, ajuste fiscal e desigualdades sociais: expressões conjunturais das contradições estruturais do sistema do capital

No lastro das duas últimas décadas, há um movimento evidente de retração das políticas sociais públicas brasileiras no que diz respeito, principalmente, ao dispêndio do orçamento público destinado às suas ações e aos constantes “desvios fiscais” voltados para outras ações finalísticas governamentais.

Não podemos afirmar que isso ocorre devido às simples “vontades” dos governantes, das características dos partidos eleitos e dos interesses gerais do Estado. Para uma análise dos nexos causais do processo de precarização das políticas sociais na atualidade, é necessário considerar diversos aspectos da totalidade social que impactam no manejo dos recursos públicos, nas orientações político-econômi-

10 Previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o BPC integra a proteção social básica.

11 Criado em 2003, o Programa Bolsa Família unificou e ampliou iniciativas de transferência de renda existentes (bolsa escola, vale gás etc.), sendo voltado para o combate à fome e à pobreza.

cas dos governos, nas definições das prioridades de ações estatais e, principalmente, no pano de fundo que direciona as atuais relações sociais: o capitalismo e sua crise estrutural. Em relação a esse último aspecto, ao prefaciar a obra de Mészáros sobre a crise estrutural do capital, Antunes (2009, p. 11) alerta que “[...] o sistema de capital, por não ter limites para sua expansão, acaba por converter-se em uma processualidade incontrolável e profundamente destrutiva”.

Observamos que a crise estrutural demarca um momento de inflexão, no qual se deu início a um processo de reação burguesa à crise do capital (Behring, 2007), resultando em um processo de aumento do domínio dos setores monopolistas na economia mundial. Há um movimento de retração de direitos sociais e trabalhistas, enquanto forma de intervenção do Estado sobre as expressões da questão social, nos diversos países centrais e periféricos, o que implica, de acordo com Santos (2019), mudanças na forma da atuação econômica e política do Estado, que passa a auxiliar o capital com a retração dos investimentos na área social, transferindo uma maior parte do fundo público ao capital financeiro.

Esse movimento se realiza por meio dos ajustes fiscais do Estado e ancorado na teoria neoliberal, que defende a diminuição dos gastos estatais na área social, decorrendo em sérias implicações para a efetivação das políticas sociais. O ajuste fiscal permanente (Behring, 2019) se situa no contexto de crise estrutural do capital enquanto estratégia neoliberal, difundido como solução do crescente desequilíbrio entre receitas e despesas. No entanto, tem sido “um verdadeiro processo de expropriação do fundo público drenado para salvar o capital em crise, que agrava a estrutural desigualdade social” (Boschetti; Behring, 2021, p. 74).

Na literatura que trata da questão orçamentária, sobretudo a que congrega demais estudos crítico-dialéticos por autores brasileiros (Oliveira, 1998; Salvador; Teixeira, 2014), o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com seus gastos. Dessa forma, por meio

do orçamento público, o Poder Executivo procura comprimir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. A decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas expressa escolhas políticas, refletindo a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade (Oliveira, 2009).

Discutir o ajuste fiscal nas políticas sociais e o prejuízo às particularidades regionais no agravamento da pobreza e desigualdade é um importante contraponto na luta em defesa do direito à Assistência Social, articulando-se às ações no âmbito da defesa do SUAS no contexto da seguridade social, dever do Estado e direito dos cidadãos. A Política de Assistência Social, no modelo que conhecemos atualmente, foi conquistada com a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu como um dos objetivos da nação: “III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988). Dessa forma, a assistência social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, compôs o tripé da Seguridade Social.

No entanto, a Lei Orgânica da Assistência Social somente foi sancionada cinco anos depois, em 1993, e o SUAS foi concretizado apenas em 2005, o que demonstra a letargia proposital do Estado brasileiro em abandonar o formato de assistência prestada pelas entidades filantrópicas e pela antiga Legião Brasileira de Assistência (LBA), ou seja, de uma assistência social com viés assistencialista e de caridade, presidida pelas primeiras-damas e que sobreviveu até o fim do período da ditadura civil-militar (1964 a 1985).

Nos governos Lula (2003 a 2010), o SUAS foi consolidado com o reordenamento e a expansão da Rede Socioassistencial, sobretudo com os CRAS e CREAS, fazendo com que a Política de Assistência Social se expandisse e fosse conhecida nos territórios mais vulneráveis. Também foi o governo Lula quem criou e iniciou o maior programa de transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF), que seguiu com o governo Dilma Rousseff (2011 a 2016), para que pudesse contribuir para o objetivo do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), cujo foco era a diminuição da pobreza extrema.

Sobrepondo-se a esse contexto, aprofundou-se uma crise política e institucional no Brasil¹² com visível polarização da sociedade em torno de projetos político-ideológicos distintos, com forte avanço do conservadorismo social e político. Tratou-se de uma ofensiva neoliberal, com suporte parlamentar, midiático e jurídico, que fragilizou as instituições democráticas para promover uma verdadeira regressão civilizacional. Essa crise culminou em 2016 com um golpe institucional (Bianchi, 2016) e o impedimento da presidenta Dilma Rousseff. O governo que se instala pelo vice-presidente da República, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), abriu espaços para a vitória de um projeto conservador que punha em xeque importantes avanços experimentados pelo país, sobretudo na esfera social, sobretudo entre 2003 e 2014, mediante rigorosos cortes de recursos, especialmente na área social.

Conforme já destacado, o ajuste fiscal não é recente nem se restringe ao Brasil (Behring, 2019). Porém, após o golpe de 2016, tornou-se evidente que a causa principal que demarca (mas não inaugura) a escalada do desfinanciamento das políticas públicas é a Emenda Constitucional n. 95/2016, uma vez que ela investe contra todos os direitos sociais e, de maneira determinada, contra o direito à assistência social, incluído entre os direitos sociais previstos na Carta Magna e por esta protegidos como cláusulas pétreas (Silveira, 2022). Ademais, com a Emenda Constitucional n. 93/2016, foi ampliado o percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU) e seu prazo foi estendido até 2023¹³.

Essa reestruturação nas finanças públicas que se tentou justificar pela necessidade de estabilização fiscal como condição de retomada do crescimento implicou a reformulação do papel do Estado e alterações nas políticas sociais, mantendo a subordinação à política

12 Os primeiros sinais da crise foram revelados nas manifestações populares de 2013, que foram ampliadas a partir de 2014, conduzidas pela oposição inconformada com a derrota eleitoral para Presidência da República.

13 Criada em 1994, a DRU é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente um percentual de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. Como a principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais – cerca de 90% do montante desvinculado –, o mecanismo restringe ainda mais os investimentos nas políticas sociais. Além de ampliar esse percentual de 20% para 30%, a Emenda 93/2016 instituiu a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM), possibilitando-lhes a utilização livre de 30% das receitas relativas a impostos, taxas e multas.

econômica, atingindo as capacidades de investimento em infraestrutura e desenvolvimento social e afetando duramente a população mais empobrecida, que depende de serviços públicos como saúde, educação, assistência social, moradia etc. A austeridade fiscal agrava ainda mais a desigualdade social enquanto uma das expressões da questão social, fruto da contradição entre a produção social da riqueza e a sua acumulação e centralização privada, gerando a desigualdade social enquanto um abismo social que se alarga entre a miséria e a riqueza, como aponta Yamamoto (2001). Sendo assim, a pobreza é um fenômeno social complexo, conforme ressaltam Silva e Silva (2013), e, por isso, envolve tanto privações de necessidades materiais quanto negações de oportunidades de acesso a padrões aceitáveis socialmente, envolvendo problemas abrangentes, de caráter múltiplo e cumulativo.

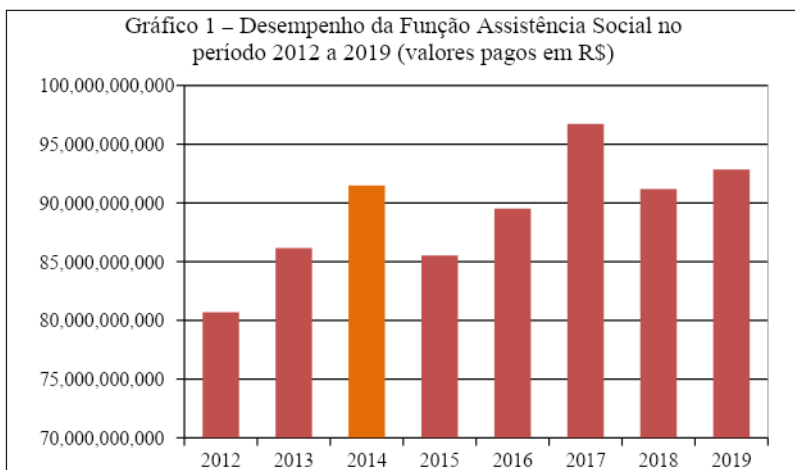
Verifica-se, então, que o ajuste fiscal é mais um instrumento de reprodução e aprofundamento das expressões da questão social, restringindo o acesso a direitos sociais, com o desmonte de políticas sociais, mas deixando isenta a parcela do fundo público destinada aos juros e serviços da dívida, beneficiando o capital financeiro. Tal realidade pode ser claramente identificada ao analisar as implicações do ajuste fiscal na Política de Assistência Social no Brasil e no Rio Grande do Norte, conforme será analisado na sequência.

3 O ajuste fiscal na Política de Assistência Social no Brasil e no Rio Grande do Norte

Conforme já citado, após uma década de ordenamento da PNAS com expansão do SUAS, as crises econômicas e as políticas de ajuste fiscal alteraram a trajetória de investimento público na área da assistência social. Nesse contexto, as restrições de recursos de benefícios e de serviços socioassistenciais ocorrem concomitantemente com a piora do quadro social, tendo em vista o agravamento das desigualdades, o que amplia a demanda por assistência social no Brasil e no Rio Grande do Norte.

3.1 A Política de Assistência Social nos Planos Plurianuais do governo federal de 2012-2015 e 2016-2019

Iniciemos com uma visão abrangente da série histórica de execução financeira vinculada à função¹⁴ Assistência Social no período 2012 a 2019, conforme o Gráfico 1. Verifica-se uma oscilação nos recursos destinados à assistência social, com ampliação entre 2012 e 2014, na ordem de 13,4%, seguindo-se de redução de -6,5% em 2015 e de -2,1% em 2016, em relação a 2014. Em 2017, houve uma elevação da despesa na ordem de 5,8% e, nos dois anos seguintes, uma variação negativa de -1,3% e positiva de 1,5%, em comparação a 2014.



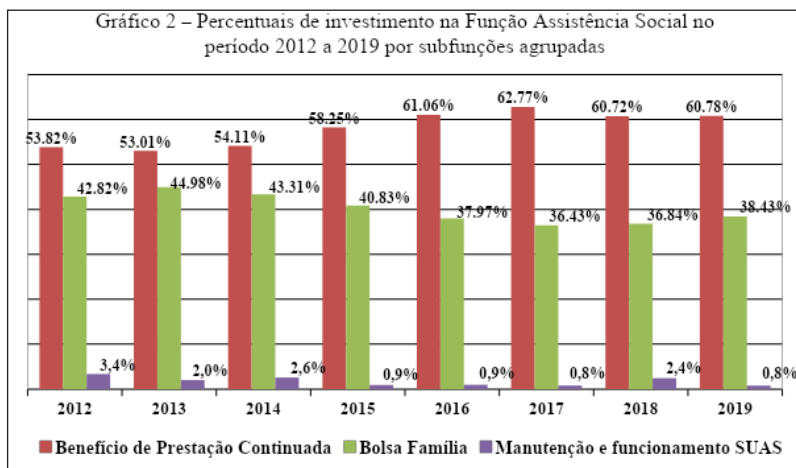
Fonte: Elaboração própria. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Valores corrigidos pelo IPCA (referência dez. 2019).

Ao considerarmos as subfunções vinculadas à função da Assistência Social, conseguimos identificar que há diferenças significativas na destinação de recursos, com maior volume e evolução positiva para os que são destinados ao Benefício de Prestação Continuada (em média, 58,2% do total de recursos da função) e Bolsa Família (em média, 40,1% do total) e com uma trajetória negativa

14 No orçamento público, a função consiste no maior nível de agregação das áreas de atuação da administração pública e, no geral, está relacionada com a missão de cada órgão. Por sua vez, uma subfunção identifica a natureza básica de ações em torno de uma função.

em relação ao saldo de recursos (em média, 1,7% do total) destinados às despesas administrativas e de financiamento das demais ações do SUAS¹⁵, entre as quais os repasses aos estados e municípios para proteção social básica e especial.

O Gráfico 2 permite uma visão sobre a variação percentual, ano a ano, considerando essas três áreas de investimentos dos recursos da Assistência Social.



Fonte: Elaboração própria. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Consideram-se os valores corrigidos pelo IPCA (referência dez. 2019).

Considerando o ano de 2014 como referência, verifica-se uma variação positiva para os recursos destinados ao BPC, com elevação de 6,7 pontos percentuais entre 2014 e 2019, enquanto os recursos destinados ao Bolsa Família tiveram redução de 4,9 pontos percentuais no período. Percentualmente, a maior redução ocorre nos recursos destinados a manutenção e funcionamento do SUAS, chegando a 30,6% quando comparamos 2014 com 2019.

Os estudos realizados com base nos dados de execução dos objetivos do programa 2037 nos Planos Plurianuais 2012-2015 e

¹⁵ Segundo Silveira (2022), a Portaria n. 2.362/19 autorizou o governo federal a repassar valores menores do que aqueles definidos para a prestação de serviços socioassistenciais, em detrimento das garantias constitucionais.

2016-2019 mostram cortes mais acentuados nos objetivos 0372 e 0373, relacionados a gestão do SUAS, participação e controle social, com uma redução de 73,4% dos recursos quando se comparam os valores de 2019 com os de 2012.

Nos objetivos 0282 e 0370 de proteção social básica e especial, houve uma variação com quedas acentuadas nos recursos financeiros em 2015 e 2016¹⁶. A partir de 2017, ocorreu uma priorização de recursos orçamentários e financeiros destinados às ações do Programa Criança Feliz, o que explica a variação positiva naquele ano. Quanto à elevação do orçamento em 2019, foi destinado um maior volume de recursos ao Auxílio Emergencial para as famílias de Brumadinho-MG atingidas pelo rompimento da barragem de rejeitos de mineração, bem como para as famílias de pescadores e marisqueiras atingidas pelo derramamento de Petróleo na costa brasileira.

Além da descrição e análise de dados quantitativos relativos à execução orçamentária e financeira, o estudo compreendeu coleta e análise de dados qualitativos a partir dos relatórios de execução dos programas vinculados à Assistência Social nos dois Planos Plurianuais analisados (2012-2015 e 2016-2019). Em primeiro lugar, percebe-se uma mudança significativa na qualidade do conteúdo dos Relatórios de Gestão dos órgãos federais responsáveis pela política. Os que foram elaborados até o início de 2016 (relatório final de execução do PPA 2012-2015) trazem informações mais consistentes e críticas sobre a eficácia e os impactos dos programas, identificando e explicitando avanços e limites na execução da Política da Assistência Social, enquanto os Relatórios de Gestão relativos ao PPA 2016-2019 (sobretudo o final, elaborado em 2020) são centrados na descrição de aspectos da eficiência da gestão, com necessidade de maior controle e revisão de concessão de benefícios (BPC e BF), o que expressa um conteúdo ideopolítico de fiscalização da pobreza.

O relatório do PPA 2012-2015 (Brasil, 2016) destaca avanços em relação à execução do programa 2037 – Fortalecimento do Sistema

¹⁶ Em 2015, houve uma mudança na estrutura de financiamento da Política de Assistência Social através da Portaria n. 113/2015 do governo federal. Os repasses do cofinanciamento federal passaram a ser conduzidos por bloco de financiamento do SUAS e não mais por piso de proteção. Foram criados cinco blocos: 1. Proteção Social Básica; 2. Proteção Social Especial de Média Complexidade; 3. Proteção Especial de Alta Complexidade; 4. Gestão do Suas; e 5. Gestão do Bolsa Família e Cadastro Único (Brasil, 2015).

Único de Assistência Social, tendo por base o Censo Suas, que apontou a existência de 8.155 CRAS, distribuídos em praticamente todos os municípios brasileiros, responsáveis pela cobertura de aproximadamente 27,5 milhões de famílias. Foram realizados, entre 2012 e 2015, mais de 65 milhões de atendimentos, bem como a inserção de 5,9 milhões de famílias em acompanhamento no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Famílias (PAIF/CRAS). O relatório também destaca a expansão do cofinanciamento federal para 2.518 Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), atingindo 95% dos municípios com mais de 20 mil habitantes. O relatório conclui que a assistência social no período “foi marcada pela decisão de fortalecer a rede de proteção social, o que demandou significativos esforços e aportes de recursos, visando a ampliação da cobertura das ações e a capilaridade da rede de serviços” (Brasil, 2016, p. 500).

Quanto ao BPC, o relatório destaca que, ao final de 2015, o benefício era concedido a aproximadamente 4,2 milhões de beneficiários, sendo 2,3 milhões de pessoas com deficiência e 1,9 milhão de pessoas idosas. No que concerne ao Bolsa Família, o relatório ressalta que, em 2015, o programa alcançou mais de 13,9 milhões de famílias beneficiárias, mas aponta como desafios para o período a garantia de atendimento às famílias que necessitam de acesso ao programa, o reajuste dos valores dos benefícios e, para além da renda, avançar para um modelo de atuação focado na integralidade das demandas das famílias, fortalecendo o acesso a serviços, direitos e oportunidades (Brasil, 2016).

O relatório de execução do PPA 2016-2019 (Brasil, 2020a) enfatiza em vários trechos, inclusive como justificativa de revisão ou descumprimento de metas, as implicações do ajuste fiscal na Política da Assistência Social. O relatório destaca os constrangimentos do ajuste fiscal, inclusive nas esferas subnacionais, de modo que, “nessa conjuntura, restaram prejudicadas grande parte das metas que visavam expandir as ações e, em decorrência, implicavam em aumento dos gastos. Provavelmente, esse permanecerá como um dos principais desafios a serem enfrentados nos próximos anos” (Brasil, 2020a, p. 115). Os próprios relatores citam ajustes nos programas, objetivos

e metas diante de cortes orçamentários no cenário econômico e fiscal no país, recomendando que sejam viabilizados recursos orçamentários e financeiros para a manutenção dos serviços socioassistenciais.

Em relação ao BPC, o relatório evidencia que o benefício chegava a 4,6 milhões de beneficiários, sendo 2,6 milhões de pessoas com deficiência e 2 milhões de pessoas idosas. A ênfase, porém, estava no controle e na revisão dos benefícios, sugerindo a necessidade de adequação dos “normativos ao novo modelo de avaliação da pessoa com deficiência” (Brasil, 2020a, p. 116). Aponta também alterações nas formas de convocação de beneficiários com indícios de irregularidades no recebimento do benefício, buscando tornar mais ágil esse processo por meio de notificação pela rede bancária, ou seja, retirar os serviços dos CRAS e das Unidades da Previdência Social e concentrar nos bancos. De fato, o relatório de execução do PPA no exercício de 2017 já indicava que houve um aumento do tempo para a concessão do benefício, “em decorrência da diminuição da capacidade operacional do INSS, em razão de menor disponibilidade de profissionais” (Brasil, 2018, p. 14).

Quanto ao Bolsa Família, o Relatório de Gestão do Ministério da Cidadania ressalta que em dezembro de 2019 foram beneficiadas 13,1 milhões de famílias (redução em relação a 2015), correspondendo a cerca de 40,8 milhões de pessoas, enfatizando a novidade do pagamento de uma 13ª parcela do benefício, instituído pela Medida Provisória n. 898, de 2019. No entanto, a preocupação está com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e revisão cadastral dos beneficiários do BF, destacando que, “[...] nos últimos anos, foram realizados cerca de 1,16 milhão de bloqueios que resultaram em 1,09 milhão de cancelamentos de benefícios de famílias” (Brasil, 2020b, p. 138). Tal postura não é apenas fiscalizatória, mas também expressa a visão neoliberal sobre a pobreza e a desigualdade como resultado de competências individuais, não tendo o sistema “qualquer responsabilidade no fracasso ou no sucesso do indivíduo no livre jogo do mercado” (Siqueira, 2011, p. 138). Resulta o trato da questão social a partir de uma perspectiva culpabilizante dos pobres, o que explica a restrição das políticas sociais para a garantia de direitos sociais.

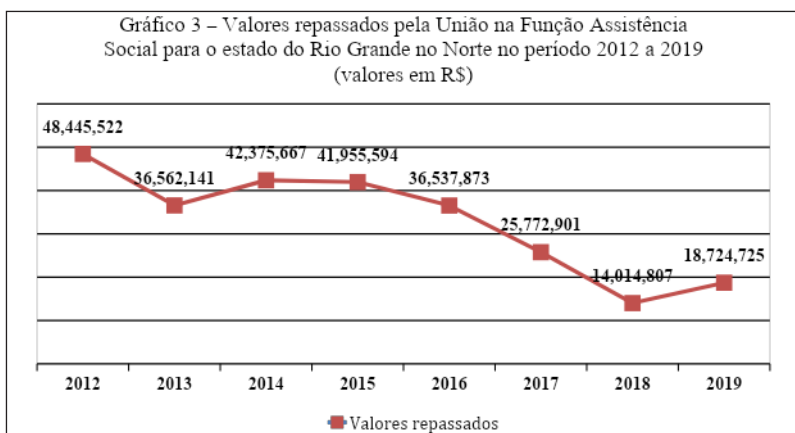
Feito esse breve panorama da trajetória da Política de Assistência Social em âmbito nacional, a intenção é verificar as implicações desse quadro no Rio Grande do Norte.

3.2 A Política de Assistência Social no Rio Grande do Norte: uma análise dos Planos Plurianuais 2012-2015 e 2016-2019

Na Política de Assistência Social, o financiamento do SUAS é responsabilidade conjunta dos entes federados com base em prioridades e metas da política pública. O financiamento da Política Estadual de Assistência Social (PEAS/RN) é previsto e executado através dos instrumentos de planejamento orçamentário estadual, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Parte dos recursos deve ser transferida pela União para compor o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS/RN), para possibilitar a operacionalização, o aprimoramento e a viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios da Assistência Social.

Para analisar as implicações do ajuste fiscal na Política de Assistência Social no RN, buscou-se, inicialmente, identificar a variação de repasse de recursos da União para a Unidade Federal (UF) no período de 2012 a 2019, considerando a regionalização por UF da função Assistência Social no SIOP¹⁷. O Gráfico 3 mostra que houve uma gradativa e contínua redução de recursos transferidos da União para o RN, chegando a 55,8% de perda entre 2014 e 2019.

¹⁷ Essas transferências não englobam o repasse direto de benefícios (BPC e BF) para pessoas residentes no RN.



Fonte: Elaboração própria. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Valores corrigidos pelo IPCA (referência dez. 2019).

Vale ressaltar que esses recursos englobam, sobretudo, ações de fortalecimento e consolidação do SUAS, com estruturação e apoio à rede de serviços de Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade, de modo que a restrição no repasse de recursos implica grandes sacrifícios para a população potiguar empobrecida, bem como para os governos do estado e dos municípios manterem funcionando os serviços.

É importante destacar que estamos tratando de um dos estados mais empobrecidos do Brasil, o qual, juntamente com os demais estados nordestinos e da região Norte, deveria ter atenção diferenciada nos investimentos da União. Porém, o ajuste fiscal neoliberal reproduz processos desiguais, de maneira que seus impactos são mais danosos nas regiões e estados mais empobrecidos do país, que não conseguem arcar sozinhos com a manutenção e o funcionamento qualificado dos serviços e benefícios socioassistenciais do SUAS, o que termina por agravar as condições de pobreza e desigualdade, reproduzindo a questão regional (Oliveira, 2003).

Faz-se necessário, portanto, identificar o que ocorreu na execução da Política de Assistência Social sob responsabilidade e coordenação do governo do estado do Rio Grande do Norte, consideran-

do a execução orçamentária e financeira da função Assistência Social e suas subfunções nos Planos Plurianuais (2012-2015 e 2016-2019). Verifica-se a variação dos valores empenhados e montantes pagos na função Assistência Social, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Dotação orçamentária e execução financeira da Função Assistência Social do governo do estado do RN no período 2012 a 2019

Ano	Dotação – LOA	Pagamentos
2012	287.328.998	211.541.361
2013	181.766.562	121.656.688
2014	199.934.838	126.489.965
2015	181.323.694	93.355.201
2016	181.212.260	97.910.419
2017	227.322.777	102.650.198
2018	287.908.453	159.088.033
2019	224.171.758	172.066.460
Total	1.770.969.341	1.084.758.324

Fonte: Elaboração própria. Portal da Transparência do RN¹⁸. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

Nos exercícios seguintes, de 2014 a 2017, os recursos financeiros desembolsados continuaram abaixo do que foi verificado em 2012, com decréscimo de 49%, em 2014; 61%, em 2015 (a pior baixa); 57% e 54%, nos dois anos seguintes. No exercício de 2018, em relação ao exercício anterior, verifica-se uma ampliação significativa da dotação e pagamentos realizados no último ano do governo Robinson Faria (2015-2019), do Partido Social Democrático (PSD).

Quanto ao ano de 2019, primeiro do governo de Fátima Bezerra (2019-2022), do Partido dos Trabalhadores (PT), embora o valor nominal da dotação orçamentária tenha ficado abaixo do verificado no ano anterior (considerado atípico), os valores financeiros efetivamente desembolsados foram superiores a 2018, ficando abaixo apenas do exercício de 2012, cujos valores aqui apresentados foram corrigidos pela inflação do período. Dessa forma, pode-se afirmar

18 Consultas de dotações nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) de cada exercício. Consulta de valores de empenho e de pagamento por exercício considerando “gastos diretos” e “transferências de recursos” realizadas no exercício e de restos a pagar.

que houve uma recuperação no volume de recursos empenhados e pagos para a função Assistência Social, sobretudo quando se considera o exercício de 2016, primeiro ano do Plano Plurianual (2016 a 2019). Tal fato indica uma mudança de prioridade no trato da política pública de assistência social. É preciso verificar se a ampliação de investimentos na área significa que houve aumento nos repasses da União (Fundo Nacional de Assistência Social) ou a ampliação e remanejamento de recursos com a afirmação da política como prioridade.

Na sequência, a Tabela 2 apresenta uma análise da execução financeira da PEAS considerando as subfunções da função Assistência Social nos Planos Plurianuais do RN no período de 2012 a 2019. O detalhamento da execução financeira revela uma forte concentração na subfunção “Alimentação e nutrição”, com 52,5% do total de recursos investidos no período analisado. Conforme detalharemos adiante, essa subfunção comporta ações orçamentárias de distribuição de leite (Programa do Leite), fornecimento direto de alimentação nos Restaurantes Populares, entre outras ações. No entanto, podemos localizar ações típicas do SUAS, sobretudo, na subfunção “Assistência comunitária”, que corresponde a apenas 3,4%, em média, dos recursos aplicados na função Assistência Social, bem como na “Assistência à criança e ao Adolescente”, cuja participação média no total de recursos no período é de apenas 2,8%.

Tabela 2 – Percentuais de pagamentos (execução financeira) realizados nas subfunções de Assistência Social no RN – 2012 a 2019 (%)

Subfunção / Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Administração	25,3	47,6	41,9	45,6	46,4	45,1	34,0	32,0	37,6
Assistência à criança e ao adolescente	0,9	1,4	0,8	3,4	11,8	4,0	2,0	1,7	2,8
Assistência comunitária	4,7	5,3	5,8	2,4	1,7	2,0	1,7	3,4	3,4
Alimentação e nutrição	64,7	42,7	33,8	40,2	40,1	48,8	61,9	62,4	52,5
Recursos hídricos	2,6	0,0	15,7	8,2	0,0	0,0	0,0	0,5	2,8
Diversos	1,7	3,1	2,1	0,1	0,0	0,1	0,4	0,0	0,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria. Portal da Transparência do RN. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

Na variação nos recursos transferidos da União para o estado do RN no âmbito do SUAS, de modo geral, verifica-se uma concentração de recursos na subfunção “Assistência comunitária”. Porém, é nela que se verifica uma redução de recursos na ordem de 58% entre o PPA 2012-2015 e o PPA 2016-2019, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Execução financeira de Ações Orçamentárias da subfunção Assistência Comunitária da Função Assistência Social no RN – 2012 a 2019 (R\$)

Ação Orçamentária/Ano	2012-2015	2016-2019	Total
Apoio a instituições privadas de caráter assistencial	4.547.626,	1.029.549,	5.577.175,
Cofinanciamento da proteção básica e especial	1.016.763,	788.335,	1.805.098,
Concessão de auxílios e benefícios	2.227.390,	393.832,	2.621.223,
Fortalecimento, capacitação e controle social	4.910.959,	2.211.588,	7.122.548,
Inclusão social e produtiva	2.697.397,	1.272.197,	3.969.594,
Monitoramento de programas, CadÚnico e BF	552.552,	708.375,	1.260.928,
Programas/projetos especiais e transporte cidadão	10.027.916,	4.593.503,	14.621.420,
Total	25.980.605,	10.997.382,	36.977.988,

Fonte: Elaboração própria. Portal da Transparência do RN. Ações orçamentárias foram agregadas para facilitar a análise. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

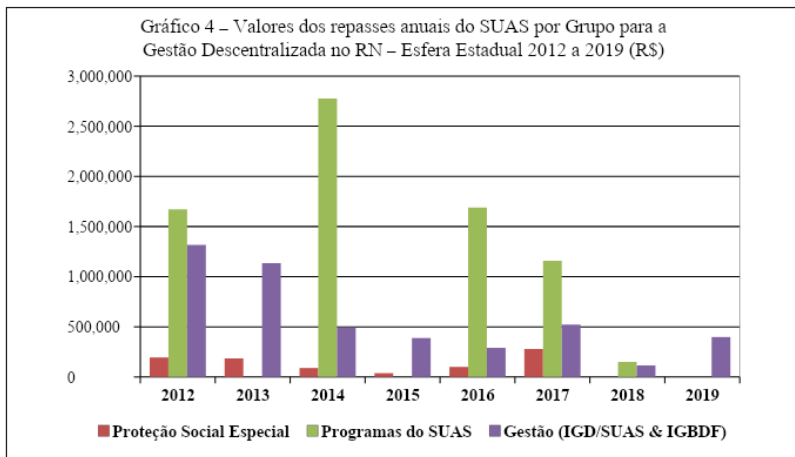
O detalhamento da execução financeira na Tabela 3 mostra a concentração dos recursos nas seguintes ações: programas e projetos especiais e transporte cidadão (38,0% do total de recursos); ações de fortalecimento institucional, capacitação e controle social (19,0%); ações de apoio a instituições privadas de caráter assistencial (13,9%); e inclusão social e produtiva (10,2%). As ações orçamentárias relativas ao cofinanciamento do SUAS e os programas de assistência social aparecem com certo destaque apenas nos primeiros anos de execução de cada PPA aqui analisado, sendo ínfimo o valor financeiro destinado a estas nos exercícios seguintes¹⁹. Quanto às ações

¹⁹ Em relação a esse aspecto, no governo Robinson Faria houve denúncia formulada pelo Ministério Público sobre o não repasse do cofinanciamento do estado aos municípios para

de fortalecimento institucional, capacitação e controle social, foi verificado bom desempenho de 2012 a 2014 e queda a partir de 2015, tendo sido recuperada sua importância em 2019, sendo a ação com maior volume financeiro.

Em virtude da ausência de relatórios descritivos de gestão com detalhamento da execução física relacionada à orçamentária e financeira, não é possível uma análise mais detalhada do conteúdo dessas ações vinculadas à subfunção Assistência Comunitária, sobretudo no que se refere a programas e projetos especiais e ao apoio a instituições privadas de caráter assistencial cujos volumes de recursos são mais significativos no período de 2012 a 2015.

Realizou-se uma coleta de dados de repasses da União para o estado do RN, no âmbito do SUAS. O Gráfico 4 apresenta como a manutenção do SUAS no RN foi fortemente impactada a partir de 2015 com restrições drásticas nos repasses de recursos da União que visam a manutenção e expansão da rede de proteção social básica e especial, bem como voltados para a gestão do sistema com participação e controle social.



Fonte: Elaboração própria. SUASWEB – Demonstrativo de Parcelas Pagas por Grupos. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019). Obs.: Valores considerando “crédito em conta”.

manutenção de ações e serviços de Proteção Especial de Média Complexidade, conforme divulgado em <https://www.mprn.mp.br/mprn-requer-que-justica-obrigue-estado-a-cumprir-sentença-sobre-cofinanciamento-da-assistencia-social/>

Verifica-se que entre 2012 e 2015 o estado do RN teve um cofinanciamento federal reduzido de R\$ 3,1 milhões para R\$ 426 mil (apenas 13,7% do que havia sido o repasse em 2012). Destaca-se também que, dos montantes do cofinanciamento, há um percentual maior de repasses em 2012 e 2014, vinculado ao Programa Nacional de Capacitação do SUAS (CapacitaSUAS), que destinou R\$ 1,6 milhão em 2012 (51,6% dos repasses da União) e R\$ 2,6 milhões em 2014 (78% do total transferido). Em contraposição, os valores vinculados ao IGD-SUAS²⁰ e IGD-PBF²¹ sofrem variações mais fortes no período, apontando para uma queda constante de recursos do SUAS desde 2013, o que conduz a um processo de estagnação da Política Estadual da Assistência Social, permanecendo num campo de indefinições.

As variáveis selecionadas para a composição desses Índices de Gestão apontam quais aspectos precisam ser melhorados, posto que o repasse federal visa recompensar os esforços dos entes no alcance dos resultados. Na ênfase de Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o repasse nesse período foi de apenas R\$ 98 mil no ano de 2014. Por meio do PAC II - Pop Rua - Serviço de Acolhimento para Adultos e Famílias, a União somente realizou repasses para o RN no ano de 2015, no valor de R\$ 24 mil.

O Gráfico 4 mostra que, entre 2016 e 2019, a situação continuou se agravando, quando o governo do estado do RN chegou a receber do cofinanciamento federal um pouco mais de R\$ 2,0 milhões em 2016 e R\$ 1,9 milhão em 2017. A redução do repasse de recursos do SUAS, da União para a esfera estadual do RN, é ainda mais grave

20 Os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGD-SUAS) são destinados a: 1. gestão de serviços; 2. gestão e organização do SUAS; 3. gestão articulada e integrada dos serviços e benefícios socioassistenciais; 4. gestão articulada e integrada com o Programa Bolsa Família; 5. gestão do trabalho e educação permanente na assistência social; 6. gestão da informação do SUAS; 7. implementação da vigilância socioassistencial; 8. apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social, observado o percentual mínimo fixado; 9. gestão financeira dos fundos de assistência social; 10. gestão articulada e integrada com os Programas BPC na Escola e BPC Trabalho; 11. gestão e organização da rede de serviços assistenciais; e 12. monitoramento do SUAS. Conforme os resultados alcançados pelos entes, a União apoia financeiramente o aprimoramento da gestão do SUAS como forma de incentivo.

21 O Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD-PBF) visa estimular os entes no esforço permanente de atualização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e manutenção de sua qualidade informacional, incentivando financeiramente aqueles que obtiveram bons resultados. Visa também o apoio aos entes na gestão intersetorial das condicionalidades do Programa Bolsa Família.

nos exercícios de 2018 e 2019, quando decresceu para R\$ 265 mil e R\$ 398 mil, respectivamente.

Chama a atenção que, apesar de ter sido criado o repasse da União para a “Expansão PFMC - Centro Dia Microcefalia”, no montante de R\$ 279 mil para o RN, no ano 2017, o governo Robinson Faria não conseguiu instalar, de fato, no Rio Grande do Norte um centro pioneiro de atendimento às crianças com microcefalia²². Outra questão a destacar nesse período é o recebimento da ordem de repasses de R\$ 1,4 milhão do CapacitaSUAS no ano de 2016, mas o governo do estado do RN somente voltou a executar o programa em 2019.

Também pode ser identificada a transferência de recursos para o Programa Primeira Infância no SUAS - Programa Criança Feliz (PCF)²³, tendo em vista que, após a adesão do estado do RN, o repasse foi de quase R\$ 1,0 milhão em 2017, em comparação ao que foi repassado no mesmo ano para o IGD-SUAS (R\$ 522 mil), não sendo observados novos repasses para o PCF em 2018 e 2019. Nesse quadro, o IGD-SUAS não recebeu repasses da União em 2018 e, no ano de 2019, obteve o menor valor registrado na história do RN, cerca de R\$ 122 mil.

Os dados analisados mostram que o ajuste fiscal é seletivo, não impactando, da mesma forma e no mesmo período, todos os objetivos e ações dos programas relativos à Assistência Social. Ademais, o gerencialismo neoliberal implica remanejamento ou corte de recursos orçamentários da União com base em indicadores de eficiência, como número de atendimentos, número de cadastros, renda *per capita*, e não nas necessidades de estados e municípios e sua população, o que vem enfraquecendo o pacto federativo.

No caso do RN, a insegurança e os atrasos nos repasses de recursos ordinários e a imposição de recursos orçamentários para

22 A princípio, o governo Robinson Faria tinha se comprometido com a viabilização de um Centro de Reabilitação Infantil (CRI), um serviço de referência vinculado à Secretaria de Saúde Pública do Estado, não sendo priorizada a gestão desse recurso dentro do patamar da instância do SUAS.

23 A criação do referido programa provocou o remanejamento de recursos oriundos da União com a redução de valores repassados à proteção social e ao aprimoramento da gestão (IGD-SUAS).

ações específicas definidas no âmbito federal contribuem para o desmonte da PEAS, dada a dependência em relação aos repasses da União e as prioridades estabelecidas, que não contemplavam o fortalecimento da rede socioassistencial articulada no SUAS. Outro fator a ser considerado diz respeito aos repasses oriundos de emendas parlamentares²⁴, transferidos entre o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) e direcionados ao custeio e/ou investimento total ou parcial das ações socioassistenciais. No entanto, esse mecanismo é permeado por disputas políticas e por fragilidades de gestão²⁵ que terminam comprometendo o orçamento e desviando as diretrizes da Política de Assistência Social.

Porém, entre os anos 2015 e 2019, como aponta Behring (2020), operam-se as tendências de uma crise política que envolvia a disputa de recursos das emendas parlamentares, o que, conforme explica a autora, o Congresso apelidou de orçamento impositivo, criado supostamente para evitar o “toma lá dá cá” que vinha marcando a relação entre executivo e legislativo: “se vocês aprovam nossas medidas, nós liberamos os recursos”. O fato é que o processo de emendas ao orçamento do SUAS impactou a execução orçamentária e financeira e, como mudança trazida pela criação do orçamento impositivo, implicou a agenda entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no âmbito da Política de Assistência Social. Em 2019, outra Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso Nacional fez com que as emendas de bancada também se tornassem impositivas, além

24 O repasse de recursos, oriundos de emendas parlamentares, mediante a transferência fundo a fundo aos municípios, fica condicionado às exigências definidas nos art. 30 da LOAS e art. 13-A da Lei Estadual n. 9.256 de 2009, bem como a observância aos impedimentos de ordem técnica de diretrizes orçamentárias do Estado.

25 O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) publicou, em 2015, um documento sobre “Emendas parlamentares: contribuição para o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social por meio da estruturação da rede de serviços de proteção social”. O teor do documento era expressar as fragilidades postas ao orçamento da Assistência Social, uma vez que as dotações orçamentárias “não preveem a totalidade de recursos necessários ao cofinanciamento anual desses serviços. Contudo, é possível haver a apresentação de emendas parlamentares que ampliem a dotação dessas ações orçamentárias, de modo a garantir a continuidade da oferta” (CNAS, 2015, p. 5). O documento foi atualizado em 2019, com um panorama da distribuição das emendas parlamentares para a Política de Assistência Social no orçamento de 2018, evidenciando que “alguns estados da federação são beneficiados com pouco, ou nenhum recurso de emendas parlamentares. Verifica-se a concentração da destinação de emendas às regiões sul e sudeste” (CNAS, 2019, p. 8)

de permitir que as verbas de Emendas Parlamentares fossem direcionadas diretamente para o caixa de municípios ou estados, sem vinculação a um projeto específico.

3.3 Implicações do ajuste fiscal na proteção social básica: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF) no Rio Grande do Norte

É preciso observar o quanto essas restrições e desvios de rota na execução da Política de Assistência Social têm implicado diretamente o acesso aos benefícios para a população mais empobrecida do RN. Para tanto, na sequência, será procedida a análise dos recursos destinados ao Benefício de Prestação Continuada e ao Programa Bolsa Família, considerando a abrangência nacional, da região Nordeste e as particularidades do estado do Rio Grande do Norte, conforme a Tabela 4.

Verifica-se que, em relação ao BPC, houve aumento no número de pessoas com deficiência e idosas beneficiadas e, por consequência, nos valores repassados, sobretudo entre 2015 e 2017, quando o número de pessoas com BPC aumentou 10,51% no Rio Grande do Norte, 7,23% na média nacional e 6,92% no Nordeste. Porém, entre 2018 e 2019, há um movimento contrário, de queda nos quantitativos nacional e regional, enquanto no RN houve crescimento de apenas 0,72% no número de pessoas com acesso ao benefício, o que indica restrições de acesso e morosidade nas concessões. Além do retorno das morosas filas de espera²⁶ para concessão do benefício, registra-se uma queda no número de concessões de benefícios a pessoas idosas, sendo a região Nordeste a mais afetada.

26 Antes do desmonte do INSS, iniciado no governo de Temer (MDB) e aprofundado no governo de Bolsonaro (PL), a lei previa o limite máximo de 45 dias para a análise de benefícios pagos pelo INSS, incluindo BPC. Nos governos Lula e Dilma, do PT, com investimentos em infraestrutura, tecnologia, equipamentos, além de concursos, a fila de espera, que era de 30 dias até 2008, diminuiu para 30 minutos em 2015, antes do golpe.

Tabela 4 – Desempenho do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Contínua no Brasil, região Nordeste e Rio Grande do Norte – 2012 a 2019

ANO	Famílias com acesso ao Programa Bolsa Família – PBF			Valores concedidos no PBF (R\$ = 1,00)*		
	BR	NE	RN	BR	NE	RN
2012	13.902.155	7.049.046	364.751	31.690.010.863	16.269.793.041	813.441.603
2013	14.086.199	7.033.597	361.550	35.305.509.299	18.369.801.498	904.609.289
2014	14.003.441	7.099.673	362.805	37.201.433.653	19.321.831.477	948.899.064
2015	13.936.791	6.936.407	356.405	34.182.300.691	17.736.723.221	865.604.408
2016	13.569.576	6.808.782	343.838	32.899.005.375	17.110.266.269	825.917.248
2017	13.828.609	6.999.929	345.007	33.814.087.560	17.727.797.752	837.816.458
2018	14.142.764	7.121.772	357.062	32.507.547.483	16.906.922.596	806.473.742
2019	13.170.607	6.767.178	339.308	31.159.235.696	16.179.490.227	788.541.911

ANO	Pessoas com Benefício de Prestação Contínua – BPC			Valores concedidos no BPC (R\$ = 1,00)*		
	BR	NE	RN	BR	NE	RN
2012	3.771.842	1.363.256	62.432	41.094.072.063	14.828.375.365	677.653.195
2013	3.964.192	1.434.036	66.841	44.557.002.108	16.113.924.174	741.713.388
2014	4.130.432	1.500.265	70.946	48.085.384.864	17.434.081.733	818.807.855
2015	4.242.726	1.539.912	74.560	49.011.560.331	17.798.654.306	850.629.380
2016	4.411.550	1.597.369	79.082	52.670.377.982	19.091.683.196	935.223.149
2017	4.549.478	1.646.465	82.395	58.548.011.419	21.189.012.293	1.053.994.068
2018	4.651.924	1.684.609	84.766	55.814.475.774	20.214.942.644	1.013.136.152
2019	4.626.185	1.675.384	85.382	55.525.470.398	20.125.558.067	1.018.709.714

Fonte: Sistema Vis Data 3 (SAGI/MDS).

* Valores corrigidos pelo IPCA (referência dez.2019).

Cabe destacar que o ano de 2019 marca o período que mais registrou redução de acesso ao BPC. Não à toa, o pano de fundo

em disputa era o veto de Jair Bolsonaro ao Projeto de Lei do Senado 55/2019²⁷ que pretendia aumentar o limite de renda para recebimento do BPC de um quarto do salário mínimo por membro da família para meio salário mínimo. O governo Bolsonaro (PSL 2019-2022) conseguiu medida cautelar junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) para impedir essa ampliação. Além disso, propugnava pela concessão do benefício a idosos somente após completar os 70 anos, reduzindo o valor pago para apenas R\$ 400,00.

No caso do Programa Bolsa Família, quando se compara o ano de 2014 com o de 2019, as restrições são mais acentuadas na região Nordeste e no estado do RN, em comparação com o mesmo movimento de restrição em âmbito nacional, conforme a Tabela 4. No caso do Nordeste, houve redução em torno de 5% do total de famílias e de 17% dos recursos nesse intervalo de seis anos, mesmo com o agravamento das condições de pobreza na região, em razão do desemprego nas áreas urbanas e da longa estiagem que assolou o sertão semiárido de 2012 a 2017. No estado do RN, essas perdas chegaram a 6,5% no total de famílias beneficiadas (23,4 mil famílias) e a restrição financeira alcançou a cifra de R\$ 160,3 milhões.

Dois outros aspectos devem ser considerados: o primeiro é que o Bolsa Família teve queda do valor médio do benefício, entre 2016 e 2017, e o segundo, ainda mais grave, é o aumento no número de famílias com o benefício cancelado²⁸. No caso do RN, os cancelamentos foram sendo ampliados progressivamente e, em 2018, alcançou 70.149 famílias que foram desligadas do Programa. A constatação é de que o desligamento das famílias não representava uma situação

27 Para Behring (2020), tudo indica que parte da liberação dos recursos vinha sendo obstaculizada e controlada a mão de ferro, gerando insatisfação da base parlamentar e uma certa insurgência, o que levou, por exemplo, à derrubada do veto presidencial sobre o aumento para $\frac{1}{2}$ salário mínimo (SM) do per capita para acesso ao BPC, um importante direito constitucional que vinha sendo orientado por um critério draconiano de $\frac{1}{4}$ SM per capita, deixando milhões de fora. Segundo a autora, o laivo de lucidez parlamentar na verdade era apenas um sinal da sua insurgência, e não de seu compromisso – ao menos da maioria dos(as) parlamentares – com “os de baixo”.

28 Além das contradições dos ajustes fiscais e das condicionalidades de permanência no PBF, o cancelamento do benefício encerra a participação da família ou indivíduo do PBF, pelos seguintes motivos: decisão judicial; fiscalização do MDS; manutenção do bloqueio pelo período de seis meses; não realização da atualização cadastral no prazo estabelecido; ausência de saque de benefício pelo período de seis meses; beneficiário com cargo eletivo em qualquer esfera de governo; superação da extrema pobreza; cadastro excluído; comprovação de omissão de informação ou prestação de informações falsas; desligamento voluntário da família.

favorável de redução da pobreza, mas significou um retrocesso em termos distributivos, diante de um quadro de aprofundamento da pobreza e da desigualdade social, conforme será analisado a seguir.

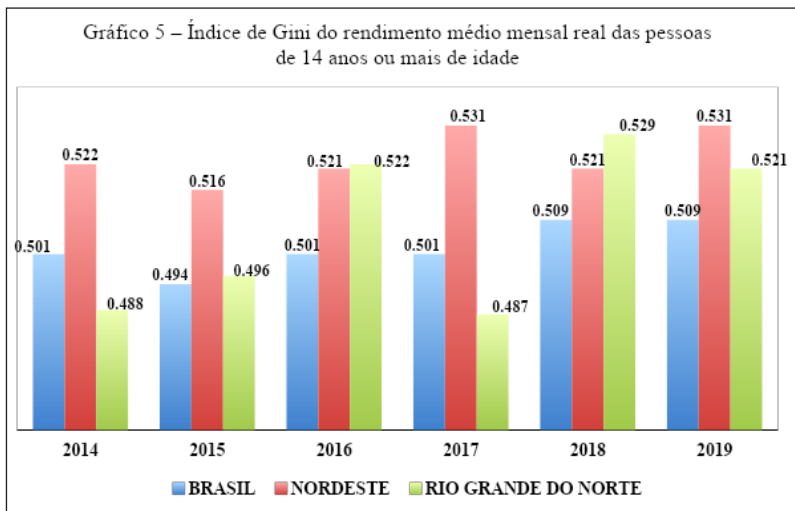
4 Implicações do ajuste fiscal na pobreza e na desigualdade social no Brasil e no RN

Os indicadores sociais captam o crescimento da pobreza no Brasil a partir de 2015, quebrando uma sequência de cerca de dez anos (2004 a 2014) em que houve uma sensível redução nos indicadores de desigualdade social. Esse fenômeno está associado ao cenário de austeridade fiscal adotado no Brasil, adquirindo contornos ainda mais graves na realidade cotidiana dos nordestinos e nordestino-grandenses, conforme o estudo aqui realizado.

Alguns indicadores revelam com maior nitidez os declínios de acesso ao trabalho, à renda e ao direito humano à alimentação, às quais está submetida grande parte da população brasileira que se agudiza na realidade regional e no estado do Rio Grande do Norte, sendo demonstrada a partir de um conjunto de indicadores sociais que permite identificar o agravamento da desigualdade de renda, o aumento do desemprego, a ampliação da pobreza extrema e a realidade da insegurança alimentar.

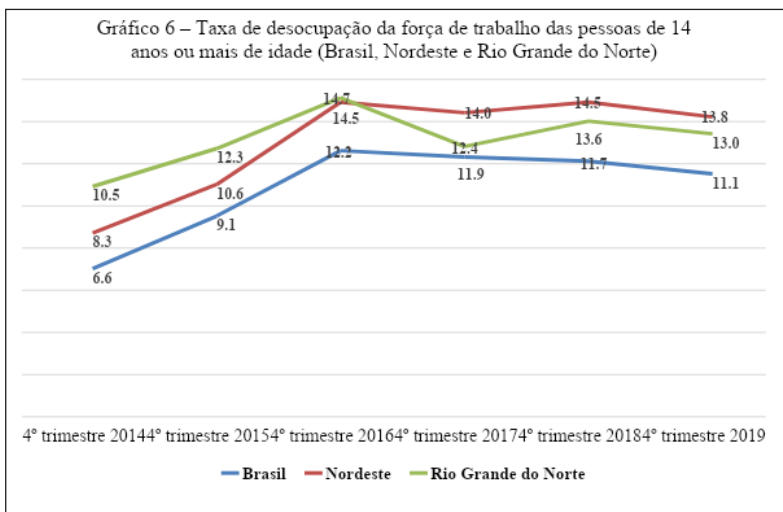
O Índice de Gini²⁹ possibilita apreender como a desigualdade do rendimento entre os mais ricos e os mais pobres se aprofundou no período analisado, podendo sinalizar, por exemplo, queda da renda associada ao aumento do desemprego. Pode-se notar que, durante a série histórica, a desigualdade de renda no Nordeste é sempre superior à média nacional e, no caso do estado do RN, há uma variação, com destaque para o ano de 2018, quando chega a superar a média nacional e nordestina com o patamar de 0,529, conforme o Gráfico 5.

29 A construção desse indicador prevê a utilização de informação disponível sobre rendimentos de uma população, considerando a distribuição como um todo e sintetizando-a em um único valor que varia de 0 a 1, sendo 0 a situação de perfeita igualdade na distribuição dos rendimentos e 1, de perfeita desigualdade, em que todo o rendimento estaria concentrado nas mãos de uma única pessoa (IBGE, 2022). Assim, quanto maior o valor do índice, maior a desigualdade entre rendimentos.



Fonte: SIDRA/IBGE (2022). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD contínua trimestral).

Utilizada como indicador clássico nos estudos sobre desigualdade, a taxa de desocupação é conhecida popularmente como desemprego, incluindo o caso das pessoas sem trabalho que estão procurando trabalho e que se encontram disponíveis para começar a trabalhar imediatamente. De acordo com a PNAD Contínua, a taxa de desocupação tanto no Brasil quanto no RN estava bastante elevada no quarto trimestre (4T) de cada um dos anos analisados. Novamente, as médias do Nordeste e do RN superam a estimativa nacional, sinalizada desde o início da série histórica no 4º trimestre de 2014, em que a taxa de desocupação do RN consistia em 10,5%, enquanto a do Brasil atingiu 6,6%, uma diferença de 3,9 pontos percentuais a mais, conforme atestam os dados do Gráfico 6.

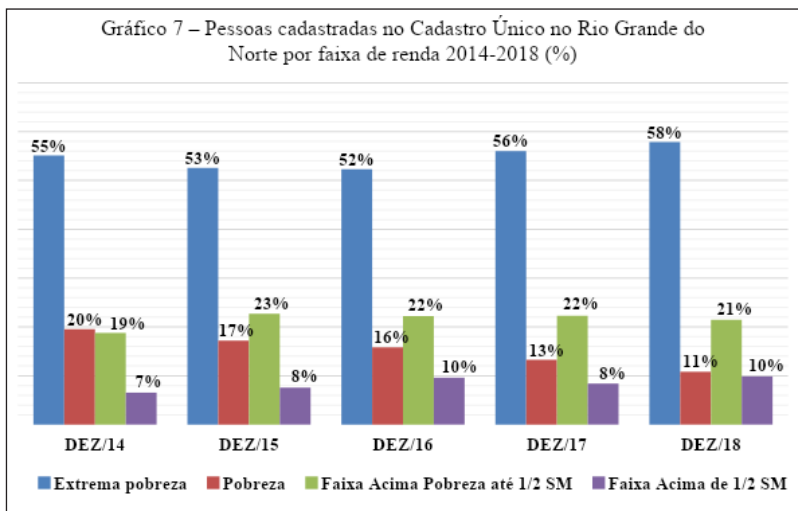


Fonte: SIDRA/IBGE (2022). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD contínua trimestral).

Percebe-se também que após 2014 os percentuais de desemprego aumentaram significativamente, em especial no Nordeste e no Rio Grande do Norte, apresentando estabilidade entre 2017 e 2018, mas ainda em um patamar bastante elevado. Isso significa que a incidência do ajuste no país, de modo mais incisivo a partir de 2015, comprometeu a capacidade de atuação do Estado e o seu importante papel de geração de oportunidades de trabalho e ampliação da massa salarial.

Além da taxa de desocupação, outro indicador de agravamento da pobreza e da desigualdade social no RN pode ser obtido no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), considerando a quantidade de pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza cadastradas. Na realidade do Rio Grande do Norte, percebe-se entre 2014-2018 uma estabilidade no percentual de pessoas que compõem as duas faixas maiores de renda: as da faixa acima da linha da pobreza até $\frac{1}{2}$ salário mínimo e as da faixa de renda mensal acima de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Contrária a essa tendência de estabilização das faixas maiores, encontra-se a faixa da pobreza, que

apresentou queda no período em análise: em 2014 correspondendo a 20% dos cadastrados para em 2018 representar 11%, conforme o Gráfico 7. Desse modo, uma análise completa dos dados mostra o agravamento do empobrecimento das pessoas no RN, que, deixando a faixa de pobreza, passaram a engrossar a faixa da extrema pobreza no âmbito do cadastro.



Fonte: Vis Data 3 Beta. Sistema de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD). Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, da Família e do Combate à Fome (MDS).

A expressão mais nefasta da pobreza é a fome, pois se trata do limiar da sobrevivência humana. O aumento do desemprego no período analisado fez emergir um maior contingente de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, contribuindo para a degradação das condições de vida da população brasileira.

Esse cenário é contrário ao que havia ocorrido na primeira década do país no século XXI, pois de 2003 a 2014 o Brasil conseguiu desenvolver um conjunto de políticas de proteção social e de acesso ao trabalho com aumentos reais no salário mínimo, ampliando o poder de compra da classe trabalhadora, contribuindo para a redução da extrema pobreza e ampliando o acesso às políticas sociais, como

habitação, educação, saúde, segurança alimentar etc. Esse conjunto de medidas contribuiu para reduzir os níveis da pobreza extrema no Brasil, resultando na saída do país do Mapa da Fome em 2014 (FAO, FIDA e PMA, 2014), quando o indicador de Prevalência de Subalimentação chegou a nível menor que 5% no Brasil.

Porém, houve uma reversão nesse quadro a partir de 2015, com a ampliação das taxas de desemprego e queda na renda, provocando o aumento da pobreza e da insegurança alimentar no país (IA), conforme mostram os dados coletados pelo IBGE na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) 2017-2018: “isto é, houve redução da Segurança Alimentar que voltou para os níveis de 2004 (cerca de 60% dos domicílios), com o aumento correspondente da IA, sobretudo, a IA grave, que indica ocorrência de fome” (Penssan, 2021, p. 15).

Essa situação se agravou com a chegada da pandemia, quando as condições de acesso a trabalho e renda se deterioraram ainda mais, com impactos negativos no suprimento das necessidades alimentares. O primeiro Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (1ª Vigisan), realizado em 2020 pela Rede Penssan, mostrou essa realidade ao apontar que 116,8 milhões de brasileiros/as (55,2% da população) conviviam com algum grau de insegurança alimentar (leve, moderada e grave), sendo que 19 milhões enfrentavam a fome cotidiana (Penssan, 2021). O estudo também disponibilizou uma análise da insegurança alimentar em nível regional, na qual se destaca o agravamento dessa situação nas regiões Norte e Nordeste, com 63,1% e 71,9% da população em insegurança alimentar, respectivamente.

No ano seguinte, esse cenário se complica ainda mais, conforme captado pelo II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (Penssan, 2022). Em termos populacionais gerais, em 2021 havia 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílios com insegurança alimentar e, destas, 33 milhões passavam fome (IA grave). A insegurança alimentar grave apresentou maior índice em domicílios nos quais a pessoa de referência estava desempregada (36,1%) ou quando tinha trabalho como agricultor/a familiar ou produtor/a rural (22,4%). Nesse con-

texto, mais de um terço dos domicílios com chefes desempregados enfrentava a fome e mais da metade deles estava em situação de IA grave ou moderada (Penssan, 2022). Em termos geográficos, 25,7% das famílias em IA grave residiam na região Norte e 21,0%, no Nordeste.

Verifica-se, então, que as desigualdades sociais e regionais são determinantes e podem somar-se com outros fatores desse processo, como o desemprego, pois o Inquérito mostrou que, considerando o perfil da pessoa referência da família, a IA grave foi seis vezes maior quando essa pessoa estava desempregada. Resta demonstrado o quão grave se torna a situação da fome nas regiões que sofrem secularmente com a desigualdade, agravada diante do desemprego e do ajuste fiscal que limita a atuação do Estado.

5 Considerações Finais

O estudo realizado sobre implicações do ajuste fiscal na política de Assistência Social e no agravamento da pobreza no período de 2014 a 2019, no Brasil e no Rio Grande do Norte, possibilitou apreender uma piora dos indicadores sociais de pobreza e desigualdade, sobretudo a partir de 2015, devido ao aumento do desemprego e da queda na renda do setor mais vulnerável da classe trabalhadora, exatamente em um momento de ampliação das restrições de acesso a direitos, na forma de benefícios e de serviços públicos socioassistenciais. Tal realidade mostrou-se mais grave nas regiões Norte e Nordeste, bem como nas Unidades da Federação que as compõem, entre as quais o Rio Grande do Norte.

Mesmo que o ajuste fiscal mostre-se como seletivo, não impactando, da mesma forma e no mesmo período, todos os objetivos e ações dos programas relativos à Assistência Social, foi observado que a manutenção do SUAS foi fortemente impactada a partir de 2015. Verificam-se restrições nos repasses de recursos da União para estados e municípios visando a manutenção e expansão da rede de proteção social básica e especial, bem como para a gestão do sistema com participação e controle social. As restrições também são claras

na concessão de transferência de renda por condicionalidades, como o caso do Bolsa Família, impactando fortemente a região Nordeste e o estado do Rio Grande do Norte, conforme demonstrado.

Os indicadores sociais analisados refletem também as implicações decorrentes do ajuste fiscal, impactando diretamente nas condições de vida da classe trabalhadora, bem como no agravamento das desigualdades regionais. Dessa forma, como aponta Behring (2021, p. 26): “falar do fundo público é deslindar o enorme sofrimento humano que nos acompanha todos os dias pelas ruas ou pelas notícias [...] sob a aridez dos números e do debate teórico, é de gente de carne e osso que pretendemos falar”. É essa gente de carne e osso nordestina e norte-rio-grandense que lida com a realidade de desemprego, renda baixa, insegurança alimentar e com a retração do acesso a seus direitos sociais.

Referências

ANTUNES, Ricardo. Introdução: a substância da crise. *In*: MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. *In*: SALVADOR, Evilasio; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes (coord.). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. Cortez, 2019. p. 43-66.

BEHRING, Elaine Rossetti. Escassez é um mito vendido caro: sobre o orçamento público em tempos de pandemia. **Esquerda online**, v. 19, 2020.

BIANCHI, Alvaro. **O que é um golpe de Estado**. Blog Junho, 26 mar. 2016. Disponível em: blogjunho.com.br/o-que-e-um-golpe-de-estado/ Acesso em: 05 nov. 2016.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.238> Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Portaria n. 113, de 10 de dezembro de 2015**. Regulamenta o cofinanciamento federal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a transferência de recursos na modalidade fundo a fundo e dá outras providências. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **PPA 2016 – 2019: relatório anual de avaliação - Ano-Base 2017**. Brasília: MPOG, 2018.

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

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Relatório de Gestão - Exercício 2019**. Brasília: Ministério da Cidadania, 2020b.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 07 a 10 de dezembro de 2003. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília: CNAS/MDS, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: CNAS/MDS, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. **Emendas Parlamentares**. Contribuição para o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social por meio da estruturação da rede de serviços de proteção social. Brasília: CNAS/MDS, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CNAS. **Emendas Parlamentares**. Contribuição para o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social por meio da estruturação da rede de serviços de proteção social. Edição atualizada e revisada. Brasília: CNAS/MDS, 2019.

COUTO, Berenice Rojas; RAICHELIS, Raquel; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA E SILVA, Maria Ozanira. **Sistema Único de Assistência Social no Brasil** - uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2014.

FAO, FIDA e PMA. **O Estado da Insegurança Alimentar no Mundo, 2014**. Fortalecimento de um ambiente favorável para a segurança alimentar e nutrição. Resumo. Roma, FAO, 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4037o/i4037o.pdf> Acesso em: maio 2019.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, n. 3, 2001.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira em 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Covid-19 e proteção social: a contribuição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. *In*: CASTRO, Daniel; DAL SENNO, Danillo; POCHMANN, Márcio (org.). **Capitalismo e a Covid-19**: um debate urgente. São Paulo: 2020. p. 125-138.

MAGALHÃES, Matheus. Sistema da dívida e os novos pacotes de ajuste fiscal. **Revista Advir**, Rio de Janeiro, n. 36, jul. 2017.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo à teoria da transição. Tradução de Paulo Cezar Castanheira e Sergio Lessa. São Paulo:

Boitempo, 2011.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do Antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

OXFAM. **A “sobrevivência” do mais rico**: por que é preciso tributar os super-ricos agora para combater as desigualdades. Documento Informativo da Oxfam internacional. Janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/forum-economico-de-davos/a-sobrevivencia-do-mais-rico/>. Acesso em: 06 maio 2023.

PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fund. Friedrich Ebert, 2021.

PENSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Fund. Friedrich Ebert, 2022.

PRATES, Jane Cruz. 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.

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

SANTOS, Milena da Silva. Financeirização do capital, “reformas” estruturais e seguridade social no Brasil. **Ser Social**, v.21, n. 45, p. 283-300, jul. 2019.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. Pobreza e suas diferentes expressões: questões teórico-conceituais e empíricas. *In*: SILVA e SILVA, Maria Ozanira (org.). **Pobreza e Políticas Públicas de Enfrentamento à**

Pobreza. São Luiz: EDUFMA, 2013. p. 23-68.

SILVEIRA, Jucimere Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade** [online], São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017. ISSN 0101-6628. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0487.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2022.

SILVEIRA, Jucimere Isolda (org.). **SUAS em números: análise do financiamento do SUAS e dos benefícios socioassistenciais.** Vol. 2, Curitiba: NDH-PUCPR, 2022. Disponível em: https://assistencia-socialnosmunicipios.org/wp-content/uploads/2022/07/Vol.2-Protecao_-_Social_-_Desprotecao_-_e_-_Financiamento-do-SUAS.pdf Acesso em: 27 maio 2023.

SIQUEIRA, Luana de Souza. **Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos.** 2011. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

SPOSATI, Aldaiza. Financiamento e política pública de assistência social. **Revista Parlamento e Sociedade**, v. 4, n. 7, p. 103-118, 2016. Disponível em: <https://parlamentoe sociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/44>. Acesso em: 07 mar. 2018.

VERONEZE, Renato Tadeu. A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 345-359, ago./dez. 2017. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/issue/view/1169>. Acesso em: 27 fev. 2022.

YAZBEK, Carmelita. As tendências da Política de Assistência Social no contexto de desmonte da Seguridade Social. In: BRAGA, I. A. (org.). **A Assistência Social e o SUAS no contexto de desmonte da Seguridade Social brasileira.** Teresina: EDUFPI, 2021. p. 99-117.

As trilhas tortuosas do ajuste fiscal na Política de Saúde no Brasil e no Rio Grande do Norte

Edla Hoffmann¹

Leonardo Diego da Silva Silveira²

Ivaneide Duarte de Freitas³

Lyzete Bruna Pereira Freitas⁴

Alaine Jessica Marques Ferreira⁵

Theniff Bernardo de Araújo Pereira⁶

1 Introdução

A política de saúde no Brasil é concebida, ao longo dos anos, num cenário de disputas e interesses antagônicos desde sua origem. Historicamente, o privilegiamento do setor privado teve seu apogeu durante a ditadura militar, mas se perpetua, metamorfoseia e intensifica-se de diversas formas, contrapondo-se às conquistas advindas

1 Assistente Social. Doutora em Serviço Social (PPGSS/PUCRS). Professora Associada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: edla.hoffmann@ufrn.br

2 Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: leonardodiiiiego@gmail.com

3 Assistente Social. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: ivaneideduarte87.id@gmail.com

4 Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: lyzete.freitas.701@ufrn.edu.br

5 Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: alaine.marques.105@ufrn.edu.br

6 Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: theniff.bernardo.018@ufrn.edu.br

do Movimento da Reforma Sanitária Brasileiro (MRSB), que, em grande parte, materializa suas propostas na Constituição Federal de 1988. A partir da Carta Magna, a saúde se afirma enquanto política pública, direito de cidadania e dever do Estado e se organiza através do Sistema Único de Saúde (SUS), regionalizado, hierarquizado e descentralizado. Tem seus fundamentos em princípios finalísticos de universalidade, integralidade e equidade, com nítido caráter democrático e mecanismos de controle social.

Entretanto, o contexto de crise do capital impõe limites para a materialização do SUS, de acordo com seu marco legal e leis orgânicas (Soares, 2012), posto que o acesso universal às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) na sociedade brasileira é muito recente, nos 35 anos de existência do SUS. Nesse sentido, as garantias formalmente instituídas não se efetivam totalmente em ganhos para a população, uma vez que logo após a homologação da Constituição Cidadã o Brasil intensifica sua subordinação aos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), através de orientações neoliberais contidas no *Consenso de Washington*, que direcionam a política fiscal para a criação de *superávit* primário visando garantir o pagamento da dívida pública, desde a década de 1980, além da realização de uma série de contrarreformas, potencializando o ajuste fiscal permanente (Behring, 2021), a partir da década de 1990.

Acrescentamos que o neoliberalismo representa mais do que um receituário dos organismos internacionais, mas faz parte de um projeto de dominação de classe, assentado “num conjunto de alterações que perpassam a reestruturação produtiva, mudanças na organização do trabalho, do consumo, da reconfiguração do Estado e financeirização (Brettas, 2020, p. 23). Tal projeto ganha força e potência com uma série de medidas políticas e econômicas implantadas com o intuito de garantir a retomada da lucratividade do capital, as quais vêm restringindo o orçamento público das políticas de seguridade social, particularmente da saúde.

Nessa perspectiva, o presente capítulo busca analisar as implicações do ajuste fiscal na política de saúde, no cenário de desmonte

do financiamento da seguridade social, no âmbito federal e no estado do Rio Grande do Norte, contemplando recorte temporal de 2014 a 2019. Problematiza resultados da investigação interinstitucional intitulada “As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”, desenvolvida com apoio e financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Nesse percurso, este texto é expressão do trabalho coletivo realizado no eixo saúde pela docente responsável juntamente com discentes egressos(as) do Programa de Pós-Graduação e discentes da graduação e iniciação científica do curso de Serviço Social da UFRN.

As reflexões e os resultados apresentados nesta produção são produtos do contexto de crise do capital, de ajuste fiscal permanente, do processo de financeirização das políticas sociais, das contrarreformas do Estado e de uma série de medidas e estratégias para garantir a reprodução ampliada do capital, sustentadas pelo Estado burguês de capitalismo dependente, por meio do fundo público (Brettas, 2020; Behring, 2021). Nesse sentido, concordamos com a afirmativa de Tavares (2022), quando discute que, nessa fase contemporânea do capitalismo, fica cada vez mais nítido que o Estado tem atuado para o desenvolvimento do capital, intervindo de forma direta ou indireta, mas sempre assegurando os meios necessários para sua reprodução.

Em face desse contexto, ocorre a intensificação da privatização e da mercantilização da saúde, como também é potencializada a contrarreforma da saúde, o que repercute no sucateamento do SUS, na subordinação da saúde pública, universal, integral e equânime à lógica destrutiva do capital financeiro, a qual afronta às garantias legais da classe trabalhadora, rebaixando suas condições de vida e de saúde. Porém, o SUS é potência e vida, atende aproximadamente 80% da população brasileira, diante de décadas de subfinanciamento, e tem salvado muitas vidas. Portanto, defendê-lo é urgente e necessário!

O SUS é financiado pelo conjunto da sociedade e por parte do Estado através do fundo público, que envolve toda a capacidade do Estado para mobilização de recursos com o intuito de intervir

na economia e constituir o orçamento público mediante a extração de recursos da sociedade via recolhimento de contribuições sociais, taxas, pagamento de impostos, além da apropriação de parte da riqueza socialmente produzida, da mais-valia e do trabalho necessário (Salvador, 2012). Por essa razão, compreender a alocação do fundo público e a destinação dos recursos públicos que devem ser disponibilizados para a sociedade através das políticas sociais pode contribuir com o fortalecimento de pautas, negociações e bandeiras de lutas comprometidas com as necessidades da classe trabalhadora.

Salvador (2010) assevera que o orçamento público se constitui como instrumento político e um importante mecanismo de controle social democrático, pois ele reflete disputas e negociações políticas, em prol da aprovação e destinação de recursos públicos para políticas sociais e atendimento das demandas da população, bem como da garantia das necessidades de reprodução ampliada do capital. A análise do orçamento público é fundante na compreensão da intencionalidade político-governamental, de onde se pretende investir e de quais os impactos desse recurso ou da falta dele na vida da população usuária. Nesse escopo, dialogamos com Salvador (2012), ao afirmar que “o orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político, pois [...] os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas” (Salvador, 2012, p. 08).

O capítulo foi construído seguindo os pressupostos teórico-metodológicos da pesquisa, anunciados na apresentação deste livro. Cabe destacar que, além da ampla revisão de literatura, foram realizadas análises documentais sobre a execução financeira e orçamentária⁷ de programas governamentais da União e do Rio Grande Norte (RN), através de consultas em Planos Plurianuais (PPA 2012-2015 e 2016-2019), legislações (LDOs e LOAs) e Relatórios Anuais de Avaliação dos PPAs (2014 a 2019), em caráter complementar aos Planos Nacionais e Estaduais de Saúde do RN (2012-2015 e 2016-

⁷ Os valores financeiros e orçamentários expressos neste capítulo serão representados em números inteiros, na casa dos bilhões, milhões e mil para facilitar a exposição e o diálogo com leitores(as).

2019), dentre outros. Somado a isso, foram realizadas consultas em portais administrativos como Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), Sistema de Acompanhamento de Execução Orçamentária do Senado (SIGA BRASIL) e Portal de Transparência e Acompanhamento Orçamentário da Assembleia Legislativa do estado do RN e do Fundo Nacional de Saúde/Datasus.

A partir da presente investigação, este capítulo se estrutura em quatro partes, sendo a primeira esta introdução, seguida da exposição e análise dos resultados sobre o orçamento público (função e subfunções), na política de saúde e no cenário nacional e estadual. Nas seções seguintes, são problematizados os resultados e o desempenho dos programas, objetivos e ações orçamentárias mais relevantes no âmbito da União e do RN, procurando evidenciar as principais expressões do ajuste fiscal na saúde, considerando a amplitude do SUS e os limites das fontes consultadas.

2 As expressões do ajuste fiscal na Política de Saúde no orçamento público do governo federal e do estado do Rio Grande do Norte

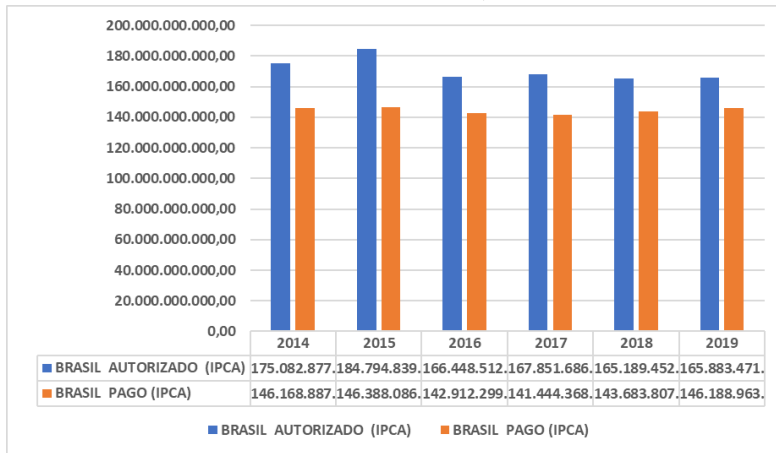
Partimos do pressuposto de que as análises realizadas sobre o orçamento público da seguridade social e, particularmente, da saúde retratam as prioridades e as diretrizes governamentais na destinação de recursos públicos, no contexto de crise estrutural do capital (Mészáros, 2011), em que o país se insere na condição de subordinado e de capitalismo dependente, sofrendo todas as amarras do contexto mundial. O orçamento público passa a ser apropriado pelo capital portador de juros, através de um processo de captura dos recursos públicos (Salvador, 2017). Particulariza-se com a financeirização das políticas sociais através de um movimento amplo de privatizações e apropriações do fundo público tanto pelo capital nacional como pelo estrangeiro (Brettas, 2020).

O Estado é tensionado, diante da ampliação das necessidades da classe trabalhadora no cenário de subfinanciamento histórico do SUS, mas, a partir do golpe parlamentar, empresarial-jurídico-midiático e também misógino de 2016, orquestrado contra a ex presi-

dente Dilma Rousseff, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), culminando em seu *impeachment* e ascensão do governo interino Michel Temer (MDB), expandindo sua atuação na direção do capital e materializa patamares de desfinanciamento na saúde, com a aprovação da Emenda Constitucional EC 95/2016 (Mendes; Carnut, 2020) e da EC 93/2016, que amplia a Desvinculação de Receitas da União (DRU) de 20% para 30% e prorroga para 2023, trazendo efeitos deletérios para a população no contexto da pandemia da Covid-19.

Sendo o orçamento a parte mais visível do fundo público e que reflete o reconhecimento social de cada política social (Salvador, 2012), a análise dos gastos públicos da União e do estado do Rio Grande do Norte, de forma mais abrangente e na função Saúde⁸ (período de 2014 a 2019), de acordo com os dados do SIGA Brasil (outubro, 2023), deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), revela diferenças significativas e com patamares inferiores aos valores pagos em relação aos autorizados⁹, conforme Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 – Gastos Públicos Federais – Função Saúde (bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria. Siga Brasil – Valores deflacionados pelo IPCA (acesso em: 01/10/2023).

8 As funções de governo representam o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A codificação é a mesma para os orçamentos da União, dos estados e dos municípios (Brasil, 2011, p. 46).

9 Valores autorizados correspondem à dotação autorizada disponível para pagamento; os valores pagos correspondem ao numerário pago ao credor, extinguindo a obrigação.

A análise dos valores autorizados demonstra a oscilação entre acréscimos e decréscimos, com diferença significativa nos anos de 2015 e 2016, cujos valores reduzidos se mantêm na casa dos R\$ 165 bilhões. Nos valores pagos, a lógica de alternância se perpetua no período, contudo os anos de 2014 e 2015 evidenciam o acréscimo de R\$ 9 bilhões em relação ao ano anterior, quando os gastos se mantiveram na casa dos R\$ 146 bilhões. O ano 2015 retrata o maior gasto público do período analisado, mas também a maior diferença no tocante aos valores autorizados. O quadriênio de 2012-2015 evidenciou uma ampliação de R\$ 10 bilhões nos gastos públicos, totalizando R\$ 567 bilhões no período, em média 1,49% do PIB e 80% dos valores autorizados.

No quadriênio de 2016-2019, os valores pagos se mantiveram oscilando, sendo pagos em média R\$ 143 bilhões, mas encerra 2019 com gastos públicos de R\$ 146 bilhões, mesmo patamar de 2014. Esse período evidencia o pagamento de 86% dos valores autorizados. Embora retrate ao final do período gastos públicos totais de R\$ 575 bilhões, com média de 1,56% do PIB, os gastos públicos mínimos obrigatórios para União não foram alcançados. No período analisado (2014-2019), ocorreram mudanças significativas no direcionamento dos recursos. Com a Lei 141/2012¹⁰ e a EC 86/2015, ficou estabelecido que a União deveria destinar o mínimo de 15% de sua Receita Corrente Líquida (RCL), com alcance gradativo, partindo de 13,2% em 2016 até chegar aos 15% em 2020.

A EC 95/2016¹¹ acaba com os pisos constitucionais e congela em patamares inferiores aos 15% da RCL (13,95% em 2018), representando uma perda de R\$ 9,7 bilhões para a saúde, entre os anos 2016 e 2018 (Mendes; Carnut, 2020); os estados e os municípios de-

10 A Lei Complementar 141/2012 regulamenta a EC n. 29/2000, que definiu a alocação para saúde, do total da receita disponível, para municípios, estados e Distrito Federal, 15% e 12% respectivamente; a União deveria destinar valor não inferior empenhado ao ano anterior, acrescido da variação do PIB. Contudo, a EC 86/2015 definiu percentuais sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) e em tempo escalonado até atingir 15% (Marques; Ferreira, 2022).

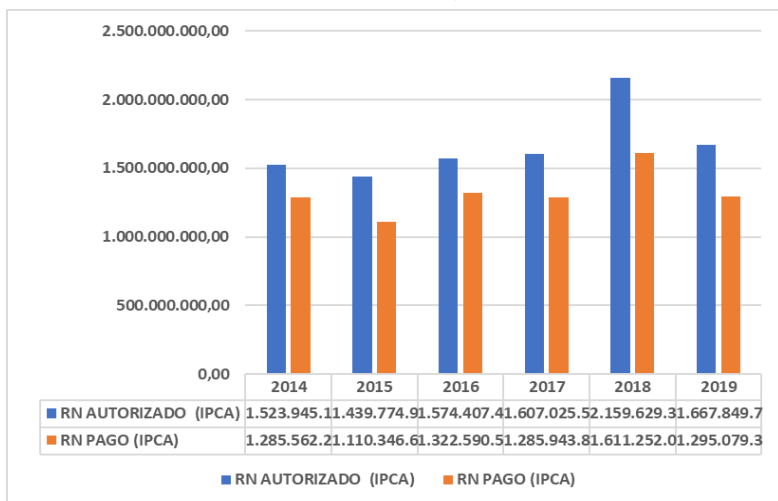
11 A EC 95/2016, conhecida como Teto de Gastos, congelou as despesas da União por 20 anos, instituindo um Novo Regime Fiscal (NRF), excluindo o serviço da dívida pública e incluindo os gastos sociais. Essa medida não tem sido aplicada em outros países, seja pelo tempo de duração, por sujeitar os gastos públicos ao mesmo procedimento, seja por não impor limites ao serviço da dívida, o que somente foi possível com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, pois permitiu a intensificação das orientações neoliberais (Marques; Ferreira, 2022).

vem destinar o mínimo de 12% e 15% de suas RCL, respectivamente. Brettas (2020, p. 241) assevera que a EC 95/2016 representou “um enorme passo no sentido de liberação de recursos para garantir os interesses do capital, em especial, os que detêm os títulos da dívida pública”.

Chamamos a atenção para as transferências de recursos da União para o Rio Grande do Norte, com base na consulta ao Fundo Nacional de Saúde (outubro/2023), ao longo do período analisado. O RN recebeu por transferência da União um total de R\$ 6.724 bilhões, destes R\$ 6.617 bilhões foram destinados para o bloco de custeio, para o financiamento de programas voltados para a atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, atenção especializada, atenção primária, gestão do SUS e vigilância em saúde. Nos anos de 2014 a 2016, recebeu o montante aproximado de R\$ 1,2 bilhão; nos anos de 2017 e 2018, houve uma ampliação em torno de R\$ 300 milhões e uma redução na casa dos R\$ 70 milhões em 2019. Quanto ao bloco de investimento, nos anos de 2018 e 2019, recebeu R\$ 106 milhões para o financiamento da estruturação da Rede de Serviços Públicos de Saúde como atenção farmacêutica, atenção especializada, atenção primária e gestão do SUS; nos anos de 2014 a 2017, não ocorreu transferência para investimentos.

Se no âmbito nacional os anos de 2016 a 2018 evidenciaram a menor destinação de recursos orçamentários para a função Saúde, no estado do Rio Grande do Norte houve ampliação dos gastos públicos no mesmo período, acima dos obrigatórios por lei para compensar, em partes, a redução dos recursos da União, como pode ser analisado no Gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 – Gastos Públicos RN – Função Saúde (bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria. Portal de Transparência do RN – Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

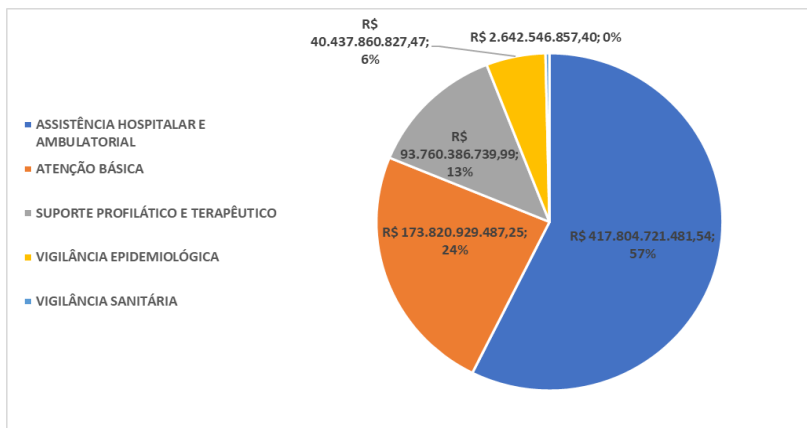
Os gastos públicos do RN com a saúde se mantiveram em média anual na casa de R\$ 1.300 bilhão. Houve acréscimos em 2016 e 2018, de forma mais expressiva, com um decréscimo de R\$ 316 bilhões no ano de 2019. Apesar de o ano de 2015 retratar o menor gasto público do RN no período, conforme dados do SIOPS/Data-sus, o estado destinou 15,19% da RCL para a saúde. Analisando os gastos obrigatórios mínimos (2014-2019), o estado alcançou patamares inferiores somente em 2018, quando destinou 10,56% da RCL; em 2014 e 2017, os gastos se mantiveram na casa de R\$ 1.285 bilhão (13,87% e 12,15% da RCL), respectivamente. No período analisado, os gastos públicos correspondem em média a 80% dos valores autorizados, exceto em 2018, quando foram autorizados R\$ 2.159 bilhões e foram pagos valores com uma diferença de R\$ 548 bilhões.

Aprofundando o nível de detalhamento mais específico da função Saúde, chegamos às subfunções¹², através das quais são repassados para estados e municípios recursos para o desenvolvimento dos programas de saúde. São detalhadas as subfunções mais signifi-

12 As subfunções de governo representam uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. A codificação utilizada também é a mesma para os orçamentos da União, dos estados e dos municípios (Brasil, 2011, p. 46).

cativas em relação aos programas, ações e serviços públicos de saúde, expostas nos Gráficos 3 (Brasil) e 4 (Rio Grande do Norte).

Gráfico 3 – Subfunções Saúde – Brasil (2014-2019 - valores pagos)



Fonte: Elaboração própria. Siga Brasil – Valores deflacionados pelo IPCA (acesso em: 01/10/2023).

A subfunção assistência hospitalar e ambulatorial representa 57% dos gastos públicos em relação às demais. Nessa subfunção, estão alocados os recursos financeiros destinados à média e alta complexidade do SUS nas diversas Redes de Atenção à Saúde (RAS). No período analisado, os gastos públicos se mantiveram na casa dos R\$ 70 bilhões (2014-2015), R\$ 66 bilhões (2016-2018) e R\$ 73 bilhões em 2019.

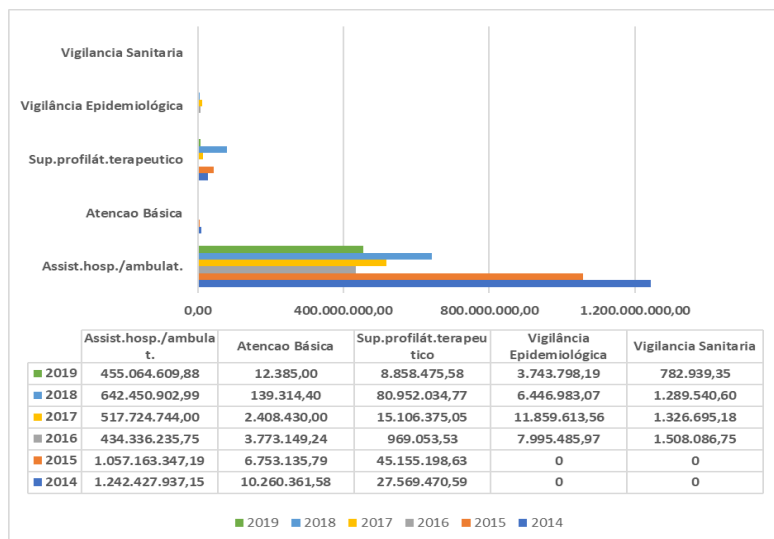
A atenção básica é a segunda subfunção mais significativa, representada por 24% dos gastos, mas com orçamento ínfimo em relação à atenção especializada, ambulatorial e hospitalar. Os gastos públicos se mantiveram em média anual na casa dos R\$ 28 bilhões no período. Essa subfunção financia programas e objetivos voltados para o atendimento realizado junto às Unidades Básicas de Saúde pelas equipes Saúde da Família, Consultório na Rua, Matriciamento, articulações com o território e atenção especializada do SUS, dentre outros.

A subfunção de suporte profilático e terapêutico diz respeito ao financiamento da assistência farmacêutica e insumos estratégicos do SUS, vinculada a produção, ciência, tecnologia e inovação na saúde. Os gastos públicos no período (13%) evidenciam a estagnação, quando foram pagos em média anual valores na casa dos R\$ 15 bilhões, exceto o ano de 2016, quando foram pagos R\$ 18 bilhões, fechando o quadriênio com R\$ 14 bilhões pagos em 2019. Nessa subfunção, devem ser garantidos os medicamentos excepcionais e essenciais sob a obrigação da União, dos estados e Distrito Federal, os quais são de alto custo e especializados para atender demandas específicas no cuidado em saúde.

As subfunções de vigilância epidemiológica e sanitária evidenciam gastos públicos irrisórios diante das demais. Os gastos com a vigilância epidemiológica (6%) se mantiveram em média anual na casa dos R\$ 6 bilhões, com pequena elevação de R\$1 bilhão em 2019. Já com a vigilância sanitária, os gastos públicos de 2014-2019 representam 0,36% e se mantiveram em média anual em R\$ 440 milhões, exceto o ano de 2017, quando foram pagos R\$ 375 milhões. O período analisado evidencia uma redução de R\$ 126 milhões, de 2014 para 2019. Essas subfunções são responsáveis pelo financiamento de programas, serviços importantes no âmbito da prevenção e controle de doenças transmissíveis e não transmissíveis, assim como prevenção de riscos e agravos relacionados ao meio ambiente, controle, produção, consumo e prestação de serviços à saúde humana e, sobretudo, análise do processo saúde-doença de populações e territórios.

Analisando as mesmas subfunções no estado do Rio Grande do Norte, a situação se agrava, mas mantém a tendência da União, com maior destinação de recursos para a subfunção de assistência ambulatorial (97%), quando foram pagos R\$ 4 bilhões no período. Contudo, o ano de 2016 apresenta a redução acentuada de R\$ 623 milhões, em comparação ao ano anterior, cujos valores reduzidos se mantiveram até o fechamento do quadriênio, com gastos na casa dos R\$ 455 milhões. Esses valores ficam bem evidenciados no Gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4 – Subfunções Saúde – RN (2014-2019 - valores pagos)



Fonte: Elaboração própria. Portal da Transparência RN – Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

Na sequência, o suporte profilático e terapêutico totaliza gastos na casa dos R\$ 178 bilhões, representando oscilação com acréscimos e decréscimos acentuados ao longo dos anos, com destaques nos anos de 2016 e 2018, menor e maior investimento, respectivamente, mas consumindo apenas 2% do orçamento. A subfunção de atenção básica evidencia progressivo subfinanciamento, com reduções drásticas que se acentuam, cujos gastos públicos no período ficaram em torno de 1%, sendo pagos na casa dos R\$ 23 milhões, dos quais apenas R\$ 12 mil registraram-se no ano de 2019.

As subfunções de vigilância epidemiológica e sanitária no RN também seguem a tendência de redução nos gastos públicos da União, porém sem destinação de recursos nos anos de 2014 e 2015. De forma geral, os gastos oscilam com elevação entre os anos de 2016 e 2017 e reduzem acentuadamente no ano de 2019. Essas vigilâncias representam menos de 1% do orçamento da saúde.

Analisando os gastos públicos com funções e subfunções, no âmbito nacional e do RN, os resultados apontam direcionamento

e disparidades significativas na destinação dos recursos da saúde e expressam a ênfase do cuidado em saúde no modelo de atenção hegemônico, assistencial, curativo, em detrimento da promoção, prevenção de doenças e agravos à saúde da população. Os investimentos de alto custo, pela incorporação de tecnologias e complexificação dos processos de trabalho via aquisição de equipamentos e medicamentos mais avançados, também se dão no contexto de ampliação do mercado tecnológico, da indústria farmacêutica e dos interesses do capital nacional e internacional no processo saúde-doença, sobretudo, após a homologação da Lei n. 13.097/2015, que permitiu a participação direta ou indireta do capital estrangeiro em atividades assistenciais, dando origem a grandes fusões e aquisições entre hospitais e laboratórios de análises clínicas.

Entretanto, reduzir os gastos públicos em detrimento das necessidades da população compromete a efetividade dos programas, ações e serviços públicos de saúde (ASPS) desenvolvidos, além de restringir ainda mais o acesso à saúde. O desfinanciamento do SUS se expressa na efetivação de uma assistência precarizada, fragmentada, focalizada e emergencial do SUS, que intensifica também a privatização e a mercantilização da saúde e materializa tendências da racionalidade da contrarreforma da saúde, apontadas por Soares (2012). Ao invés do acesso universal, constitui-se uma universalização restrita, focalizada na pobreza, em determinados grupos populacionais que não conseguem acessar os serviços de saúde via mercado. O próximo item evidencia, de forma mais detalhada, esse processo através das análises do desenvolvimento dos programas e objetivos no âmbito do governo federal.

3 O SUS em cena: uma análise dos Programas de Saúde do Brasil

A partir da análise documental realizada nos Planos Plurianuais (PPAs) da União sobre a execução financeira e orçamentária dos programas governamentais, constatamos que há um único programa da saúde por quadriênio. Os referidos programas se desdobram em diversos objetivos articulados com as Redes de Atenção à

Saúde¹³. Foram selecionados para análise objetivos voltados ao cuidado em saúde, sem particularizar os ciclos de vida, como visto no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Síntese dos Programas e Objetivos analisados nos PPAs (2012 a 2019)

PPA 2012-2015		PPA 2016-2019	
Programa 2015: Aperfeiçoamento do SUS		Programa 2015: Fortalecimento do SUS	
Síntese objetivos analisados		Síntese objetivos analisados	
0713	Serviços de atenção básica	0713	Serviços de atenção básica
0714	Promoção e vigilância em saúde	0714	Promoção e vigilância em saúde
0717	Rede de Urgência e Emergência	1120	Redes de Atenção à Saúde, análise com ênfase nas Redes de Urgência e Emergência e Rede de Atenção Psicossocial
0718	Rede de Atenção Psicossocial		
0726	Assistência Farmacêutica do SUS	0726	Assistência Farmacêutica do SUS

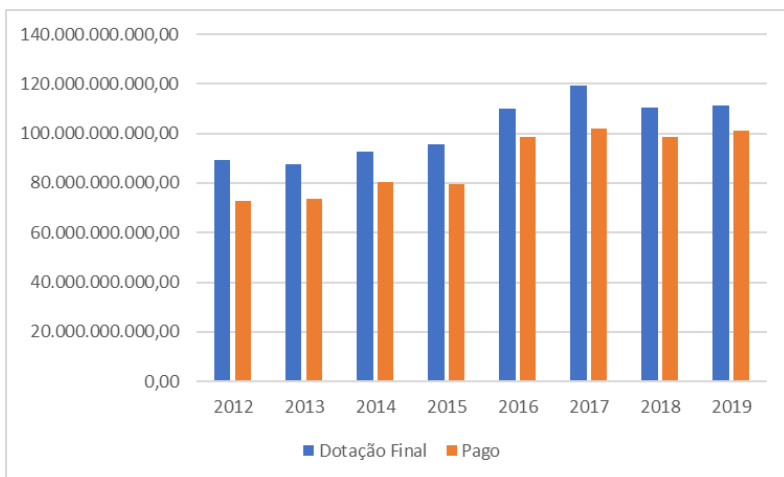
Fonte: Elaboração própria com base nos Planos Plurianuais Anuais de 2012-2015 e 2016-2019.

Na análise dos programas para além da destinação de recursos, foram consultados Relatórios Anuais de Avaliação dos PPAs que revelam mudanças na metodologia de análise e no direcionamento das metas. Os relatórios do PPA (2012-2015) permitiram uma análise mais consistente da execução do programa, visto que as metas são alcançadas ou mais próximas do alcance dos objetivos. Contraditoriamente, os relatórios do PPA (2016-2019) apresentam mudanças na qualidade do conteúdo, comprometendo a análise, pois revelam readequação e rebaixamento das metas para se aproximarem ou não do alcance dos objetivos.

No que se refere à execução financeira e orçamentária dos Programas do SUS, considerando todos os objetivos, pode ser analisada, no Gráfico 5, a seguir.

13 O cuidado em saúde no SUS se organiza através das Redes de Atenção à Saúde como: Rede Cegonha, Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência, Rede de Atenção às Pessoas com Doenças Crônicas, Rede de Urgência e Emergência e a Rede de Atenção Psicossocial, conforme Portaria do Ministério da Saúde n. 3.088/2011 e Portaria de Consolidação n. 3/2017.

Gráfico 5 – Programas Aperfeiçoamento/Fortalecimento do SUS (2012-2019) – Valores dotação final e pagos (bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria. Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS – Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019)).

A análise do programa no período de governo Dilma Rousseff (2012-2015) demonstra que foram autorizados valores totais na casa dos R\$ 365 bilhões, mas foram pagos R\$ 305 bilhões e na casa dos R\$ 76 bilhões em média anual. Os investimentos no período, mesmo que aquém do necessário, foram direcionados para a implantação de serviços, ampliação da cobertura assistencial na atenção básica, na atenção psicossocial, urgências e emergências e assistência farmacêutica. Houve incremento de profissionais nos Núcleos de Apoio às Equipes de Saúde da Família e Atenção Primária (NASF-AP) e através do Programa Mais Médicos (PMM). Ainda, foram direcionados investimentos para a continuidade de ações de promoção, coleta, análise e disseminação de dados e informações através da vigilância em saúde, além da estruturação da rede, aquisição de equipamentos e transporte (SAMU), retratando avanços significativos para o acesso ao SUS e atendimento das necessidades da população, conforme consta nos Relatórios de Avaliação do PPA (2014 e 2015).

No período dos governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019), foram autorizados valores totais na casa dos R\$ 451 bilhões, dos quais foram pagos R\$ 400 bilhões e em média anual R\$ 100 bilhões. Porém, foram priorizadas, no período, ações da atenção especializada através de serviços ambulatoriais e hospitalares, em detrimento dos serviços substitutivos da atenção psicossocial, da atenção básica e Estratégia Saúde da Família. Conforme Relatórios de Avaliação do PPA (2016 e 2019), houve ampliação de leitos e UPAs, avanços em relação às centrais de regulação e academias de saúde, mas reduções de ações de prevenção, promoção e vigilância em saúde, bem como a descontinuidade do Programa Mais Médicos (PMM) e das unidades próprias do Programa Farmácia Popular, dentre outras ações.

Nesse íterim, o desempenho da execução financeira e orçamentária dos programas através da análise do conjunto dos objetivos, contemplando o recorte temporal da pesquisa (2014-2019), aponta discrepâncias significativas entre eles, como também oscilações de recursos anuais e reduções drásticas. Chama a atenção o objetivo 0713, que trata do acesso da população aos serviços de atenção básica em articulação com a atenção especializada, ao representar a maior destinação de recursos em relação aos demais objetivos investigados, totalizando gastos públicos na casa dos R\$ 453 bilhões, conforme exposto no Gráfico 6.

Embora o objetivo 0713 represente o maior volume de recursos em relação aos demais, parte do montante é destinada para a Atenção à Saúde da População para Procedimentos de Média e Alta Complexidade, que totalizou cerca de R\$ 200 bilhões no quadriênio (2016-2019). Por seu turno, ações concernentes especificamente à atenção básica ficaram sem destinação orçamentária nos anos de 2018 e 2019, sobretudo aquelas voltadas para a Estratégia Saúde da Família (ESF).

Cabe ressaltar que durante o governo Temer foi aprovada a Nova Política Nacional da Atenção Básica (PNAB), por meio da Portaria n. 2.436/2017. Sem a devida consulta popular, trouxe alterações no âmbito da organização das equipes que contrariam as diretrizes

da Atenção Básica. Isto é, retira a centralidade da Estratégia Saúde da Família e institui novos arranjos assistenciais que não contemplam equipes multiprofissionais nem a presença de Agentes Comunitários de Saúde (ACS), comprometendo, assim, a coordenação/continuidade do cuidado em saúde, posto que não enfrenta os desafios históricos que tratam da ampliação do acesso e da fixação dos profissionais (Bravo; Pelaez; Menezes, 2020) todavia, na direção de uma Atenção Básica seletiva.

Para tanto, implantou o Programa Previne Brasil (Portaria n. 2.979/2019), que instituiu um novo modelo de financiamento e custeio da Atenção Básica. A partir do programa, foram extintos os pisos da AB, fixo e variável; o financiamento federal, portanto, passou a ser constituído por: I) capitação ponderada; II) pagamento por desempenho; e III) incentivo para ações estratégicas (Brasil, 2019). Sem a obrigatoriedade do piso fixo pelo governo federal, os recursos são destinados à população cadastrada, na lógica de produção e focalização da AB, distanciando-se do caráter universal do SUS. Ademais, a extinção do piso variável traz implicações à formação das equipes multiprofissionais dos Núcleos de Apoio às Equipes de Saúde da Família e Atenção Primária (NASF-AP), ficando a critério dos municípios os custos para manutenção dessas equipes no território.

Questão preocupante são os ínfimos investimentos de infraestrutura nas unidades de saúde, uma vez que, em 2014, não houve destinação para a ação (Cód-4525) relacionada ao Apoio à Manutenção das Unidades de Saúde, embora tivesse dotação final na casa dos R\$ 512 milhões; em 2015, os gastos públicos ficaram na casa dos R\$ 2 milhões, sendo autorizado R\$ 1 bilhão. Na mesma direção, para a ação (Cód-8535) referente à Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, no ano de 2014, foram pagos R\$ 83 milhões, dos R\$ 4 bilhões autorizados; em 2015, o comprometimento dos recursos se acentua, pois, dos R\$ 5 bilhões de valores autorizados, foram pagos apenas R\$ 96 milhões.

Ainda em relação à infraestrutura, para a ação (Cód-12L5) destinada a construções/ampliações das Unidades Básicas de Saúde, no ano de 2016, os gastos públicos ficaram na casa dos R\$ 338

milhões; em 2017, foram pagos R\$ 115 milhões; em 2018, os gastos públicos chegaram à casa dos R\$ 13 milhões e, em 2019, o cenário de desmonte se intensifica ainda mais, quando foram pagos R\$ 7 milhões, materializando uma redução de mais de R\$ 352 milhões nessa ação de 2016-2019.

A ação (Cód-8573) voltada para a Expansão e Consolidação da ESF materializa reduções orçamentárias anuais desde 2014, quando foram pagos valores na casa dos R\$ 34 bilhões; em 2015, na dotação final, houve uma redução de R\$ 50 milhões, quando comparada ao ano anterior, pois foram pagos valores na casa dos R\$ 22 milhões. Destacamos que em 2016 ocorreu a última destinação de recursos para essa ação, quando foram pagos R\$ 86 milhões, reflexo do processo de dilapidação da Atenção Básica, intensificada com o Previne Brasil no final desse quadriênio.

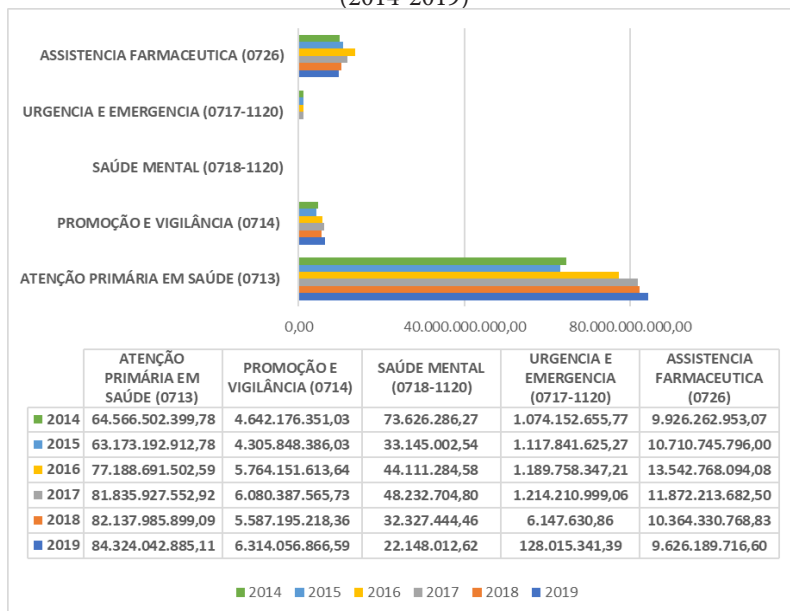
Em relação aos profissionais da AB, a ação (Cód-214U) destinada ao Programa Mais Médicos obteve redução na casa de R\$ 1 bilhão de recursos, ao longo do quadriênio (2016-2019). Em 2016, os gastos públicos ficaram na casa dos R\$ 3,2 bilhões; em 2017, foram pagos R\$ 3,5 bilhões; em 2018, os gastos se mantiveram em R\$ 2,4 bilhões e, em 2019, foram pagos R\$ 2,5 bilhões. Em 2019, o PMM foi extinto pelo governo Bolsonaro, resultando na ampliação dos vazios assistenciais, bem como na suspensão de profissionais cubanos, deixando sem atendimento a população com maior vulnerabilidade, sobretudo no interior ou nas periferias (Matos, 2021), contribuindo para acirrar as desigualdades regionais e agudizar a situação de saúde da população das regiões Norte e Nordeste do país. Os gastos públicos do objetivo 0713 podem ser visualizados no Gráfico 6.

Na sequência, destaca-se o objetivo 0726, o qual totaliza gastos na casa dos R\$ 84 bilhões no período e retrata a ampliação de gastos públicos em torno de R\$ 1.200 bilhão em 2014, em relação ao ano anterior; os acréscimos tiveram continuidade até 2016, quando as despesas públicas foram de R\$ 13 bilhões. A partir de 2017, ocorreu redução gradativa, chegando em 2019 com valores pagos na casa dos R\$ 9 bilhões, mesmos patamares do ano de 2014. Destacamos que no governo Dilma Rousseff houve ampliação do Programa Far-

mácia Popular, através de unidades próprias e conveniadas, como também aquisição e distribuição de medicamentos e insumos, além da ampliação do acesso a plantas medicinais e fitoterápicos do SUS, conforme consta nos Relatórios de Avaliação do PPA (2014 e 2015).

Durante o governo Temer, o Programa Farmácia Popular deixou de funcionar com unidades próprias, sobretudo em municípios em situação de extrema pobreza, provocando o fechamento de farmácias públicas, deixando milhões de brasileiros sem acesso. O programa teve continuidade, mas somente com unidades conveniadas, totalizando no período gastos públicos na casa dos R\$ 9 bilhões (gratuidade) e na casa dos R\$ 2 bilhões (copagamento). O ano de 2019 aprofunda os retrocessos e são pagos valores na casa de R\$ 1.900 bilhão (gratuidade) e R\$ 400 milhões na modalidade (copagamento), a menor destinação no período de 2012-2019. Esses valores podem ser analisados no gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Gastos Públicos com objetivos analisados dos Programas (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria.SIOPS – Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

Os gastos públicos em relação ao objetivo 0714, que trata da promoção e vigilância em saúde, totalizam aproximadamente R\$ 33 bilhões, dos R\$ 45,5 bilhões que foram autorizados, no período de 2014-2019. Merece destacar que em todos os anos analisados houve uma redução orçamentária na casa dos R\$ 2 bilhões entre dotação final e valor pago.

Assim como nos demais objetivos, podemos observar que os valores oscilam entre ampliações e reduções nos gastos públicos, de acordo com o gráfico exposto. No governo Dilma Rousseff, houve uma redução de aproximadamente R\$ 330 milhões nos gastos públicos em 2015, em comparação ao ano anterior. Por sua vez, no último ano de seu governo, ocorreu uma ampliação nos gastos públicos com promoção e vigilância na casa de R\$ 1,4 bilhão, quando os valores se mantiveram em R\$ 5,7 bilhões.

Nos anos seguintes, durante o governo Temer, houve a ampliação de R\$ 316 milhões nos gastos públicos em 2017, sendo pagos aproximadamente R\$ 6,1 bilhões. Por sua vez, em 2018, foram pagos cerca de R\$ 5,6 bilhões, materializando uma redução de R\$ 493 milhões que repercutiu diretamente na objetivação dos serviços e ações de promoção e vigilância em saúde em todo o território brasileiro. Todavia, no primeiro ano do governo Bolsonaro (2019), verificamos a ampliação na casa dos R\$ 700 milhões, investidos principalmente nas ações orçamentárias (Cód-20YE) destinadas a aquisição e distribuição de imunobiológicos e insumos para prevenção e controle de doenças (Cód-20AL) e incentivo financeiro para ações de vigilância em saúde aos estados, Distrito Federal e municípios. Vale mencionar que os acréscimos nessas ações orçamentárias não foram exclusivas do governo federal em 2019, uma vez que em todos os anos houve ampliação orçamentária dessas ações, exceto em 2015 para a ação Cód-20AL e em 2018 para a ação Cód-20YE, as quais apresentaram decréscimo quando comparadas ao ano anterior.

No entanto, a análise de diferentes ações orçamentárias vinculadas ao objetivo 0714 durante os anos de 2014 a 2019 evidenciou gradativas reduções orçamentárias que fundamentam o contexto de ajuste fiscal na política de saúde. A ação (Cód-20AC) incentivo fi-

nanceiro às ações de vigilância, prevenção e controle de IST/AIDS e hepatites virais teve seu orçamentado zerado entre os anos de 2018 e 2019, prejudicando o acesso da população aos serviços especializados, às ações relacionadas e à continuidade do tratamento profilático pré e após exposição. Merece destaque ainda a ação (Cód-20YJ) fortalecimento do sistema nacional de vigilância em saúde, que teve um decréscimo na casa dos R\$ 300 milhões entre os anos de 2016 e 2019, com um orçamento de apenas R\$ 55 milhões para execução das ações em todo o território brasileiro.

Em síntese, no tocante ao objetivo 0714 nos anos de 2014 a 2019, foram priorizadas ações orçamentárias para a vigilância em saúde, sobretudo, para a execução de serviços de prevenção, tratamento e controle de doenças, tais como: dengue, tuberculose, HIV/Aids, hanseníase. Em relação à promoção, houve ênfase nas academias de saúde, nos núcleos de prevenção a violências e promoção à saúde, além de políticas de promoção de equidade em saúde para a população em situação de desproteção social.

Apesar de a promoção estar junto à vigilância em um mesmo objetivo, concordamos com Vasconcelos e Schmaller (2014) de que o foco da promoção à saúde não é na doença, mas na saúde propriamente. Nesse sentido, destacamos que houve uma maior destinação de recursos para ações de vigilância em saúde em detrimento da promoção. Além disso, identificamos que as ações desse objetivo seguem uma lógica de fragmentação, com readequação de metas e exclusão de ações orçamentárias. Há, portanto, uma focalização de ações na doença através da vigilância, reafirmando a direção biologicista como modelo de atenção à saúde, com poucas ações que enfatizam a promoção enquanto estratégia para a qualidade de vida. Tanto a vigilância quanto a promoção sofreram com a redução dos investimentos e gastos públicos, o que reflete diretamente na precarização/desmonte da saúde, numa promoção restrita, centrada em práticas e comportamentos saudáveis e na responsabilização dos indivíduos (Soares, 2012).-

Os objetivos 0717, 0718 e 1120 praticamente desaparecem no orçamento, em comparação aos demais, como visto no Gráfico

6. Os gastos públicos destinados aos serviços de Urgência e Emergência (objetivos 0717 e 1120), particularmente da Rede de Atenção às Urgências e Emergências do SUS¹⁴ (RUE), no período de 2014 a 2019, foram de R\$ 4.730 bilhões, ou seja, apenas 0,85% em relação aos demais objetivos analisados. Observamos uma redução orçamentária significativa nos dois últimos anos do período em análise; se entre 2014 e 2017 os investimentos estavam na casa de R\$ 1 bilhão, em 2018 e 2019 esses recursos foram reduzidos drasticamente para R\$ 6 milhões e R\$ 128 milhões, respectivamente, assim, os recursos pagos dos dois últimos anos não atingiram 3% do orçamento total destinado ao cumprimento dos objetivos.

No período de 2014-2015, foram privilegiados investimentos para aquisição de ambulâncias, estruturação de unidades especializadas e leitos hospitalares. Contudo, os dados orçamentários disponíveis no SIOPS indicam que houve um decréscimo de 47% no orçamento ao confrontar dotação final e valores pagos. Os resultados apontam para a redução orçamentária nas principais ações: a que versa sobre implantação, construção e ampliação de UPAs (Cód-12L4); a ação (Cód-8933) que trata da estruturação dos serviços de atenção às urgências e emergências; e a ação (Cód-8761) referente ao custeio do SAMU.

Ressaltamos que não houve destinação de recursos para a ação orçamentária 8933 nos anos de 2014 e 2015. Com relação à ação 12L4, em 2014, sua dotação final foi de R\$ 129 milhões, contudo, foram pagos apenas 29,7% do valor dotado; em 2015, a dotação para essa ação foi de R\$ 126 milhões e os valores pagos tiveram um desempenho de 58,85%, havendo ampliação de R\$ 36 milhões em comparação ao ano anterior. No que concerne à ação 8761, em 2014 e 2015, ficou com dotação na casa de R\$ 1 bilhão; de modo particular, essa ação foi privilegiada no governo Dilma Rousseff em relação à destinação de recursos, em que observamos desempenho superior

14 Conforme a Portaria do Ministério da Saúde, n. 1.600, de 7 de julho de 2011, que reformula a Política Nacional de Atenção às Urgências, a RUE tem a finalidade de integrar e articular os equipamentos de saúde, objetivando ampliar e qualificar o acesso de forma oportuna. Sendo constituída pela Promoção, Prevenção e Vigilância à Saúde, Atenção Básica em Saúde, Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192) e suas Centrais de Regulação Médica das Urgências, Sala de Estabilização, Força Nacional de Saúde do SUS, Unidades de Pronto Atendimento 24h, Componente Hospitalar e Atenção Domiciliar.

no que diz respeito às demais, na medida em que 87,25% da dotação foram efetivamente pagos, o que significa prioridade no custeio do SAMU nesse período, em detrimento das UPAs e da estruturação dos serviços de urgência e emergência.

As análises do segundo quadriênio (2016-2019) indicam mudanças significativas na destinação de recursos para Urgência e Emergência; nesse período, todas as Redes de Atenção em Saúde (RAS) foram incorporadas em um só objetivo, o 1120. Como já mencionado, nesse período, é possível observar a materialização de uma nova fase da contrarreforma na política de saúde que se aprofunda pós-golpe de 2016 (Soares, 2020), sobretudo a partir da EC 95/2016, que demarca o desfinanciamento do SUS, repercutindo na redução de investimentos e, conseqüentemente, na prestação de serviços públicos de saúde. Assim, ao tratar do orçamento destinado a Urgência e Emergência, observamos que o valor da dotação final ficou na casa dos R\$ 3 bilhões, dos quais foram pagos apenas R\$ 2 bilhões.

Evidenciamos que, no último ano do governo Temer (2018), ocorreu o pior desempenho financeiro do período, pois os gastos públicos em relação a Urgência e Emergência ficaram na casa dos R\$ 6 milhões, representando somente 0,25% do total de recursos para o cumprimento das metas desse objetivo, havendo uma redução de R\$ 1,2 bilhão em relação ao ano anterior. Em 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, houve uma ampliação de R\$ 122 milhões em relação a 2018, quando foram pagos R\$ 128 milhões, porém os investimentos ficam muito aquém em relação aos anos de 2014 a 2017. Chamamos a atenção que a dotação final e os valores pagos totais do segundo quadriênio (2016-2019) correspondem em média a 47% e 60%, respectivamente, em comparação ao primeiro quadriênio.

Com relação às ações orçamentárias do segundo quadriênio, a Cód-12L4 teve uma dotação final de R\$ 145 milhões, contudo foram pagos R\$ 30 milhões, além disso, não houve recursos destinados para implantação, construção e ampliação de UPAs em 2019. Os gastos públicos da ação (Cód-8933) se mantiveram na casa dos R\$ 218 milhões, assim, a estruturação dos serviços de atenção a urgências e emergências sofreu uma redução de R\$ 796 milhões. Por fim, foram pagos na

casa dos R\$ 2,3 bilhões referentes à ação Cód-8761, que, apesar da maior robustez orçamentária para o custeio do SAMU, não obteve destinação de recursos em 2018 e 2019. Desse modo, os dados revelam o adensamento da estratégia de desresponsabilização do Estado na garantia do direito à saúde em sua fase ultraneoliberal (Soares, 2020).

Na sequência dos parques investimentos para RAS, têm destaque os objetivos 0718 e 1120, que tratam dos serviços de saúde mental, especificamente da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS¹⁵), analisada no decorrer desta investigação no período de 2014-2019. Dada a amplitude da pesquisa realizada, demarcamos aqui as ações orçamentárias com maior destaque nos quadriênios, em que sinalizaremos os resultados expressivos do recrudescimento do ajuste fiscal permanente (Behring, 2021) na política de saúde mental.

Enfatizamos as ações orçamentárias dos seguintes códigos: a ação (Cód-6233) que trata da implantação e implementação de Políticas de Atenção à Saúde Mental; a que diz respeito à Atenção Especializada em Saúde Mental (Cód-20B0); e a que versa sobre a reabilitação psicossocial dos egressos de longas internações psiquiátricas do SUS (Cód-20AI), as quais se relacionam, conforme Relatórios de Avaliação (2014-2019), com iniciativas voltadas para a atenção psicossocial, enfatizando o enfrentamento a álcool, crack e outras drogas, através da promoção da inclusão de usuários(as), como também da reestruturação da Rede de Atenção Psicossocial.

Nesse sentido, chamamos a atenção para as diferenças ostensivas na ação orçamentária 6233, que no ano de 2014 obteve um pagamento de R\$ 1,6 milhão; e em 2015, dos R\$ 16 milhões da dotação final, foram pagos somente R\$ 2 milhões. No período, a ação orçamentária 20AI é a que melhor se desenvolve apesar da diferença entre valor autorizado e pago, mas se torna reduzida se equiparada às demais ações; em 2014, foram pagos R\$ 23 milhões e, em 2015, os gastos públicos se mantiveram na casa dos R\$ 21 milhões. Em relação à ação orçamentária 20B0, o ano de 2014 demarca expres-

15 A Rede de Atenção Psicossocial é parte integrante das RAS e foi instituída em 2011 através da Portaria n. 3.088/11. A RAPS estabelece os pontos de atendimento para as pessoas em sofrimento e adoecimento psicossocial, bem como aquelas que fazem uso abusivo de álcool e outras drogas, além de contemplar equipamentos no tratamento integralizado em saúde.

siva redução orçamentária, quando foram pagos em torno de R\$ 48 milhões da dotação final de R\$ 101 milhões; em 2015, se acentua a redução de recursos para R\$ 80 milhões, quando foram pagos somente R\$ 9 milhões.

Ao analisar os resultados do objetivo (0718) no Gráfico 6, é notório o recrudescimento do ajuste fiscal no exercício de 2015, em que há uma redução de R\$ 40 milhões em relação ao ano anterior, que já sinalizava uma ampliação de R\$ 20 milhões em relação ao ano de 2013. Não por acaso, 2015 é marcado pelo início da crise política com o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), que se aprofunda ao final do quadriênio e potencializa a crise econômica e social em andamento, como expressões do avanço do ajuste fiscal permanente.

O segundo PPA (2016-2019) se desenvolve nessa conjuntura brasileira, entre disputas que também atravessam o campo da saúde mental na bivalência entre um cuidado em liberdade na saúde e a retomada da lógica asilar manicomial. Assim como a RUE, a RAPS perde a centralidade e passa a compor, junto com outros componentes da RAS, o objetivo 1120.

A ação orçamentária (Cód-6233) inicialmente segue a média referente ao quadriênio anterior nos anos iniciais 2016 e 2017, em que são recorrentes as diferenças entre valores autorizados e pagos. No ano de 2016, foram pagos na casa dos R\$ 3 milhões, dos R\$ 10 milhões da dotação final; em 2017, houve uma nova redução orçamentária e foram pagos valores na casa de R\$ 1 milhão. Nos anos subsequentes de 2018 e 2019, o desfinanciamento se aprofundou e não houve destinação de recursos para essa ação. Dessa forma, ocorre o comprometimento com a implantação efetiva da Política de Saúde Mental, o que reverbera diretamente na vida e saúde da população usuária, ao passo que essa ação é voltada diretamente para o avanço da atenção psicossocial. A falta de recursos implica a fragilidade da política e potencializa as possibilidades de uma atuação de cunho religioso e filantrópico que se distancia dos preceitos da Reforma Psiquiátrica e de um cuidado em saúde adequado aos usuários e usuárias.

Na ação orçamentária (Cód-20B0), evidenciamos reduções significativas em todos os anos do quadriênio; em 2016, os gastos públicos se mantiveram na casa dos R\$ 15 milhões, ou seja, uma diferença de R\$ 65 milhões em relação à dotação final; em 2017, há um parco incremento para R\$ 21 milhões, que decai novamente no ano seguinte para a casa dos R\$ 10 milhões. Outro apontamento relevante observado no último ano de análise do quadriênio (2019), primeiro ano do governo Bolsonaro, foi a não alocação de recursos para essa ação que trata da atenção especializada, o que reafirma a tônica adotada de desmonte da saúde mental.

Diferentemente das demais, a ação orçamentária 20AI retrata melhor desempenho, visto que apresenta menor diferença entre os valores pagos e a dotação final, mas com recursos reduzidos diante da necessidade. No ano de 2016, foram pagos R\$ 25 milhões dos R\$ 28 milhões autorizados, seguindo na casa dos R\$ 25 milhões pagos em 2017. Nos últimos anos, em congruência com o cenário já apresentado, os valores pagos sofrem um decréscimo, de modo que em 2018 foram pagos R\$ 21 milhões e em 2019 R\$ 22 milhões, comprometendo a reabilitação psicossocial dos egressos de longas internações psiquiátricas do SUS.

O recrudescimento da lógica neoliberal e de ajuste fiscal demarca o desfinanciamento, mas, para além disso, no âmbito da atenção psicossocial, pós-golpe 2016, apesar de seus avanços e conquistas no âmbito do SUS, há um movimento de ruptura e descontinuidade da Reforma Psiquiátrica Brasileira. A “contrarreforma psiquiátrica” evidencia o processo de mercantilização e privatização da saúde, alinhado ao conservadorismo e ao fundamentalismo religioso, que imprimem uma lógica manicomial e asilar, em detrimento do cuidado em liberdade que busque efetivamente a superação de modelos excludentes e hospitalocêntricos na atenção psicossocial (Costa; Mendes, 2020).

4 O SUS no Rio Grande do Norte: uma análise dos Programas de Saúde

A organização da política de saúde no estado do RN é gerenciada por uma secretaria estadual própria, com estrutura organizacional dividida em gabinetes, órgãos gestores, executores, colegiados e diversas unidades específicas e gestão regional (Sesap/RN, 2020). A saúde no RN segue a perspectiva territorial de descentralização político-administrativa, com a existência de 8 regiões de saúde, para execução da política de saúde, com autonomia e em consonância com os 167 municípios nos três níveis de complexidade.

A análise sobre a execução financeira e orçamentária do estado do Rio Grande do Norte contemplou documentos explicitados na introdução. A partir das consultas nos PPAs, identificamos a existência de diferentes programas de saúde no quadriênio 2012-2015, dos quais selecionados um programa que se desdobra e contempla todos os objetivos, exceto o de assistência farmacêutica, que possui programa próprio e também é objeto de análise. No quadriênio (2016-2019), constatamos que há um único programa da saúde, que abarca todos os objetivos que materializam ações e serviços de saúde em todos os níveis de complexidade. Nessa lógica, foram selecionados objetivos e ações orçamentárias que possuem correlação com os objetivos analisados na esfera da União, conforme elucidado no quadro a seguir:

Quadro – Síntese dos Programas e objetivos analisados nos PPAs (2012 a 2019)

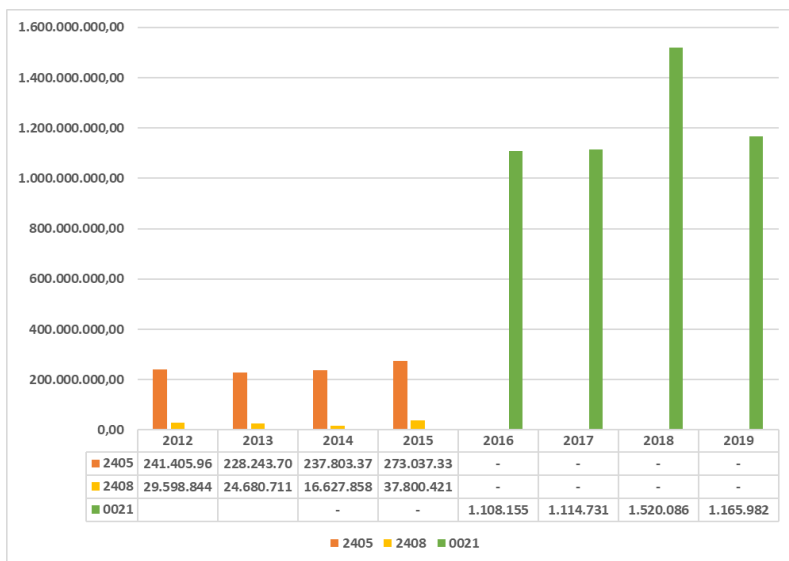
PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
Programa 2405 - Redes de Atenção Integral, Promoção e Vigilância à Saúde	Programa 0021 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)
Síntese objetivo analisado	Síntese objetivos analisados
Eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde e intervir nos problemas sanitários; ampliação do acesso aos serviços de média e alta complexidade	0267 - Qualificar a Atenção à Saúde por meio do apoio técnico e financeiro às gestões municipais, visando elevar a resolutividade da Atenção Básica
Programa 2408 - Fortalecimento da Política de Assistência Farmacêutica no RN	0296 - Rede de Atenção à Saúde, atenção hospitalar e especializada, ampliação do acesso
Síntese objetivo analisado	0172 - Regulação do Acesso à Assistência, ampliação e modernização dos serviços de regulação
Reestruturação, efetivação da assistência farmacêutica no RN; garantir a maior disponibilidade e o uso racional dos medicamentos e insumos, o acesso dos usuários e a maior qualificação dos serviços.	0297 - Promoção e a Vigilância em Saúde visando reduzir os riscos e agravos à saúde da população 0258 - Reestruturação, efetivação da assistência farmacêutica no RN; maior disponibilidade e uso racional dos medicamentos/insumos, acesso dos usuários(as) e maior qualificação dos serviços

Fonte: Elaboração própria com base nos Planos Plurianuais Anuais do RN de 2012-2015 e 2016-2019.

A análise dos programas levou em consideração os Relatórios de Avaliação do PPA, do governo do RN, referentes aos anos de 2016 e 2019, os únicos disponibilizados, além de consultas no Portal de Transparência do RN. Identificamos mudanças na metodologia de análise e no direcionamento dos programas e objetivos, conforme as gestões de cada governo no estado. Constatamos também alterações significativas no conteúdo dos documentos pesquisados, com escassas análises qualitativas, além de readequações, reduções e/ou descontinuidades em diversas ações orçamentárias.

A execução financeira e orçamentária dos programas delimitados pela nossa investigação no RN, considerando o somatório de todos os objetivos elencados durante os anos de 2012 a 2019, pode ser analisada no seguinte gráfico:

Gráfico 7 – Programas Saúde RN (2405 e 2408) do PPA (2014-2015) e Programa Saúde RN (0021) do PPA (2016-2019)



Fonte: Elaboração própria. Portal da Transparência RN - Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

Os programas de saúde no RN, no primeiro quadriênio, totalizam gastos públicos na casa de R\$ 1,89 bilhão, dentre os quais R\$ 109 milhões correspondem ao programa específico de assistência farmacêutica (2408). No segundo quadriênio, os gastos públicos do programa totalizam na casa dos R\$ 4,9 bilhões, agrupando todos os objetivos. Seguem a tendência dos programas no âmbito nacional em que houve maior incremento de recursos, nos anos de 2016-2019. Tem destaque a ampliação de recursos no ano de 2017, quando a União repassou para o RN o montante de R\$ 1,5 bilhão para o bloco de custeio e em 2018 a quantia de R\$ 1,6 bilhão para o bloco

de custeio e cerca de R\$ 77 milhões para investimentos. Porém, o desempenho da execução financeira e orçamentária, através da análise do conjunto dos objetivos e ações orçamentárias mais significativas, contemplando a atenção básica, promoção e vigilância em saúde, urgência e emergência, atenção psicossocial e assistência farmacêutica, aponta significativas discrepâncias, oscilações de recursos anuais, reduções e descontinuidades, como pode ser analisado a seguir.

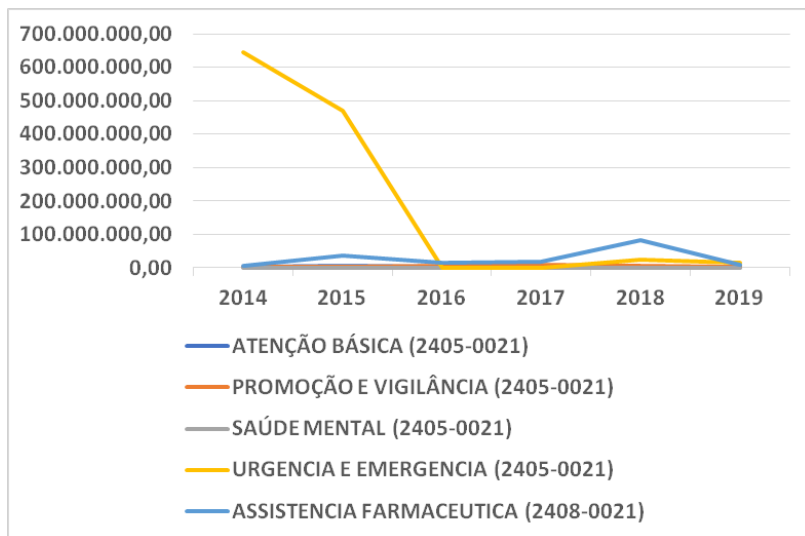
Nessa seara, para analisar o objetivo e o direcionamento governamental sobre a Atenção Básica, selecionamos ações orçamentárias que tratam da Reestruturação/Ampliação da Atenção Domiciliar (Cód-10184), cujos gastos públicos ficaram em R\$ 591 mil em 2014; no ano seguinte, houve incremento significativo e foram pagos R\$ 3 milhões. À ação de Apoio à Gestão Municipal nas Ações da Atenção Primária à Saúde (Cód-10188), embora tivesse autorizado R\$ 1 milhão em 2014, foram pagos apenas R\$ 15 mil e não houve destinação orçamentária para o ano 2015. A ação que versa sobre a Atenção Integral à Saúde em Áreas Prioritárias (Cód-21223) chama a atenção pelas reduções acentuadas, pois, em 2014, dos R\$ 40 milhões autorizados, foram pagos R\$ 3 milhões; em 2015, dos R\$ 9 milhões autorizados, apenas R\$ 2 milhões foram pagos. O quadriênio 2012-2015 totalizou gastos públicos na casa dos R\$ 6 milhões, diante dos R\$ 49 milhões autorizados. Esses dados sinalizam o processual desinvestimento na AB do âmbito norte-rio-grandense que agudiza nos anos posteriores, seguindo a lógica do governo federal, sobretudo a partir da PNAB (2017) e Previde Brasil.

Nos anos de 2016 a 2019, a AB assim como os demais objetivos passam a integrar o Programa 0021, que engloba 3 ações orçamentárias. Destacamos a ação (Cód-10184) que trata da Reestruturação/Ampliação da Atenção Domiciliar, a qual obteve recursos somente nos dois primeiros anos, R\$ 3 milhões e R\$ 5 milhões pagos em 2016 e 2017, respectivamente. Têm destaque os gastos públicos para a ação de Implantação/Implementação/Organização do Complexo Estadual de Regulação e Centrais de Regulação (Cód-10181), em 2016, que corresponderam a R\$ 39 mil; em 2017, reduziram para R\$ 23 mil; mas, em 2018, os gastos públicos se ampliaram para R\$ 162

mil e, em 2019, foram pagos R\$ 226 mil. Realçamos que, para o quadriênio, os recursos advindos de transferências totalizaram R\$ 8 milhões em valores autorizados, mas foram pagos R\$ 389 mil. Como a ação para manutenção dos serviços de Atenção Domiciliar (Cód-239101) foi implantada somente em 2018, os gastos públicos ficaram na casa dos R\$ 3 milhões neste ano e, em 2019, reduziram para R\$ 1 milhão.

Ao longo dos anos investigados, constatamos um panorama de descontinuidades a partir das ações orçamentárias que perderam recursos e, por conseguinte, deixaram de ser prioridade governamental. A inoperância do estado no apoio à AB, identificada em ambos os quadriênios, implica diretamente oferta das ações e serviços em nível local, sobretudo daqueles municípios de pequeno porte com importantes lacunas assistenciais. A análise do conjunto de objetivos e ações orçamentárias pode ser vista no gráfico a seguir:

Gráfico 8 – Execução Financeira de Ações Orçamentárias por Objetivos de Saúde RN (2014 a 2019)



Fonte: Elaboração própria. Portal da Transparência RN - Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019). Foram escolhidas as principais ações orçamentárias e agrupadas por objetivos.

No que se refere a promoção e vigilância em saúde no RN, é possível observar que, durante os anos de 2014 a 2019, os gastos públicos com promoção e vigilância no RN, levando em consideração as ações orçamentárias analisadas (Cód-21224; Cód-2413¹⁶; Cód-01633), totalizaram aproximadamente R\$ 32,1 milhões, de um total próximo aos R\$ 51,2 milhões que foram autorizados.

As ações orçamentárias vinculadas a promoção e vigilância focam na integração e operação das práticas de vigilância em saúde, com o intuito de efetivar serviços e ações de monitoramento, disseminação, análise de dados e intervenção sobre eventos relacionados à saúde. Assim como na União, o estado do RN segue uma lógica biologicista de focalização na doença, com a destinação de recursos para ações de vigilância em saúde em detrimento da promoção. Vale destacar que, entre as ações orçamentárias analisadas no RN, nenhuma apresenta como foco central as ações de promoção, pois todas enfatizam as práticas de vigilância.

Ante o exposto, no período de 2014 a 2015, o desempenho da ação (Cód-21224) sofreu reduções entre a dotação final e o valor pago, uma diminuição na casa dos R\$ 5,5 milhões em ambos os anos. Apesar disso, identificamos que no ano de 2015 houve uma ampliação de R\$ 448 mil no valor pago para a promoção e vigilância em saúde no RN, mesmo assim, um valor bem aquém, reduzido em 57% quando comparado com a dotação final.

Mantiveram-se as reduções orçamentárias entre dotação final e valor pago nos anos de 2016 a 2019, contudo, de maneira mais suave. Os gastos públicos nesse quadriênio com a ação (Cód-2413) tiveram um incremento nos anos de 2016 e 2017, sendo gastos, respectivamente, R\$ 6,8 milhões e R\$ 7,5 milhões, entretanto, reduziram significativamente nos anos seguintes, sendo pagos R\$ 3,7 milhões em 2018 e R\$ 3,4 milhões em 2019, valores inferiores àqueles pagos em 2015.

16 As ações orçamentárias Cód-21224 e Cód-2413 tratam do mesmo conteúdo, uma vez que ambas se referem a integração e operação das práticas de vigilância em saúde no RN. A única diferença é a modificação dos números do código entre os dois quadriênios. O primeiro código é utilizado no quadriênio 2012-2015, já o segundo código é utilizado no quadriênio 2016-2019.

Ainda, houve uma relevante redução em 2019 na ação (Cód-01633) que trata do fortalecimento das ações de vigilância e controle das IST/Aids e hepatites virais. Essa ação não recebeu nenhum recurso orçamentário durante os anos de 2016 e 2017, somente a partir de 2018, em que foram gastos R\$ 2,3 milhões. Todavia, em 2019, houve uma redução de R\$ 2 milhões, sendo gastos apenas R\$ 324 mil, uma redução superior aos 85%, que segue a direção de desfinanciamento nacional nas ações relacionadas às IST/AIDS e hepatites virais, reforçando o contexto de ajuste fiscal na prestação de serviços e na qualidade do acesso à política de saúde no RN.

Para apreender a Urgência e Emergência no Rio Grande do Norte, entre os anos 2014 e 2019, houve a destinação na casa de R\$ 686 bilhões, todavia houve a redução de R\$ 211 milhões do orçamento total designado. No primeiro quadriênio, selecionamos 02 ações orçamentárias vinculadas à RUE. Tem destaque a ação (Cód-21130) destinada aos serviços ambulatoriais e hospitalares, com maior investimento em relação às demais, visto que foram pagos em torno de R\$ 1,8 bilhão, enquanto na ação (Cód-10175) os gastos públicos se mantiveram na casa dos R\$ 33 milhões. De modo particular, essa ação vai na direção contrária da gestão nacional, em que a maioria das metas priorizava o SAMU. Desse modo, o subfinanciamento contemplado se acentua no último ano do quadriênio (2015), aponta os limites para o funcionamento dos serviços prestados pela RUE no Rio Grande do Norte e prioriza serviços ambulatoriais e hospitalares em detrimentos dos demais.

No PPA (2016-2019), a RUE estava vinculada aos objetivos 0296 e 0172, mas foram encontradas apenas duas iniciativas com ações orçamentárias vinculadas ao objetivo 0172: uma destinada à Implementação e Manutenção do Complexo Estadual de Regulação (Cód-238601), em que houve a dotação de R\$ 2 milhões, mas efetivamente foram pagos R\$ 528 mil, 79% a menos; e uma para Manutenção do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) (Cód-238701), sendo destinado o valor de R\$ 36 milhões, mas pago cerca de R\$ 1 milhão a mais do que o proposto. Ao contrário do quadriênio anterior, foi priorizado o SAMU para a Urgência e Emergên-

cia no plano estadual, desarticulando-se das metas do nível nacional, que priorizavam as Unidades de Pronto Atendimento (UPA). Nos anos de 2016 e 2017, ocorreu asfixia na RUE, de modo que as ações orçamentárias ficaram sem destinação de recursos, contribuindo para materializar um orçamento inferior em comparação ao do primeiro quadriênio.

O cenário deparado sobre a urgência e emergência no estado revela que a austeridade permeia a política em nível nacional se acentua no Rio Grande do Norte. Embora a RUE tenha orçamento mais expressivo em relação aos demais objetivos, no primeiro quadriênio sofre reduções drásticas e revela um orçamento ínfimo em comparação às demandas de seu atendimento (em média e alta complexidade), conseqüentemente ocasionando a expressiva demanda aos hospitais de referência do estado, a superlotação e precarização dos serviços, o aumento da judicialização do direito à saúde, bem como o rebaixamento das condições de saúde da população.

Fortalecer a política de saúde mental e a Rede de Atenção Psicossocial é tarefa fundante de uma gestão comprometida com os preceitos da luta antimanicomial e da Reforma Psiquiátrica na União e no estado. Todavia, o que se observa nas análises no âmbito do Rio Grande do Norte (RN) são o apagamento e a invisibilidade de objetivos que tratam da saúde mental. Nesse contexto, não foi possível fazer um levantamento orçamentário para apreender como se deu o desenvolvimento dos recursos orçamentários para a RAPS, uma vez que o PPA (2012-2015) do Rio Grande do Norte não apresentou em seu texto objetivos, metas, iniciativas e/ou ações orçamentárias voltadas para a Atenção Psicossocial no âmbito da Rede. Mesmo sendo o PPA o documento central de planejamento de uma gestão, não houve o empenho em desenvolver ações voltadas para a saúde mental, seja para o fortalecimento dos Centros de Atenção Psicossocial e sua ampliação, seja mesmo nos leitos em hospitais gerais. A esse respeito, podemos inferir que as dificuldades encontradas em âmbito nacional se intensificam e refletem desmontes acentuados quando a análise se restringe ao território norte-rio-grandense, contrariando as diretrizes e prioridades elencadas no Plano Estadual

de Saúde (2012-2015), as quais deveriam ter sido contempladas no PPA, na direção do compromisso social com atenção psicossocial da população.

Em detrimento da ausência de dados referentes à Rede de Atenção Psicossocial no primeiro quadriênio, o PPA (2016-2019) do governo do estado do RN aborda, ainda que de forma incipiente, metas voltadas para a saúde mental, mesmo que não contemplem um objetivo próprio. Assim, é a partir do objetivo 0267, que visa “qualificar a Atenção à Saúde, por meio do apoio técnico e financeiro às gestões municipais, visando elevar a resolutividade da Atenção Básica” (Rio Grande do Norte, 2015, p. 385), que se inserem as metas para a RAPS, selecionadas também em articulação aos parâmetros estabelecidos em nível nacional.

Foi mapeada no eixo desse objetivo a ação orçamentária (Cód-241601), que visa fortalecer as ações de promoção da Saúde na Atenção Básica. Ao analisarmos o desenvolvimento da ação, evidenciamos a falta de empenho em incrementar as atividades propostas no que concerne ao fortalecimento da saúde. Os dados acerca da evolução orçamentária dessa ação refletem o crescimento vegetativo em seu desenvolvimento, uma vez que nos primeiros dois anos do quadriênio (2016-2017) não houve recursos para a ação. Em 2018, apesar de o quantitativo autorizado ser na casa dos R\$ 3 milhões, o valor total pago alcançou somente a faixa de R\$ 66 mil, um índice mínimo em face do que havia sido proposto. No último ano de execução do quadriênio, 2019, houve uma acentuada redução nos valores autorizados para a casa dos R\$ 537 mil, não obstante, o valor pago foi de apenas R\$ 12 mil.

Não restam dúvidas de que a Rede de Atenção Psicossocial está aquém das pastas prioritárias do estado do Rio Grande do Norte, saindo da ausência no primeiro quadriênio para um “crescimento” irrisório em 2016-2019, frente às necessidades de uma Rede de Atenção em Saúde. Ademais, a inconstância de análises durante o período de análise do RN dificultou exponencialmente a coleta de análises. É preciso intensificar e fortalecer a RAPS, voltada para um cuidado em saúde emancipatório que se proponha a dar continuidade

de aos princípios da Reforma Psiquiátrica. Para tanto, o orçamento público precisa ser disputado e entrar em cena para viabilizar a estruturação e o desenvolvimento da Rede.

Destacamos, por último e não menos importante, a Assistência Farmacêutica no SUS no RN, compreendendo que é transversal ao cuidado em saúde, em todos os níveis de complexidade e RAS. O desempenho do programa de assistência farmacêutica no período de 2014 a 2015 ficou muito aquém do necessário: em 2014 foram pagos R\$ 16 bilhões dos R\$ 130 bilhões da dotação final; em 2015, os gastos públicos se ampliaram em R\$ 21 bilhões em relação ao ano anterior. Porém, os valores efetivamente pagos durante o quadriênio correspondem a 21% da dotação final, mesmo tendo programa próprio.

Pormenorizando a análise com as ações orçamentárias nos anos de 2014 a 2019, os gastos públicos do RN foram direcionados para a ação (Cód-21220) centrada na aquisição e distribuição de medicamentos, nutracêuticos e insumos estratégicos em todos os municípios do estado, porém, nos anos de 2014 e 2015, dos R\$ 173 milhões da dotação final, foram pagos na casa dos R\$ 44 milhões; nos anos de 2016 e 2017, os gastos se mantiveram na casa dos R\$ 33 milhões, sem dotação final nos anos subsequentes de 2018 e 2019. A ação (Cód-2122) que trata da operacionalização da Farmácia Popular também revela que não foi priorizada nos anos de 2014 a 2018, durante os governos Rosalba Ciarlini (2011-2015) e Robson Faria (2015-2018), visto que, dos R\$ 5,8 bilhões da dotação final, foram pagos aproximadamente R\$ 200 mil.

Nos dois últimos anos do segundo quadriênio (2018-2019), ocorre a descontinuidade de ações orçamentárias, havendo centralidade na ação (Cód-241101) que trata da distribuição de medicamentos, produtos nutricionais e material médico-hospitalar, quando foram pagos R\$ 81 milhões no ano de 2018, ficando acima da dotação final de R\$ 60 milhões. Os resultados da assistência farmacêutica reiteram o aprofundamento do ajuste fiscal no RN, conforme os demais objetivos e ações orçamentárias, sobretudo no período de 2016-2019. Particularmente nos anos de 2018 e 2019, verificamos os efeitos deletérios para o RN e para a saúde da população, tendo vista

os desmontes ocorridos no âmbito nacional e as reduzidas transferências de recursos da União para o estado, sem financiamento de custeio para o ano de 2019 e reduzidos recursos para o bloco de investimento, conforme explicitado na seção dois.

5 Considerações Finais

Os resultados aqui apresentados comprovam que, por muitos anos, o SUS não tem sido priorizado na agenda governamental, mas a situação se agrava após o golpe de 2016, que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, pois propiciou todo o cenário político que exacerbou uma série de desmontes tanto no cenário nacional como no estado do Rio Grande do Norte, produto do desfinanciamento da saúde, o qual implica diferentes modos de viver, adoecer e morrer. Tal situação atinge, sobretudo, a população usuária do SUS que vive em regiões como o Norte e Nordeste, particularmente no Rio Grande do Norte, em situação de pobreza, privações e violações de direitos, dependendo do acesso ao direito à saúde, o qual deve ser garantido para além das ASPs, através de um esforço intersetorial na direção da qualidade de vida.

Podemos afirmar que o ajuste fiscal permanente também tem sido seletivo, visto que limita os gastos sociais, mas não limita os serviços da dívida. Além disso, não se desenvolve da mesma forma no período analisado, em relação aos programas, objetivos e ações da política de saúde, tanto no âmbito da União quanto do RN. Os resultados indicam que em todo o período ocorreram oscilações significativas na destinação de recursos e se mantiveram acentuadas diferenças entre valores autorizados e pagos, reiterando a intensificação do ajuste, os vazios assistenciais, a escassez de recursos humanos, insumos, medicamentos e tecnologia.

No que concerne ao primeiro quadriênio, o desempenho dos programas e objetivos foi mais satisfatório e na direção das diretrizes do SUS e das Redes de Atenção em Saúde, sobretudo em relação a ampliação do acesso, investimentos na estruturação de unidades básicas, média e alta complexidade, em recursos humanos, insumos

e medicamentos. No segundo quadriênio, ficaram nítidas as mudanças e o agravamento dos desmontes da saúde, nos âmbitos financeiro e orçamentário, havendo descontinuidades, reduções orçamentárias significativas, como também mudanças no direcionamento das prioridades governamentais.

Embora a destinação de recursos para atenção especializada e serviços ambulatoriais e hospitalares fosse priorizada em relação aos demais, a partir de 2016, houve intensificação e incrementos nessa direção, impactando na qualidade da oferta e no acesso aos serviços de saúde, além de desmantelamento no âmbito da atenção básica, promoção e vigilância, urgência e emergência, assistência farmacêutica e invisibilidade da atenção psicossocial, tanto na União como no RN.

Reiteramos que o neoliberalismo é um projeto de dominação de classe. Isso posto, reafirmamos que a falta de repasse orçamentário condizente com o proposto repercute diretamente na realização dos serviços prestados, na ampliação da austeridade fiscal e na asfixia do SUS, através da precarização, mercantilização e privatização, pois a doença e a medicalização da vida social são funcionais a uma sociedade movida pela lucratividade.

Concordamos com Salvador (2012), que assevera que o orçamento público pode ser um importante instrumento de controle social. Por essa razão, destacamos a importância de estudos que se voltem para a apreensão das estratégias de canalização do fundo público, a fim de garantir as necessidades da classe trabalhadora via ampliação do financiamento das políticas sociais, o que remete à luta pela destinação de 6% do PIB para a saúde, além da valorização dos trabalhadores e trabalhadoras do SUS. Precisamos urgentemente de um SUS fortalecido, 100% público, para que a vida esteja em primeiro lugar, condizente com as propostas e diretrizes da 17ª Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em julho de 2023, sob o tema “Garantir direitos, defender o SUS, a vida e a democracia – Amanhã vai ser outro dia”.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 86**, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 93**, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95**, de 15 de dezembro de 2016. Institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 2.436**, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Economia. **PPA 2016 – 2019: Relatório anual de avaliação - Ano-Base 2019**. Brasília: Ministério da Economia, 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015**. Relatório Anual de Avaliação - Ano-Base 2015. Brasília, 2016

BRASIL. **Portaria n. 2.979, de 12 de Novembro de 2019**. Institui o Programa Previne Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento e custeio da Atenção Primária à Saúde, por meio da Portaria de Consolidação n. 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017. Ministério da Saúde, Brasília DF, 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.097**, de 19 de janeiro de 2015. Altera a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990; e dá outras providências. Brasília, 2015.

BRASIL. **Lei complementar n. 141**, de 13 janeiro de 2012. Regula-
menta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os
valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados,
Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde;
e dá outras providências. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Manual
de orçamento e finanças públicas para conselheiros de saúde**. Bra-
sília: Ministério da Saúde, 2011. (Série A. Normas e manuais técni-
cos).

BRAVO, M. I. S.; PELAEZ, E. J.; DE MENEZES, J. S. B. A Saúde nos
governos Temer e Bolsonaro: lutas e resistências. **SER Social**, [S. l.],
v. 22, n. 46, p. 191–209, 2020.

BRETAS, Tatiana. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e fi-
nanceirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Con-
sequências, 2020.

COSTA, Pedro Henrique Antunes; MENDES, Kíssila Teixeira. Con-
tribuição à Crítica da Economia Política da Contrarreforma Psiquiá-
trica Brasileira. **Argum.**, Vitória, v. 12, n. 2, p. 44-59, maio/ago. 2020.
Disponível em: Contribuição à Crítica da Economia Política da Con-
trarreforma Psiquiátrica Brasileira | Argumentum (ufes.br). Acesso
em: 11 jan. 2023.

MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. A situação financeira do SUS
na pandemia de Covid-19. In: FILIPPON, J. *et al.* (org.). **Capitalis-
mo, Austeridade e Saúde no Brasil**: perspectivas da economia polí-
tica. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 96-116.

MATOS, M. O neofascismo da política de saúde de Bolsonaro em
tempos perigosos da pandemia da Covid-19. **Revista Humanidades
& Inovação**: Política de Saúde e Lutas Sociais em tempos de Pande-
mia da Covid-19 (Edição Especial), Palmas, v. 8, n. 35, fev. 2021.

MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Capital, Estado, crise e a
saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **Ser Social**, Bra-
sília, v. 22, n. 46, jan./jun. 2020. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/25260/25136 Acesso em:

16 out. 2023.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Planejamento e das Finanças. **Plano Plurianual 2012-2015**. Natal, RN, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Planejamento e das Finanças. **Plano Plurianual 2016-2019**. Natal, RN, 2015.

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

SALVADOR, E. Financiamento tributário da política social no pós-real. *In*: SALVADOR, E. *et al.* (org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 123-152.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social e Sociedade**, v. 3, p. 426-46, 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE PÚBLICA DO RN - SESAP/RN. **Decreto n. 30.145**, de 17 de novembro de 2020. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Saúde Pública do Rio Grande do Norte – SESAP/RN, e dá outras providências. 2020.

SOARES, Raquel Cavalcante. A Racionalidade da Contrarreforma na Política e Saúde e o Serviço Social. *In*: BRAVO, Maria Inês Souza; MENEZES, Juliana Souza Bravo (org.). **Saúde, Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 85-108

_____. **Contrarreforma do SUS e o Serviço Social**. Recife: ED UFPE, 2020.

TAVARES, Hugo Rezende. O capital como um momento político: princípios para pensar o Estado capitalista. *In*: MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo (org.). **Economia Política da Saúde: uma crítica marxista contemporânea**. São Paulo: Hucitec, 2022. p. 70-95.

VASCONCELOS, Kathleen Elane Leal; SCHMALLER, Valdilene

Pereira Viana. Promoção da Saúde: polissemias conceituais e ideológicas. *In*: VASCONCELOS, Kathleen Elane Leal; COSTA, Maria Dalva Horácio (org.). **Por uma crítica da promoção da saúde**: contradições e potencialidades no contexto do SUS. São Paulo: Hucitec, 2014. p. 47-110.

A Política de Saúde no Rio Grande do Sul em tempos de austeridade ultraneoliberal: impactos do ajuste fiscal

Tatiana Reidel¹

Laís Duarte Corrêa²

Anderson da Silva Fagundes³

Camila da Silva Rocha⁴

1 Introdução

Fruto de um processo de construção e de busca pela efetivação de um Estado democrático de direito, a Constituição Federal do Brasil, de 1988, estabeleceu a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). O financiamento desse projeto foi preconizado, por meio da constituição de um fundo público, com recursos do orçamento da seguridade social (OSS), advindos da União, dos estados, do Distrito

1 Assistente Social. Mestra e Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Pós Doutora em Serviço Social (UCM/Espanha). Professora Associada do Departamento de Serviço Social e Programa de Pós Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bolsista Produtividade CNPQ. Líder Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão sobre Trabalho, Formação e Ética Profissional em Serviço Social (GEPETFESS). E-mail: tatyreidel@gmail.com

2 Assistente Social. Doutoranda em Serviço Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), bolsista do CNPq. Professora do Curso de Serviço Social da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Integrante do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão sobre Trabalho, Formação e Ética Profissional em Serviço Social (GEPTFESS). E-mail: duarte.lais@hotmail.com

3 Assistente Social. Especialista em Saúde da Criança pelo Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA). Mestre em Política Social e Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPSSS/UFRGS). Integrante do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão sobre Trabalho, Formação e Ética Profissional em Serviço Social (GEPETFESS) E-mail: anderson.fagundes@outlook.com

4 Assistente Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Residente no Cuidado à Saúde da Pessoa com Deficiência, Instituto Santos Dumont (ISD). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QP-SOCIAL - UFRN). E-mail: camilasrocha@gmail.com

Federal e dos municípios, além de outras fontes. Desta forma, foi possível a garantia da “[...] canalização de recursos próprios e exclusivos para as políticas de saúde, da previdência e da assistência social, além do seguro-desemprego, distinto daquele que financia as demais políticas de governo” (Salvador, 2017, p.430).

O foco deste estudo, o SUS, é compreendido como uma das conquistas mais relevantes na história da saúde pública deste país, uma vez que trata-se de um novo projeto de saúde pública, universal e democrática, garantida como direito e reconhecida como uma das políticas públicas mais inclusivas praticadas no Brasil. A atenção às ações de assistência, à prevenção e à promoção à saúde possibilitam a participação social, com o controle social das ações de educação em saúde, entre outros.

No entanto, em uma sociedade capitalista como a que vivemos, reconhecemos que, historicamente, o capitalismo fortalece a transformação das coisas em valor de troca ou, como podemos dizer, promove a universalização da mercadoria. Transforma em mercadoria, inclusive, serviços primordiais para a promoção da vida, como os de saúde. Isso, por sua vez, incide, diretamente, no financiamento na garantia pública. Dessa forma, favorece um projeto privatista, excludente e lucrativo, que é incompatível com a concepção de SUS, inscrita na carta constitucional. Nesta perspectiva, encontramos desafios concretos e emergentes da afirmação e da luta para que o SUS se mantenha como direito de todos e dever do Estado.

As críticas e a indignação da sociedade, frente às aviltantes desigualdades e à mercantilização da saúde, iniciam-se com a organização do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira, como parte do movimento maior pela democratização do país, desde a década de 1970, em plena ditadura civil-militar. Conforme Behring e Boschetti (2010), foi a ditadura que abriu espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas.

Com a reconfiguração capitalista, a lógica privatista se fortalece, sobretudo a partir dos anos de 1980, quando a ideologia neoliberal provoca alterações profundas na pauta sobre a gestão pública e a própria ação pública (Dardot; Laval, 2016). Com isso, o neolibe-

ralismo fortalece a perspectiva de retração do Estado na economia; e favorece a liberalização do mercado. A política de saúde, por meio do SUS, depara-se, neste contexto, com uma crescente pressão para corresponder e se adequar à lógica do mercado, resultando em desafios para a manutenção de seus princípios originais. Além disso, as políticas de ajuste fiscal, desde 1993, operam o desmonte do OSS (Salvador, 2017), necessárias para equilibrar as contas públicas. Desarte, gera tensões no financiamento e na sustentabilidade do SUS.

A máxima do ajuste fiscal do Estado, proferida globalmente, por diversos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, defendia a redução dos gastos do Estado e a potencialização de sua “eficiência”, por meio do mote concorrencial do mercado. Essa postura exalta a gestão empresarial e emite diretrizes para a gestão pública incorporá-las em suas práticas. Esse movimento ficou conhecido como “Nova Gestão Pública” nos países centrais.

Rapidamente, esse ideal avançou para os demais países. Vale ressaltar que o ideal era preconizar uma redefinição do papel do Estado e implantar mecanismos de gestão, oriundos da iniciativa privada na administração pública (Paula, 2005). Dessa forma, priorizava-se a redução do papel social do Estado e o fomento ao mercado, além de alterar as políticas públicas e a ação desse em si, cada vez mais submetida ao controle e aos parâmetros de uma suposta eficiência mercadológica.

Com essa ideologia, os problemas e as contradições do SUS são atribuídos às questões de âmbito administrativo/gerencial e de gestão, que intensificam a justificativa do estabelecimento de parcerias público-privadas para gerenciar a saúde, instaurando, portanto, possibilidades factíveis para a utilização direta do fundo público pela lógica privada.

Em meio a este contexto, este capítulo apresenta os achados da pesquisa “As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”, com apoio e financiamento do CNPQ. Pretendemos evidenciar os dados e a problematização sobre as expressões do ajuste fiscal na política de saúde, com ênfase ao estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa ana-

lisa o contexto de desfinanciamento do SUS e recrudescimento ultraneoliberal, entre os anos de 2014 e 2019, de caráter interestadual, que, conforme já mencionado na apresentação do livro, faz interlocução entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

O processo teórico-metodológico dispõe, como sustentáculo, a pesquisa documental, considerando os programas, as metas, as ações e o orçamento destinado para a execução. Nesse sentido, a análise pressupõe a coleta de informações, dispostas no Sistema Integrado de Orçamento Público da Saúde (SIOPS), no Portal da Transparência do Rio Grande do Sul (RS) e nos documentos oficiais de gestão, tais como Planos Plurianuais (PPAs) (2012-2015) e (2016-2019), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), no íterim dos anos investigados. Ademais, foram analisados os Relatórios Anuais de Gestão do governo estadual do Rio Grande do Sul (RS), disponibilizados nas plataformas oficiais do estado⁵.

Na análise documental sobre as refrações do ajuste fiscal na política de saúde gaúcha, foram investigadas as metas dos programas selecionados, no recorte histórico temporal de dois quadriênios. No período de 2012 a 2015, observamos a partir dos Programas Gestão, Financiamento e Infraestrutura do SUS, e Qualificação da Rede de Atenção à Saúde no RS. Entre 2016 e 2019, voltamos a estudar o Programa intitulado Qualificação e financiamento da rede de atenção à saúde, consolidando a regionalização da saúde no RS.

Os resultados advêm de um processo acurado de análises sobre metas, objetivos e prioridades orçamentárias do estado do Rio Grande Sul na política de saúde, que serão abordadas ao longo deste capítulo. Para isso, uma seção foi desenvolvida, cujo foco é a abordagem sobre os impactos do ajuste fiscal na Política de Saúde, no estado do Rio Grande do Sul. Dessarte, ainda, subdividimo-la em Reflexões sobre a Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Rio Grande do Sul e a política de saúde mental gaúcha.

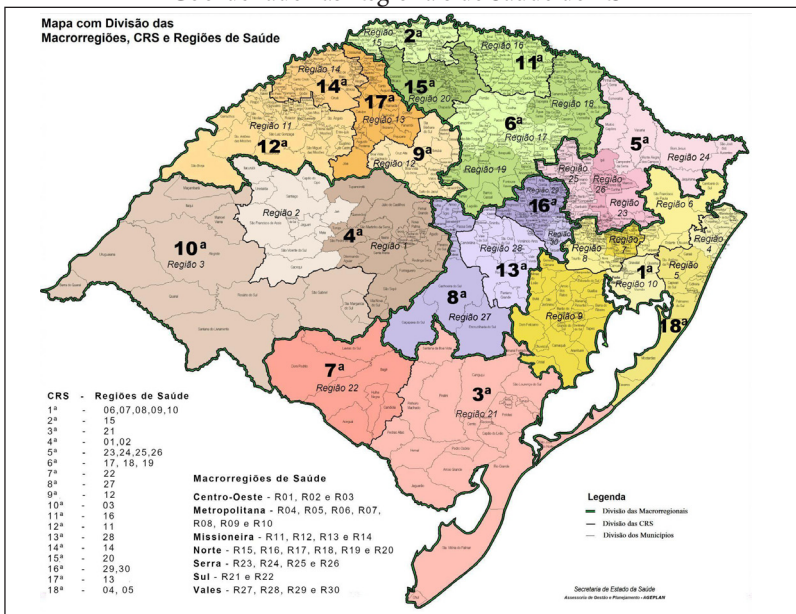
⁵ No quadriênio 2016-2019, apenas o relatório de gestão referente ao ano de 2016 foi disponibilizado pelo governo estadual do RS.

2 Os impactos do ajuste fiscal na Política de Saúde no estado do Rio Grande do Sul

O Rio Grande do Sul é um estado com 10.880.506 habitantes, segundo o Censo 2022 do IBGE. A estrutura institucional, para a gestão da saúde, é marcada por desafios e contradições, bem como por iniciativas de contrarreformas, que se vinculam aos princípios neoliberais. Atualmente, existem 18 (dezoito) Coordenadorias Regionais de Saúde, responsáveis pelo gerenciamento das ações de saúde. Além disso, 30 Regiões de Saúde são determinadas por aspectos culturais, econômicos, sociais e de infraestrutura, que visam integrar a gestão e as ações de saúde.

O RS também conta com 7 Macrorregiões de Saúde (Centro-Oeste, Metropolitana, Missioneira, Norte, Sul, Serra e Vales), estabelecidas desde 2002, pela Resolução CIB/RS N° 192/2002 e revalidadas, em 2018, pela Resolução CIB/RS N° 188/2018, como pode ser visualizado na imagem 1.

Imagem 1 - Regiões, Macrorregiões e Coordenadorias Regionais de Saúde do RS



Fonte: SES (2022).

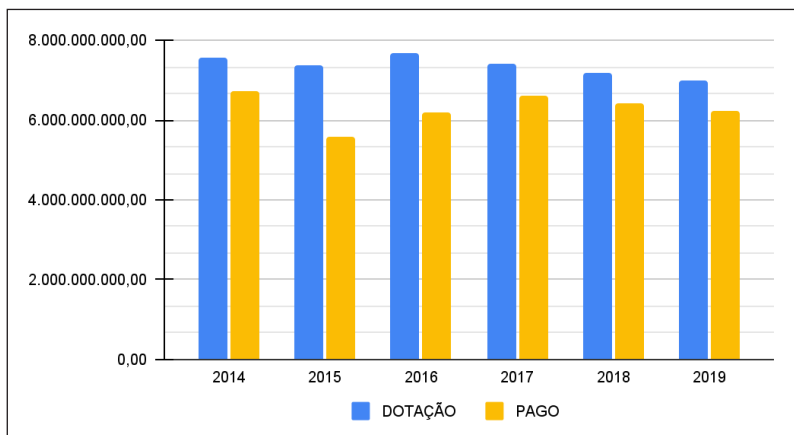
Até o ano de 2017, a administração e a gestão da Política de Saúde, no Rio Grande do Sul, era papel da Secretaria Estadual de Saúde (SES) e da Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde (FEPPS). Contudo, durante o governo 2015-2018, de José Ivo Sartori (MDB), houve a implementação de políticas de austeridade e de contrarreformas. Isso culminou na ampla diminuição da participação do Estado na sociedade. Este mesmo governo aderiu, fielmente, aos preceitos neoliberais e sancionou a extinção de treze órgãos estaduais, sendo: dez fundações; duas companhias e uma autarquia, inclusive, da FEPPS, por meio da Lei nº 14.977, de 16 de janeiro de 2017.

A FEPPS, até então, realizava a administração de cinco departamentos técnicos, sendo estes: o Laboratório Central do Estado - Lacen (diagnósticos de doenças e análises laboratoriais), o Laboratório Farmacêutico do RS - Lafergs (produção de medicamentos), o Centro de Informação Toxicológica - CIT/RS (orientação frente a acidentes tóxicos), o Hemocentro do Estado do RS - Hemorgs e o Centro de Desenvolvimento Científico e Tecnológico- CDCT (pesquisa em biotecnologia e diagnósticos moleculares de doenças).

Com a sua extinção, a maioria das atividades foram absorvidas pela SES/RS, exceto o Lafergs, que passou a ser gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. Tais alterações também refletiram no processo de planejamento da política de saúde no estado, bem como trazem subsídios centrais para a análise crítica acerca das contrarreformas implementadas, além dos efeitos que o ajuste fiscal gerou na política de saúde pública.

Considerando, entretanto, que a política de saúde, conforme já referido, é financiada pelos três entes federados, apresentamos, no gráfico a seguir, o dispêndio orçamentário federal destinado à política de saúde nos anos investigados, representado pela “Função Saúde”.

Gráfico 1 - Investimento Público Federal - Função Saúde do RS (2014 - 2019)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência RS. Valores Deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

A partir desses dados, percebemos nuances entre os anos de 2014 e 2019, tendo como pressuposto os valores da dotação final e os valores pagos pelo governo federal. A princípio, há discrepância entre a dotação, que é prevista para o investimento em saúde, e os valores efetivamente pagos em todos os anos. Sobretudo, em 2015, cujo montante inicial estava na casa dos R\$ 7 bilhões e, apenas, pouco mais de R\$ 5,6 bilhões custearam ações e serviços em saúde no Rio Grande do Sul.

A maior dotação aconteceu no ano de 2016, com R\$ 7,6 bilhões. Em contrapartida, somente R\$ 6,2 bilhões foram pagos pelo governo federal, ou seja, uma redução de investimento de aproximadamente 1,4 bilhão de reais no SUS. Os valores da dotação final nos anos seguintes decrescem de R\$ 7,4, em 2017, para R\$ 7,1, em 2018. Posteriormente, para R\$ 6,9 bilhões. Os valores pagos, por sua vez, seguem a mesma tendência nos respectivos anos: de R\$ 6,6 para R\$ 6,4 e, em seguida, no último ano do PPA (2016-2019), foram pagos R\$ 6,2 bilhões de reais.

A progressiva redução dos gastos com saúde expressa as conformações do cenário de desfinanciamento das políticas da segu-

ridade social, quando são acirradas as estratégias de canalização do fundo público. Isso ocorre com vistas: à ampliação e à prorrogação da Desvinculação dos Recursos da União (DRU), de 20% para 30% para a retirada do OSS para o Orçamento Fiscal (OF) até o ano de 2023 pela Emenda Constitucional nº 93/2016; à Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs um Novo Regime Fiscal, conhecido como “teto de gastos”, o que impede o investimento em despesas primárias, sem limites no decurso de vinte anos. O teto de gastos instaura uma nova fase no processo de dilapidação do SUS, pois o orçamento é sufocado desde o seu nascedouro, com a EC 95. Com isso, o subfinanciamento crônico do SUS assume o patamar de desfinanciamento (Mendes, Carnut, 2020).

Nesse bojo, é mister destacar que, no Brasil, a crise e a retirada de direitos devem ser interpretadas como uma relação entre economia e política. Em termos amplos, isso se traduz na relação entre capital e Estado. O mecanismo de acumulação capitalista, embora primeiramente percebido como um aspecto econômico, carrega, em sua essência ontológica, uma dimensão política, tornando indissociáveis os conceitos de político e econômico (Mendes; Carnut, 2023).

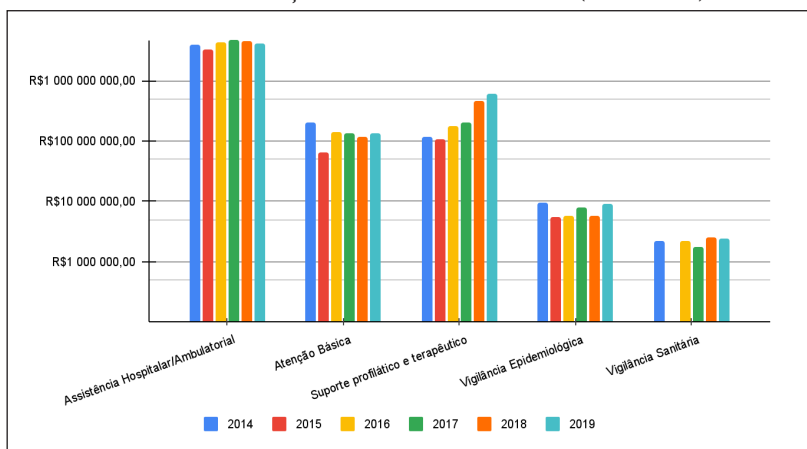
Esses mecanismos, avalizados pelo Estado, deslocam os investimentos nas políticas sociais e obedecem à lógica do capital financeiro, parasitário. Além disso, impõem limites à materialização de serviços públicos e, por conseguinte, do acesso aos direitos sociais. Nesse sentido, compreendemos que a incidência desses mecanismos tenha corroborado, dentre outros fatores, para a extinção na FEPPS no RS.

Por ser o fundo público das políticas sociais, é permeado por disputas de interesses antagônicos. Sendo assim, requer analisar, em pormenores, quais os destaques e as prioridades dos governos, no que concerne a direção com os gastos públicos. Neste ponto, concordamos com Salvador (2012, p.8), quando afirma que “o dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país”. Para tanto, identificar as subfunções dentro da função saúde, no RS, é importante para

analisar quais as áreas prioritárias na política de saúde entre os anos investigados.

No gráfico 2, a seguir, apresentamos os valores pagos destinados a cada subfunção e subdivisão dentro da função saúde, entre 2014 e 2019. São considerados os eixos: assistência hospitalar/ambulatorial, atenção básica, suporte profilático terapêutico, vigilância epidemiológica e vigilância sanitária.

Gráfico 2- Subfunções do Rio Grande do Sul (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência RS. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

No gráfico 2, observamos uma disparidade na distribuição de recursos entre atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial. Essa discrepância de investimento chega a atingir uma diferença de 95,5% a menos para a atenção básica, cujos valores estão na casa dos R\$100 milhões reais em comparação com a assistência hospitalar e ambulatorial, em que os valores ficam em torno dos R\$4 bilhões de reais.

Ademais, os impactos decorrentes do descaso com o investimento na Promoção da Saúde na Atenção Primária em Saúde (APS), evidencia seu sucateamento no constante processo de precarização, vinculado às medidas de austeridade fiscal, adotadas nos últimos

anos, orquestrada pela racionalidade neoliberal autoritária, que impera no Estado brasileiro ao longo dos últimos anos.

Entre os anos 2014 e 2019, as outras subfunções também sofreram reduções significativas ou acréscimos mínimos nos recursos alocados. Por exemplo, a subfunção “Suporte profilático terapêutico” recebeu, apenas, um aumento mínimo no financiamento. No que diz respeito à subfunção “Vigilância Epidemiológica”, notamos que o orçamento de 2014 foi o mais elevado, cerca de R\$ 9 milhões de reais, em comparação com os anos posteriores, os quais sofreram uma redução drástica na alocação de recursos. Da mesma forma, na subfunção “Vigilância Sanitária”, não houve um aumento significativo no orçamento.

2.1 Reflexões sobre a Atenção Básica no Rio Grande do Sul

A Política Nacional de Atenção Básica (PNAB) é vinculada ao SUS, congrega um conjunto de diretrizes, normas e estratégias, estabelecidas pelo Ministério da Saúde brasileiro. Dessa forma, orienta a organização e o funcionamento da Atenção Básica, no Sistema Único de Saúde (SUS).

Não obstante, são estabelecidas diretrizes e mecanismos de financiamento para a área, isto é, a principal porta de entrada do SUS. Para orientar e coordenar essas questões, é fundamental o cuidado, ao longo de todo o sistema de saúde. Somente, assim, há a garantia do acesso universal, integral e de qualidade à saúde, ou seja, a equidade e a participação da comunidade são promovidas, sobretudo, por meio de ações de promoção, prevenção, proteção e reabilitação da saúde, tanto em nível individual quanto coletivo.

Essa política estabelece as responsabilidades dos gestores de saúde em níveis federal, estadual e municipal, além de orientar a estruturação das equipes de saúde da família, a definição de territórios de atuação, a organização da rede de atenção à saúde e a integração com outros níveis de assistência. A PNAB também influencia a definição de políticas, programas e ações de saúde, que são implementados na Atenção Básica, como a Estratégia Saúde da Família, o Programa Mais Médicos e outros, objetivando qualificar o acesso, a qualidade e a resolutividade dos serviços de saúde.

A Atenção Básica deve priorizar o mais alto grau de descentralização e capilaridade; ocorrer no local mais próximo da vida das pessoas; ser a principal porta de entrada e centro de comunicação com toda a Rede de Atenção à Saúde (Brasil, 2017). Um dos princípios utilizados, para reorganizar o modelo de atenção à saúde no Brasil, refere-se ao investimento na Atenção Primária à Saúde.

Nesta perspectiva, a respeito da atenção básica, no estado no Rio Grande do Sul, vale refletir sobre os impactos decorrentes do descaso com o investimento à Promoção da Saúde na Atenção Primária em Saúde (APS), evidenciando o sucateamento no processo de precarização, vinculado às medidas de austeridade fiscal, adotadas nos últimos anos, conforme mencionado.

Ademais, ressaltamos que a rede básica desempenha um papel fundamental no Sistema Único de Saúde (SUS), porque facilita a prestação de cuidados integrais e ampliados, mesmo para usuárias/os que fazem uso de serviços de saúde de média e alta complexidade. No entanto, com frequência, a atenção básica é percebida, como nível de atenção para questões de saúde “mais simples”. Isso, por sua vez, gera uma sensação de lacuna na partilha de cuidados entre a população usuária e as equipes de saúde dos outros níveis de saúde.

O discorrido fica ainda mais evidente ao tentar transformar a rede básica em um coordenador efetivo do cuidado, pois, dessa forma, se reproduz a noção de que a atenção primária em saúde não dispõe das condições, tanto materiais (tecnológicas, operacionais, organizacionais) quanto simbólicas (valores, significados e representações), para desempenhar um papel central na coordenação das redes de saúde (Cecílio et al., 2012). Essa visão pode ser analisada pelo viés do planejamento estratégico, da alocação de recursos e da execução das metas previstas, neste nível de atenção à saúde.

No estado do Rio Grande do Sul, além da falta de prioridade orçamentária e de investimento na política de saúde, que incide no atendimento, também evidencia-se o retrocesso na melhoria dos serviços de Atenção Básica, assim como no investimento e na capacitação de profissionais da saúde.

Isso posto, identificamos, como desafios que a Atenção Básica enfrenta no estado: a falta de profissionais de saúde, em que a

escassez de recursos humanos pode incidir na qualidade do atendimento prestado para a população, ao passo que também pode gerar sobrecarga de trabalho aos profissionais que trabalham na área; a precarização da infraestrutura evidencia problemas, em virtude do comprometimento das instalações, falta de equipamentos e dificuldade para o acesso aos serviços; considerando a expansão geográfica do RS, outra barreira que se coloca se refere às desigualdades de acesso aos serviços de saúde, vivenciadas por habitantes de regiões urbanas e rurais, tendo em vista a compreensão de que a Atenção Básica, *a priori*, deveria ser capaz de atender às demandas de saúde de todas as comunidades; o envelhecimento da população e as doenças crônicas, uma vez que o Rio Grande do Sul manteve o primeiro lugar entre os estados brasileiros no índice de envelhecimento, na idade mediana da população, de 65 anos e que, com o aumento da longevidade no estado, há também o aumento das doenças crônicas, representado como desafio significativo para este nível de atenção, já que demandam cuidados de longo prazo e especializados.

Outro desafio de enfrentamento é a fragilidade nos processos de gestão e de coordenação do cuidado, que envolve diferentes níveis de atenção à saúde e à integração com outros serviços de saúde, fundamentais para o sucesso do Sistema. Há, ainda, o gargalo referente à gestão e à coordenação do cuidado, da gestão eficaz dos serviços de Atenção Básica.

A coordenação do cuidado entre diferentes níveis de atenção à saúde e a integração com outros serviços da mesma área são fundamentais para o sucesso do Sistema. Sendo assim, a falta de coordenação ocasiona lacunas no atendimento e falta de continuidade no cuidado. Por último, observamos as dificuldades da Atenção Básica, no estado do Rio Grande do Sul, em promover a educação em saúde e prevenir doenças, o que envolve o processo permanente de contribuição para conscientização da população.

No contexto do Rio Grande do Sul, esse cenário é mais evidente, quando observamos as metas e o orçamento direcionados para a atenção básica no Sistema Único de Saúde (SUS), em ambos os quadriênios, conforme apresentado no quadro a seguir:

Quadro 1- Metas para subfunção Atenção Básica no RS (2012-2019)

SUBFUNÇÃO	META PREVISTA (2012-2015)	META ALCANÇADA (2012-2015)	META PREVISTA (2016-2019)
Atenção Básica	75 Unidades de Saúde da Família (USF) construídas	47	72
	75 USF equipadas	97	20
	2.215 Equipes de Saúde da Família implantadas nos municípios	1.889	2.019*
	497 municípios com Estratégia de Saúde da Família implantada	470	-
	1.772 Equipes de Saúde Bucal implantadas nos municípios	912	1.012
	Municípios beneficiados com recursos para qualificação da atenção básica	-	497

* Meta mantida e implementada.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios de Gestão do Rio Grande do Sul.

Conforme o quadro, entre os anos de 2012-2015, apenas uma meta para a Atenção Básica conseguiu ser alcançada e superada. Nesse sentido, a partir da ação Fortalecimento da Infraestrutura do SUS, no RS, destacam-se as metas de 75 Unidades de Saúde da Família (USF), construídas e 75 USF equipadas. No que concerne às metas, foram construídas 47 USF, 97 foram equipadas, ambas realizadas apenas no ano de 2014 do quadriênio em questão.

No ano de 2015, não houve nenhuma criação de USF. Com isso, esta meta ficou com déficit de 28 unidades. É possível, portanto, inferir que a redução de recursos aportados, para o ano de 2015, inviabilizou a construção de novas USF. Houve, ainda, a superação no equipamento das USFs existentes, dado relevante para o período de expoente sucateamento dos equipamentos sociais públicos.

No quadriênio 2016-2019, a ação de qualificação da Atenção Básica teve, como metas: 72 Unidades de Saúde da Família construídas, ampliadas e/ou reformadas e 20 Unidades de Saúde da Família equipadas. Essas metas diminuíram, em relação ao quadriênio anterior, que previa a construção de 75 USF e ampliação também de 75. O quantitativo não alcançado, no quadriênio anterior em relação à construção de USF (28), não foi acrescido à meta do PPA 2016-2019.

Os dados refletem a priorização de ações curativistas e assistenciais, em detrimento de medidas de promoção e de prevenção à saúde. Dessa maneira, prejudica-se a efetividade das políticas de saúde no estado. O cenário reforça, ainda, a necessidade de uma revisão nas estratégias de alocação de recursos e de prioridades para garantir que a atenção básica receba o investimento e o apoio necessário para desenvolver seu papel fundamental na promoção da saúde da população.

No que concerne à ação de Fortalecimento da Atenção Básica, foram selecionadas as seguintes metas: implantação de 2.215 Equipes de Saúde da Família nos municípios; 497 municípios com Estratégia de Saúde da Família implantada; e 1.772 Equipes de Saúde Bucal implantadas nos municípios. Para a análise dos resultados das metas desta ação, há dificuldade na compreensão dos dados, a partir da metodologia utilizada, para o registro nos relatórios anuais do PPA, pois não há a diferença dos valores realizados por ano dos acumulados. No entanto, compreendemos que os valores foram cumulativos, uma vez que crescem gradativamente. Para melhor visualizar o exposto, serão apresentadas as Tabelas 1, 2 e 3, a seguir.

Tabela 1 - Meta Implantação de Equipes de Saúde da Família 2012-2015

Realizado 2012	Acumulado	Realizado 2013	Acumulado	Realizado 2014	Acumulado	Realizado 2015	Acumulado
1.348	1.348	1.417	1.417	1.704	1.704	1.889	1.889

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios de Gestão do Rio Grande do Sul (2012-2015).

Conforme é possível visualizar na Tabela 1, referente à meta de implantação de 2.215 Equipes de Saúde da Família, os valores cresceram gradativamente, apesar de não haver diferenciação entre o realizado e o acumulado. Com base nessa compreensão, a meta nos municípios não foi atingida, chegando, em 2015, a 1.889 implantações, ou seja, 85% em relação ao previsto, o que resulta no déficit de 326 ESE.

No PPA 2016-2019, foram previstas 2.019 Equipes de Saúde da Família mantidas e implantadas. Ao se comparar ao quadriênio anterior, houve uma perda de 196 unidades, em relação à meta prevista de 2.215 unidades de equipes de saúde da família, implantadas no quadriênio 2012-2015. Ademais, inferimos que se a meta busca manter as 1889 equipes, já implantadas, e se o quantitativo restante corresponde à implantação de 130 equipes, a quantidade é inferior ao déficit de 326 equipes, que não foram implantadas do quadriênio 2012-2015.

Quanto à meta de implantação de Estratégias de Saúde da Família (PPA 2012-2015), segue a Tabela 2.

Tabela 2 - Meta Implantação de Estratégias de Saúde da Família 2012-2015

Realizado 2012	Acumulado	Realizado 2013	Acumulado	Realizado 2014	Acumulado	Realizado 2015	Acumulado
424	424	432	432	465	465	470	470

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios de Gestão do Rio Grande do Sul (2012-2015).

Conforme Tabela 2, a meta de 497 municípios, com Estratégia da Saúde da Família implantadas entre 2012-2015, não foi atingida, visto que, em 2015, o quantitativo chegou a 470 (94%), ou seja, 27

unidades a menos do que o previsto. Mesmo não havendo o alcance, no PPA 2016-2019, não houve previsão de implantação de ESF nos municípios que não foram contemplados no quadriênio anterior.

Na Tabela 3, são apresentados os dados da meta de implantação de Equipes de Saúde Bucal.

Tabela 3 - Meta Implantação de Equipes de Saúde Bucal 2012-2015

Realiza- do 2012	Acumu- lado	Realiza- do 2013	Acumu- lado	Realiza- do 2014	Acumu- lado	Realiza- do 2015	Acumu- lado
774	774	791	791	869	869	912	912

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios de Gestão do Rio Grande do Sul (2012-2015).

O objetivo a ser alcançado, no quadriênio 2012-2015, era de 1.772 Equipes de Saúde Bucal, implantadas nos municípios. Mais uma vez, notamos que ele não foi atingido, visto que foram implantadas 912, ou seja, apenas 50% do previsto no PPA 2012-2015.

No quadriênio 2016-2019, o objetivo era 1.012 equipes de Saúde Bucal, mantidas e implantadas. Entretanto, ocorreu uma perda de 760 unidades, em relação ao quadriênio anterior, que tinha previsão de 1.772 unidades de equipes implantadas. Neste ponto, vale ressaltar que a meta anterior não foi atingida, uma vez que foi realizada apenas em 50%, e não houve incremento no planejamento previsto em 2016-2019.

No que tange à meta de 497 Municípios beneficiados, com recursos para qualificação da Atenção Básica, não prevista no PPA 2012-2015, buscava-se, segundo os dados, contemplar todos os municípios gaúchos. Entretanto, 27 municípios não foram beneficiados, conforme registro nos relatórios de avaliação do exercício 2012-2015.

Esses dados refletem o processo de dilapidação da saúde e, ainda, a corrosão no âmbito da ordenadora do cuidado no SUS, à medida que, no íterim do acirramento ultraneoliberal, pós-golpe civil e parlamentar, a Política Nacional de Atenção Básica passou por reformulação, com a publicação da Portaria 2.436, de 21 de setembro de 2017.

Sob o comando do presidente Michel Temer, houve as contrarreformas nas políticas sociais, sobretudo na saúde, com a implementação da chamada “nova PNAB”. Assim, instaurou-se um novo episódio nos retrocessos da Atenção Básica, com a alteração das formas de composição das equipes de saúde, ao admitir a possibilidade de formação de equipes, sem ser da ESF. Com isso, “oficializa a focalização, em contrariedade ao princípio de universalidade do SUS ao prever a cobertura apenas para segmentos da população em dispersão territorial e sob risco ou vulnerabilidade social, assumindo, assim, a política como ‘saúde pobre para pobres” (Cislaghi, 2021, p.20).

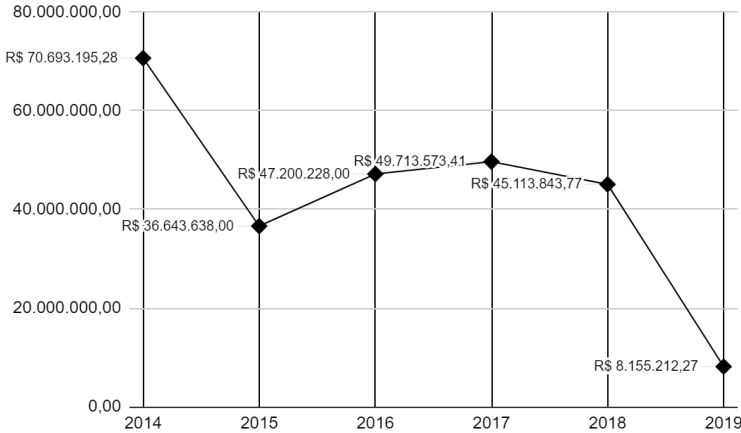
A “nova PNAB” promove, portanto, a orientação da saúde, em direção a um modelo de mercado livre, privilegia um aprofundamento da privatização da saúde no país e direciona a Atenção Básica para assumir um caráter residual e assistencialista, afastando-a de sua função ordenadora do cuidado, no âmbito do SUS (Mendes; Carnut; Guerra, 2018).

A perda da centralidade da ESF, após a nova PNAB, foi acentuada com a mudança no financiamento deste nível de atenção, com o programa Previne Brasil, implementado na gestão de Jair Messias Bolsonaro. Sob a Portaria nº 2.979/2019, as transferências do governo federal pelos Pisos de Atenção Básica (PAB) Fixo e Variável foram extintas e substituídas pela captação ponderada, pagamento por desempenho e incentivo para ações estratégicas (Brasil, 2019). Nesse sentido, o recurso agora é repassado aos municípios pela população cadastrada por ESF, diferente lógica do PAB Fixo, que destinava orçamento, com base na quantidade de população adscrita no território, independente de cadastramento nas ESF.

Em 2014, foram investidos R\$70 bilhões na ampliação e na qualificação na Estratégia Saúde da Família. Em 2015, esse número reduz em pouco mais da metade, cerca de R\$36 bilhões. Nos anos de 2016 e 2017, foram registrados acréscimos de R\$47 bilhões e, posteriormente, de R\$49 bilhões, respectivamente. Todavia, a partir do ano de 2018, ocorreram reduções significativas: de R\$ 45 bilhões, valor inferior ao ano de 2016; e, em 2019, por conseguinte, quando foram investidos apenas R\$ 8.155.212,27 bilhões, como pode visua-

lizado no Gráfico 3. Em ambos os períodos, estavam, em vigência, as alterações organizativas e financeiras para a formação de equipes, em virtude da “nova PNAB” e Previne Brasil.

Gráfico 3 - Ampliação e Qualificação da Estratégia Saúde da Família - 2014-2019



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência do RS. Valores Deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

Essas medidas reiteram a lógica focalista e seletiva, que impe- ra sobre os desmontes na política de saúde. No âmbito da Atenção Básica, “numa perspectiva de prolongada restrição orçamentária, que agravará o subfinanciamento público da saúde no Brasil, a nova política pode contribuir para reverter conquistas históricas de redu- ção de desigualdades em saúde, ocorridas desde a implantação do SUS e da ESF” (Massuda, 2020, p.1186).

A partir dos achados na pesquisa, diante as análises de metas e objetivos para subfunção Atenção Básica no RS, bem como o or- çamento direcionado para sua execução, observamos que este nível de atenção, no SUS, tem sido suprimido, em detrimento da atenção hospitalar, dado que revela a prioridade da ação dos governos na saúde centrada na doença, sob a perspectiva curativista, individual e

privatista. Para visualizar melhor o exposto, o próximo item apresenta reflexões sobre a atenção hospitalar e ambulatorial no RS.

2.2 Reflexões sobre a Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Rio Grande do Sul

No âmbito da Média e Alta complexidade do SUS, foi possível pormenorizar os investimentos, a partir da análise da subfunção Atenção Hospitalar/Ambulatorial, subdivididos em: Rede de Atenção à Urgência e Emergência e a Saúde Mental. Os relatórios da gestão do Rio Grande do Sul apontaram algumas metas previstas e alcançadas no período de 2012 a 2015, bem como a previsão expressa para o quadriênio 2016-2019.

Concernente à Rede de Urgência e Emergência, o quadro síntese, abaixo, apresenta as metas previstas e alcançadas:

Quadro 2 - Metas Subfunção Atenção Hospitalar e Ambulatorial: Rede Urgência e Emergência (2012-2019)

META PREVISTA (2012-2015)	META ALCANÇADA (2012-2015)	META PREVISTA (2016-2019)
6 Unidades de Pronto Atendimento (UPA) construídas	32	-
24 UPAs equipadas	42	-
Implantar 30 UPA	27	-
87 unidades referentes à Base Municipal SAMU-192	5	35
Ampliação de 30 unidade de Leito em UTI adulto, pediátrica e neonatal em maternidade regional que realiza 1.000 e mais partos/ano	211	-

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios de Gestão do Rio Grande do Sul.

Quanto ao PPA 2012-2015, foram previstas 6 Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), construídas, e 24 UPAs, equipadas, ambas superadas no quadriênio analisado, com 32 unidades construídas e 42 equipadas.

Entre 2012 e 2013, foram construídas 3 UPAs e 19 foram equipadas. Em 2014, foram construídas 28 e 19 equipadas. Em 2015, a quantidade foi a menor do período, sendo 1 unidade construída e 4 equipadas.

Diante dos dados mostrados, a quantidade de UPAs equipadas, em 2014, foi correspondente à soma de 2012 e 2013. Além disso, a construção de UPAs, em 2014, foi superior, se comparado aos primeiros dois anos de governo.

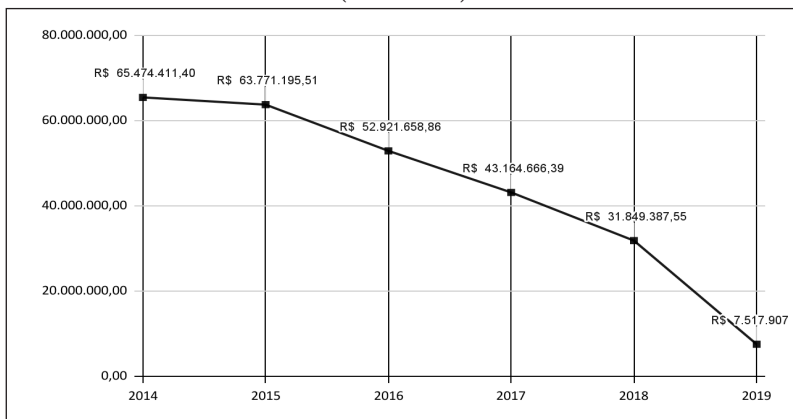
No PPA 2016-2019, a meta era de 29 UPAs 24h construídas e equipadas. Vale referir que, no PPA de 2012-2015, a meta estava dividida entre 6 construídas e 24 equipadas, podendo-se observar que, no PPA 2016-2019, foram agrupadas em uma única meta, perdendo vinte e sete unidades, em relação às previstas no quadriênio anterior. Quanto aos resultados, em 2016, 2 unidades foram feitas.

No PPA 2012-2015, foi prevista a implantação de 30 UPAs. Todavia, a quantidade atingida foi de 27 unidades (2012-6, 2013-7, 2014-13, 2015-1), ou seja, não foi atingida, pois houve um déficit de 3 unidades.

O ano com menor implantação de UPAs, em comparação aos demais, foi 2015, com apenas uma unidade implantada. Mesmo que a meta não tenha sido alcançada, no PPA 2016-2019, não houve previsão de meta nem tampouco para contemplar as unidades não implantadas no quadriênio anterior.

Considerando o orçamento público como peça fundamental para a materialização de uma política pública, investigamos os investimentos em relação às metas de Urgência e de Emergência nessa subfunção. Nesse sentido, como pode ser visualizado no Gráfico 4, houve uma tendência de decréscimo na alocação de recursos para a Rede de Urgência e de Emergência (RUE), entre os anos de 2014 e 2019. Cenário também evidenciado, no Gráfico 5, mais adiante.

Gráfico 4 - Valores pagos na Rede de Urgência e Emergência do RS (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência RS. Valores Deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

A partir do levantamento de dados orçamentários, no ano de 2014, o investimento na RUE do Rio Grande do Sul apresentou um quantitativo aproximado na casa dos R\$ 65 bilhões para custear ações, serviços hospitalares e ambulatoriais, sendo este o maior investimento observado entre os dois PPAs. Todavia, no ano seguinte, os valores pagos representaram um continuum regressivo: de R\$ 63 bilhões, em 2015; R\$ 52 bilhões, em 2016; R\$ 43 bilhões, em 2017; R\$ 31 bilhões, em 2018; R\$ 7 bilhões, em 2019.

Ainda que a Assistência Hospitalar reúna os maiores orçamentos na saúde, quando comparados a outras subfunções, como visualizado no gráfico 2, é importante ressaltar as reduções significativas entre os anos dessa investigação.

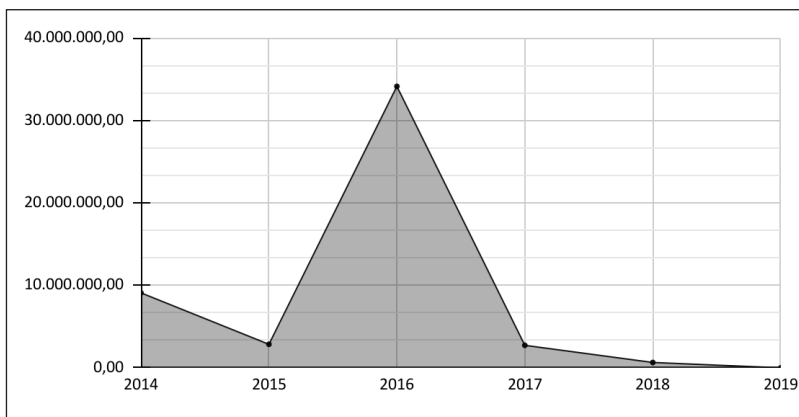
Esse desinvestimento aponta para metas que não alcançam o quantitativo esperado. Em relação à ação de ampliação e de qualificação da atenção secundária e terciária, denominada Rede de Urgência e Emergência, no PPA 2012-2015, foi analisada a meta de implantação de 87 unidades referentes à Base Municipal SAMU-192. Das 87 unidades previstas, foram implementadas apenas 5 (5,74%), sendo: 3, em 2012; 1, em 2014; e 1, em 2015. Não houve nenhuma

unidade em 2013. Observamos, portanto, um déficit de 82 unidades.

No PPA 2016-2019, a meta foi de 35 bases municipais do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência implantadas. Houve um decréscimo de 52 unidades, em relação a 2012-2015. Além da perda, 82 unidades não foram implantadas anteriormente e não foram acrescentadas no PPA de 2016-2019.

Ao pormenorizar o orçamento referente a RUE, é possível identificar um panorama que coaduna com o resultado dessas metas, mediante o direcionamento do projeto de ampliação e de qualificação da Rede.

Gráfico 5 - Valores pagos destinados ao Projeto Ampliação e Qualificação da Rede de Urgência e Emergência (2014- 2019)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência RS. Valores Deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

A partir dos dados orçamentários, que considerou os valores pagos para a execução do Projeto de Ampliação e de Qualificação da RUE, percebemos que o destino de recursos não acontece de forma linear. Em 2014, foram investidos pouco mais de R\$9,086 bilhões, quando, em 2015, o quantitativo retraiu para R\$2,850 bilhões. Isso representa mais de R\$6 bilhões, que deixaram de ser investidos na RUE.

Outrossim, no ano de 2016, foram investidos R\$34,125 bilhões, sendo este o maior investimento nos anos investigados de

2014 a 2019. O ano subsequente apresenta um retrocesso nesse nível de atenção, sendo investidos R\$2.725 bilhões, um orçamento inferior ao último ano do 1º quadriênio, 2014, como pode ser observado no gráfico. Há uma tendência de subtração orçamentária, em 2018, com R\$647.500 mil, e, em 2019, que não teve nenhum investimento nessa área.

Os valores denotam os resultados das metas nos anos investigados, como a meta de ampliação de 30 unidades de Leito em UTI adulto, pediátrica e neonatal em maternidade regional, que realiza 1.000 e mais partos/ano, prevista no PPA 2012-2015. Essa meta foi superada em 703%, visto que foram ampliados 211 leitos no total. Dos quais, 16 foram no ano de 2012, e 195, em 2013. Não ocorreu, portanto, ampliação em 2014 e 2015. Com a superação da meta, não houve previsão no quadriênio seguinte.

Apesar de um grande investimento, em 2016, as metas, que foram analisadas nesta pesquisa, não foram privilegiadas com esses recursos, tendo em vista que somente a referente à implantação de base municipal, do SAMU, foi prevista no PPA 2016-2019. No ano de 2016, no único relatório de gestão disponível, nenhuma unidade prevista foi realizada.

Em seguimento às análises da subfunção Atenção Hospitalar/Ambulatorial, consideramos a subdivisão com as metas relacionadas às ações e aos serviços de Saúde Mental, no contexto gaúcho.

2.2.1 Considerações sobre a saúde mental gaúcha

A saúde mental, no Brasil, apresenta raízes históricas ligadas à lógica manicomial, arraigada no segregacionismo. Durante anos, o modelo predominante foi o das grandes instituições hospitalares, marcado pela burocratização e por uma abordagem verticalizada do cuidado. Tanto nas relações interpessoais como na perpetuação da violência asilar, essas práticas tinham como objetivo principal manter e sustentar um sistema excludente e segregador (Brandão *et al.*, 2018).

É sabido que, historicamente, os hospitais psiquiátricos eram vistos como a única alternativa para o “tratamento” de sujeitos con-

siderados “loucos”. Contudo, por volta dos anos 1970, denúncias de abusos e de violações de direitos humanos, juntamente com uma reavaliação das práticas psiquiátricas e a sugestão de um modelo de atenção comunitária, contraposto ao enfoque hospitalar, revelaram que o atendimento em saúde mental, muitas vezes, estava associado a ambientes de violência, de opressão, de óbitos, de isolamento e de marginalização social (Romanini et al., 2022).

Mesmo que tenha sido garantida, a partir de muitas lutas, uma política de saúde mental afiançada nos princípios da reforma psiquiátrica e sanitária, com serviços substitutivos aos manicômios, conforme disposto na portaria nº 3088 de 23 de dezembro de 2011, ainda convivemos com uma permanente disputa pela hegemonia destes distintos projetos de atenção em saúde mental, tendo em vista que a sua implementação é bastante recente.

Nesta perspectiva, o Quadro 3 apresenta metas constantes nos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, relacionadas à política de saúde mental no RS, estado pioneiro na implementação desta política no Brasil, que determinou, desde a Lei estadual nº 9.716, de 07 de Agosto de 1992, a substituição progressiva dos leitos nos hospitais psiquiátricos por rede de atenção integral em saúde mental, além de determinar regras de proteção aos que padecem de sofrimento psíquico, especialmente quanto às internações psiquiátricas compulsórias.

Quadro 3 - Subfunção Atenção Hospitalar e Ambulatorial - Saúde Mental (2012- 2019)

META PREVISTA (2012-2015)	META ALCANÇADA (2012-2015)	META PREVISTA (2016-2019)
Implantação de 842 unidades de leitos de álcool e drogas em hospital geral	671	2.316
Implantação de 2.015 unidades de leitos psiquiátricos em hospital geral	875	-
Metas agregadas para 1295 unidades*	1546 (-1311)	-
Implantar e manter 200 unidades de CAPS	189	-
16.000 atendimentos a pacientes portadores de transtorno mental e do comportamento no Hospital Psiquiátrico São Pedro	22.769	880.000 Hospital Psiquiátrico São Pedro, Hospital Sanatório Partenon, Hospital Colônia Itapuã, Ambulatório de Dermatologia Sanitária

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios de Gestão do Rio Grande do Sul.

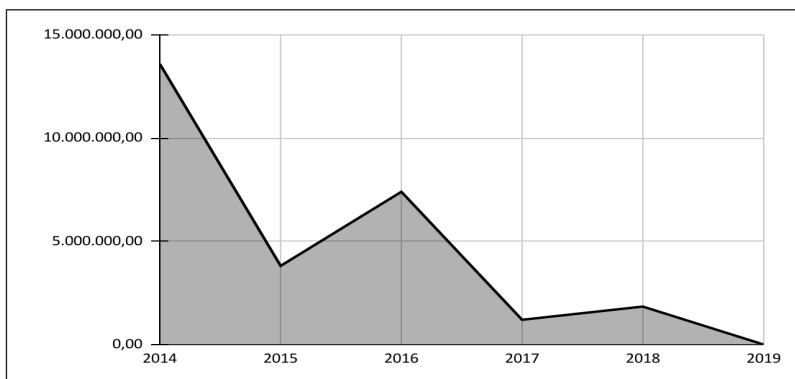
Contraditoriamente à história do Rio Grande do Sul e à reforma psiquiátrica, os dados relacionados à subfunção “atenção hospitalar/ambulatorial”, do Rio Grande do Sul, indicam uma predominância de investimentos em cuidados focados no indivíduo, no âmbito hospitalar, em detrimento de investimentos na implementação e na manutenção de CAPS.

Os CAPS, por sua vez, apresentam um papel estratégico na política de saúde mental e são considerados “um dos elementos centrais do que há de mais inovador nas propostas da Reforma Psiquiátrica” (Machado, 2009, p.242). Isso porque, em ambos os qua-

driênios, notamos uma expansão específica de leitos hospitalares, destinados a atender pessoas usuárias de álcool e outras drogas, seja em hospitais gerais, com leitos psiquiátricos, ou em hospitais psiquiátricos específicos.

A partir do detalhamento sobre orçamento voltado à política de saúde mental, percebemos um cenário de retrocesso à luta anti-manicomial, como pode ser visualizado a seguir.

Gráfico 6 - Valores pagos para Linha de Cuidado Aos Usuários de Álcool, Crack e Outras Drogas



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência RS. Valores Deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

Entre os anos de 2014 e 2019, os achados da pesquisa revelam uma tendência de retração no orçamento, no âmbito da linha de cuidado aos usuários de álcool, crack e outras drogas, que teve um forte investimento no ano de 2014, com R\$13.593.467 bilhões. Contudo, os valores, nos anos subsequentes, reiteram a falta de prioridade para serviços de saúde mental numa perspectiva mais integral sobre as demandas dessa natureza.

Em 2015, foram investidos R\$3.811.288, em 2016, ou seja, um acréscimo com R\$7.402.014 nos valores pagos. Em 2017, 2018 e 2019 notamos um desinvestimento nesta linha de cuidado, com R\$1.198.455 R\$1.838.980 e R\$ 0,00, respectivamente.

A redução de investimentos, na linha de cuidado aos usuários de álcool, crack e outras drogas, conforme Gráfico 6, revela a con-

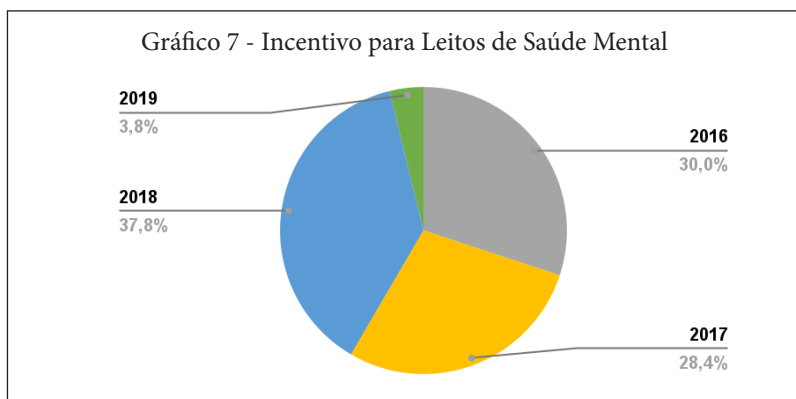
traposição do atendimento realizado no território, alinhado à política de redução de danos e em colaboração com o controle social e os movimentos sociais, em momento de profundos investimentos e centralidade nas comunidades terapêuticas e no âmbito hospitalar.

Nesta perspectiva, no Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015, foi estabelecida a meta de implantar 842 leitos em hospitais gerais dedicados ao tratamento de álcool e de drogas. Ao observarmos o desempenho ao longo desses anos, constatamos que, em 2012, foram implantadas 671 unidades. Em 2013, o mesmo número se repetiu; seguido por 194 unidades, em 2014. Contudo, em 2015, não houve novas implantações. Assim, ao final do quadriênio, o total de leitos implantados atingiu 1.536 unidades. Isso significa que não só a meta proposta foi atingida, como foi, consideravelmente, superada durante esse período.

No PPA 2012-2015, foi prevista a meta de implantação de 2.015 unidades de leitos psiquiátricos em hospitais gerais. No ano de 2012, 875 leitos foram implantados. No entanto, nos anos subsequentes, a meta foi revista, de acordo com a Lei 14.374, de 19 de dezembro de 2013, especificamente no artigo 12. A revisão agregou as metas de leitos psiquiátricos e para tratamento de álcool e outras drogas, criando uma categoria denominada “Leito Psiquiátrico/Saúde Mental Integral incentivado em Hospital Geral”, com uma nova meta de 1.295 unidades, conforme consta na 2ª revisão do PPA 2012-2015.

Essa revisão é notável pois, embora aparentemente uma nova meta tenha sido superada quando somada à anterior, isso mascara uma redução significativa na quantidade de leitos psiquiátricos em hospitais gerais. Isso ocorreu porque, originalmente, a soma das metas separadas totalizou 2.411 unidades, enquanto a revisão realizada resultou em uma redução líquida de 1.562 unidades, em relação à previsão inicial. Portanto, apesar da aparente superação da meta no relatório da 2ª revisão do PPA, a realidade é que houve uma perda substancial na implantação de leitos em hospitais gerais, em comparação com a meta inicial, conforme pode ser visto no quadro de metas nº3.

A Portaria nº 3088, de 2011, institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento psicossocial e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas. Em seu art. 10, destaca que, na Saúde Mental, o cuidado hospitalar, na Rede de Atenção Psicossocial, se refere à “enfermaria especializada em Hospital Geral”, destinada às pessoas em sofrimento psíquico ou necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas. Essa enfermaria atende casos graves, especialmente de abstinências e de intoxicações severas, conforme diretrizes da Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, e acolhe pessoas em regime de “curtíssima ou curta permanência”. Dessa forma, a proposta é priorizar a implementação de leitos em Hospitais Gerais ao invés de internações em hospitais psiquiátricos, cujos inventivos, no quadriênio 2016-2019, podem ser visualizados no Gráfico 7.



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência RS. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

Nos anos de 2016-2019, ocorreu um incremento orçamentário nos leitos de saúde mental, de forma linear, com exceção do ano de 2019. Em 2016, foram investidos pouco mais de R\$15 bilhões; em 2017, R\$14 bilhões; em 2018, R\$18 bilhões; e, em 2019, diferente dos anos anteriores, foram pagos R\$1.908.269,50 bilhões em leitos. Não foram encontrados valores para 2014 e 2015. Por isso, não foram analisados.

Conforme mostra o PPA 2016-2019, houve uma prioridade no que concerne à disposição de leitos hospitalares, com cerca de 30% em média em cada ano, em relação aos incentivos para os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), por exemplo.

No PPA 2016-2019, previu-se a manutenção de 2.316 leitos de saúde mental em Hospital Geral e Hospital Especializado. A meta é inferior, em termos quantitativos, 541 unidades, se comparada àque-las previstas separadamente no PPA 2012-2015 (842 unidades de leitos de álcool e drogas e 2.015 unidades de leitos psiquiátricos). Vale lembrar que as metas, ao serem unificadas em revisão do referido PPA, tiveram redução, ou seja, não foram alcançadas, não havendo, portanto, o incremento destas unidades no PPA 2016-2019, ainda que tenha sido alocado recurso.

Em relação aos Centros de Atenção Psicossocial, no PPA 2012-2015, a meta do governo do RS foi implantar e manter 200 unidades de CAPS, mais uma vez, ela não foi atingida, chegando a 189 unidades, em 2015, atingindo, desta forma, 94,5%, conforme a Tabela 4.

Tabela 4- Meta Implantação e manutenção de CAPS de 2012-2015

Realiza- do 2012	Acu- mulado	Realiza- do 2013	Acumu- lado	Realiza- do 2014	Acu- mulado	Realiza- do 2015	Acu- mulado
152	152	158	158	186	186	189	189

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios de Gestão do RS 2012-2015.

De acordo com a Tabela 4, observamos que, apesar de não haver diferenciação quanto aos valores realizados e acumulados, há um acréscimo gradativo de 2012 a 2015. Isso permite interpretar-mos que os dados foram acumulados no decorrer dos anos. Neste sentido, observamos que, em 2015, houve a menor incidência, com apenas 3 unidades de CAPS implantadas e mantidas.

No PPA seguinte (2016-2019), não houve previsão de meta relacionada à implantação/manutenção deste dispositivo no estado, o que reforça a compreensão de que houve priorização do atendimento em âmbito hospitalar e nas comunidades terapêuticas.

Apesar de os leitos em saúde mental, nos Hospitais Gerais, estarem previstos na RAPS, o cuidado realizado, neste âmbito, deve ter curta duração, privilegiando o cuidado no território, prioritariamente nos CAPS, os quais demonstram “[...] efetividade na substituição da internação de longos períodos, por um tratamento que não isola os pacientes de suas famílias e da comunidade” (Schrank; Olschowsky, 2008, p.128).

Os CAPS são dispositivos estratégicos e centrais, na perspectiva da Reforma Psiquiátrica, visam a atenção integral aos sujeitos usuários do serviço de saúde mental. A abordagem, em saúde mental, sob a ótica da saúde mental coletiva, busca superar a visão tradicional de isolamento social/cura, típica do modelo biomédico centrado no indivíduo, na medicalização e nos sintomas. A abordagem adotada pelos CAPS segue uma perspectiva ampliada de saúde, alinhada aos princípios do SUS, levando em conta o contexto econômico, político, social e cultural, englobando aspectos, como saneamento, alimentação, educação, moradia e acesso ao lazer.

Os PPAs do RS pouco avançaram nesta perspectiva de saúde mental coletiva, haja vista que o comparativo do investimento na atenção hospitalar/ambulatorial é substancialmente maior do que o investimento em implantação e manutenção de CAPS.

Na ação do PPA 2012-2015 para a Ampliação e a Qualificação da Atenção Secundária e Terciária: Serviços Próprios, foram estudadas as metas relacionadas ao atendimento ambulatorial, prestado em diferentes instituições de saúde. No Hospital Psiquiátrico São Pedro, a meta era de 16.000 atendimentos aos/às usuários/as em sofrimento psicossocial. No Hospital Colônia Itapuã, o número estabelecido era de 4.800 atendimentos a pacientes. Já no Hospital Sanatório Partenon, a meta era de 180.000 atendimentos a pacientes.

A meta de atendimento ambulatorial, para atendimentos aos/às usuários/as em sofrimento psicossocial no Hospital Psiquiátrico São Pedro, foi superada. Em 2012, houve 12.204 atendimentos; em 2013, foram 13.093; em 2014, 14.052; e, em 2015, 22.769. O total de atendimentos entre 2012 e 2015 foi de 62.118, o que significa um aumento de 288,23%, em comparação com a meta originalmente estabelecida.

Dentre os anos, observa-se que, em 2012 e 2015, houve maior incidência de atendimentos do que nos anos anteriores. É importante acrescentar que, em 2013, ainda havia 240 pessoas residentes fixas no Hospital São Pedro, conforme reportagem de maio do Jornal Extraclasse (2013).

A meta inicial, para o Hospital Colônia Itapuã, era de atender 4.800 pacientes. Contudo, segundo o relatório de avaliação, não houve atendimentos registrados nos anos de 2012 e 2013. Em 2014, o hospital atendeu 2.359 pacientes e, em 2015, esse número saltou para 4.950. Assim, entre 2014 e 2015, o total foi de 7.309 usuários/as atendidos/as, ultrapassando a meta em 52,27%. Ocorreu um expressivo aumento de atendimentos, em 2015, mais que o dobro, em relação à 2014.

A meta de atendimentos, prevista para o Hospital Sanatório Partenon, era de 180.000 usuários/as atendidos/as. Porém, ao analisarmos os dados entre 2012 e 2015, identificamos que houve 54.654 atendimentos, em 2012; 119.080, em 2013; 116.264, em 2014; e 104.500, em 2015. Assim, o total de atendimentos, no período, foi de 394.498, superando a meta em 119,16%.

No período subsequente, os alvos foram unificados em uma única projeção, estabelecendo 880.000 atendimentos ambulatoriais entre o Hospital Psiquiátrico São Pedro, Hospital Sanatório Partenon, Hospital Colônia Itapuã e Ambulatório de Dermatologia Sanitária. Esses atendimentos seriam realizados, por meio da “assistência qualificada e resolutiva”, incorporando programas de reabilitação, para usuários/as internos/as e externos/as, como “oficina de criatividade, cooperativa de geração de renda e clube da amizade”. A previsão do quantitativo de atendimentos, para esse alvo, superou a soma dos relativos aos atendimentos nos respectivos Hospitais, com exceção do Ambulatório de Dermatologia Sanitária, constantes no PPA 2012-2015.

A construção de uma rede integrada de atenção em Saúde Mental, sob a perspectiva da reforma psiquiátrica brasileira, enfrenta grandes desafios. Contudo, para promover o cuidado com a liberdade, é imperativo que haja uma priorização de investimentos e uma alocação adequada de recursos.

Fazendo o exposto, é possível garantir um atendimento de qualidade e universal para a população. Não obstante, alguns desafios atuais incluem a necessidade da superação da lógica persistente manicomial; a desospitalização de usuárias/os; o fortalecimento dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), do ponto de vista técnico e financeiro. Além disso, é necessário combater o estigma, em relação ao sofrimento mental; promover a educação permanente de profissionais de saúde mental; e garantir uma estrutura de cuidados que preserve e amplie os direitos e a dignidade humana.

Em suma, depreendemos que o trabalho em saúde mental é complexo e exige um trabalho multi e interprofissional, assim como o compromisso público de contínuo investimento e alocação de recursos para garantir a efetiva construção de uma rede de atenção em Saúde Mental, que proporcione o cuidado em liberdade e com qualidade.

3 Considerações Finais

Ao finalizar este capítulo, ressaltamos que o percurso percorrido mostra a dificuldade do acesso à informação para conseguir evidenciar a realidade do investimento. Em outras palavras, deparamos com a falta de transparência, inacessibilidade e inconsistência de informações no portal de transparência do RS (2012 a 2019).

Este processo foi desgastante e adoecedor, visto que a coleta ocorreu durante a crise sanitária da pandemia da Covid-19, com todos os seus impactos na vida da população brasileira, professores/as e estudantes, especialmente do ensino público.

Quanto aos documentos utilizados, principalmente no que se refere aos PPAs e aos relatórios anuais, identificamos discrepância metodológica entre eles e no íterim do mesmo documento. Isso dificultou a análise e a compreensão dos dados. Outro desafio do trilhar da pesquisa foi a não divulgação dos relatórios do último quadriênio (2016-2019). Mais uma vez, esse fato representa uma falta de transparência, o que dificulta a avaliação do desempenho das políticas de saúde no estado do RS.

Quanto aos achados, manifestamos preocupação ao observar que, nos últimos anos, houve uma redução das metas de saúde nos PPAs, assim como um processual desinvestimento, sendo que, em algumas áreas, o orçamento final pago foi valor igual a R\$ 0,00 (zero), o que aponta para o descaso e a inoperância do Estado a um setor essencial para a vida da população gaúcha.

Diante da lógica ultraneoliberal de ajuste fiscal permanente, o Sistema Único de Saúde encontra limites estruturais que atravessam sua consolidação e agudizam no tempo presente, após golpe jurídico-parlamentar, que escancarou as estratégias de transferências de recursos ao capital predatório. A intensificação do projeto ultraneoliberal resvala na dilapidação dos serviços públicos e na expropriação de direitos que, por conseguinte, contribui para os aviltamentos das condições de vida e saúde da classe trabalhadora.

Neste estudo, a análise dos números evidenciou que o investimento na saúde gaúcha segue uma lógica curativista, assistencial e privatista, com o investimento massivo em serviços hospitalares e ambulatoriais da atenção terciária, em detrimento da promoção e da prevenção em saúde, especialmente no nível de Atenção Básica, que foi fortemente impactada com as mudanças na Política Nacional de Atenção Básica e, sobretudo, no que concerne à ESF.

Essa mesma lógica, como foi possível observar, ressoa nos dispositivos da RAPS, sobretudo nos CAPS e nos residenciais terapêuticos, que desempenham um papel crucial na assistência às pessoas em sofrimento psicossocial. Conforme os dados da pesquisa, esses dispositivos sofrem com a falta de investimento e com a não previsão de metas para a sua implantação e manutenção no estado, em um contexto profundamente preocupante de incremento de investimentos em comunidades terapêuticas.

Essa tendência se contrapõe aos princípios da reforma psiquiátrica, que busca a humanização do tratamento de pessoas com sofrimento psicossocial em meio aberto, em contraposição à lógica manicomial e institucionalizada reforçada no tratamento realizado nas comunidades terapêuticas. O fortalecimento dessa lógica é, particularmente, surpreendente e preocupante em um estado historica-

mente progressista e pioneiro na discussão e na implementação da reforma psiquiátrica.

Nesse sentido, cabe reiterar o compromisso com a consolidação da reforma psiquiátrica e a melhoria dos cuidados destinados aos/às usuários/as de serviços de saúde mental, álcool e outras drogas. Para tanto, reafirmamos a necessária incorporação de uma perspectiva de ampliação e de consolidação da rede substitutiva pública e estatal, capaz de sustentar uma ação integral e antimanicomial, centrada no território, sob perspectiva de direitos humanos, garantindo o orçamento público para Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), em contraposição à lógica privativa e às comunidades terapêuticas.

Essas prioridades do governo estadual, em alguns em setores da saúde de alto custo com enfoque no indivíduo e na doença, expressam os interesses antagônicos envolvidos na concepção de saúde e na alocação de recursos públicos, que, por sua vez, desembocam na materialização de uma assistência fragmentada, pontual e, cada vez mais, precarizada.

Cabe ressaltar que, embora os serviços e as ações hospitalares tenham sido priorizados nos anos investigados, decréscimos sucessivos foram identificados ano a ano. Isso denota expressões do desfinanciamento na saúde em nos diversos setores, em obediência ao rito da austeridade ultraneoliberal, incompatível com o SUS constitucional.

Considerando o exposto nesta sistematização, múltiplas foram as possibilidades de correlação para o aprofundamento dos dados aqui apresentados, assim como a necessidade de realizar novos estudos que possam, além de investigar as realidades estaduais, também aprofundar análise com outras regiões, bem como todo território nacional.

Em meio a todos desafios, que se impuseram no processo de coleta e análise de dados, nutrimos esperança à possibilidade de os dados serem desocultados e socializados, possibilitando, assim, coletivizá-los.

Outrossim, ressaltamos a luta entre técnicos e usuários/as do SUS na vigilância e na defesa do fortalecimento deste Sistema. So-

mente dessa forma, será possível promover a saúde em seu sentido ampliado, de forma integral, em contraposição à lógica privatista, manicomial, curativista, e excludente em disputa.

Infelizmente, o cenário analisado é o de radicalização do princípio de ajustamento das necessidades sociais à lógica econômica concorrencial, que visa o desmonte do sistema de proteção social, fundado na solidariedade e, em particular, à desconstrução de um sistema de saúde universal, que sequer chegou a constituir os instrumentos adequados de financiamento.

Em meio ao contexto de enxugamento e de retração do Estado, em que o orçamento público é utilizado e priorizado os interesses do mercado, acompanhamos impactos nocivos do desfinanciamento, que se torna evidente no enfraquecimento; e a precarização do SUS, colocando em xeque a premissa da universalidade e da integridade de um sistema universal de saúde, como direito de cidadania.

Por fim, compreendemos que o que une o Rio Grande do Sul e o Rio Grande do Norte não é apenas nosso direcionamento ético, político, o trabalho e o afeto, mas também a luta em defesa do SUS! Assim seguimos, pois queremos reforçar a defesa de que “A nossa luta é todo dia, saúde pública não é mercadoria!”

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamento e história**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRANDÃO, V. M. P. et al. Formação e Trabalho dos/das assistentes sociais na saúde mental. In: CLOSS, T. T.; BRANDÃO, V. M. P.; LIMA, J. F. **Serviço Social e residências em saúde no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Movimento, 2018.

CECILIO, L. C. DE O. et al.. A Atenção Básica à Saúde e a construção das redes temáticas de saúde: qual pode ser o seu papel?. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 11, p. 2893–2902, nov. 2012.

CISLAGHI, J.F. Financiamento e privatização da saúde no Brasil em tempos ultraneoliberais. Revista **Humanidades & Inovação: Política**

de Saúde e Lutas Sociais em tempos de Pandemia da Covid-19 (Edição Especial), Palmas, v.8 n.35, fev. 2021.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal; tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016 [2009].

EXTRACLASSE. São Pedro: onde a Reforma Psiquiátrica ainda não chegou. Por Adriana Machado / Publicado em 24 de maio de 2013. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br> **Extra Classe**. Acesso em Novembro de 2023.

PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

MACHADO, Graziela Scheffer. O trabalho do Serviço Social nos CAPS. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8 n. 2, p. 241-254, jul./dez. 2009.

MASSUDA, Adriano. Mudanças no financiamento da Atenção Primária à Saúde no Sistema Único de Saúde Brasileiro: Avanço ou Retrocesso. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2020.

MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo. Ofensivas contra a saúde pública à luz do debate derivacionista: o caso da Agência de Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS). **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, v. 22, n. 1, 2023. DOI: 10.15448/1677-9509.2023.1.43437. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/43437>. Acesso em: 24 out. 2023.

MENDES, A, CARNUT L, GUERRA L. D. S. Reflexões acerca do financiamento federal da Atenção Básica no Sistema Único de Saúde. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, número especial 1, p. 224-243, setembro 2018.

ROMANINI, M. et al.. Saúde mental, direitos humanos e sistema penal: reinventando a extensão em tempos pandêmicos desmedidos. **Saúde e Sociedade**, v. 31, n. 1, p. e210391, 2022.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.** 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.117>. Acesso em Novembro

de 2023.

SCHRANK G.; OLSCHOWSKY, A. O centro de Atenção Psicossocial e as estratégias para inserção da família. **Rev Esc Enferm USP**, v. 42, n. 1, p. 127-34, 2008. Disponível em: . Acesso em: 24 fev. 2022.

As implicações do ajuste fiscal na política de Educação no Brasil e no Rio Grande do Norte

Larisse de Oliveira Rodrigues¹

Adnna Raquel de Araújo de Souza²

Carla Júlia da Silva³

Jeniffer Andrade da Fonseca⁴

Luanna Alves Pinto⁵

1 Introdução

O presente capítulo é resultado de estudos sobre o ajuste fiscal e seus impactos na política de Educação no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte. Tais estudos fazem parte do projeto de pesquisa desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QP SOCIAL) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). A partir da pesquisa

1 Assistente Social. Mestre e Doutora em Serviço Social (PPGSS/ UERJ). Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integrante do grupo de estudos e pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QP-SOCIAL). E-mail: larisse.rodrigues@ufrn.br

2 Assistente Social. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e graduanda em Administração Pública na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Integrante do grupo de estudos e pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: adnnaaraquel@gmail.com

3 Assistente Social. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do grupo de estudos e pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: cajuliass@gmail.com

4 Assistente Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do grupo de estudos e pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: jenifferandradesh@gmail.com

5 Licenciada em Filosofia. Graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do grupo de estudos e pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). E-mail: luannaalvespinto@gmail.com

“As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”, que contempla o recorte temporal de 2014 a 2019, com o apoio e financiamento do CNPQ, o grupo tem buscado analisar o avanço do neoliberalismo no Brasil e suas reverberações para o acirramento da pobreza e das múltiplas faces da desigualdade social no país.

No cenário da contrarreforma do Estado brasileiro, a política de ajuste fiscal emerge enquanto importante ferramenta que garante recursos oriundos do fundo público para as esferas de financeirização, implicando garantia das políticas sociais e resultando na complexificação da questão social, no aprofundamento da desigualdade e na piora das condições de vida de parcela significativa da população. Tal circunstância elucida a histórica disputa pelo orçamento público, cuja mediação tem se desdobrado via culpabilização do “gasto social”, impondo todo o ônus à classe trabalhadora, desdobrando-se na desestruturação e no desfinanciamento das políticas sociais.

À vista disso, busca-se assinalar as particularidades dessas expressões na política de Educação e os seus desdobramentos na especificidade do estado do Rio Grande do Norte. No contexto da austeridade fiscal, vivenciada com mais intensidade ao longo da última década, a política de Educação sofreu inúmeras intercorrências. Essas situações implicaram não somente a dificuldade em se atingir metas anteriormente definidas, mas, sobretudo, a potencialização do movimento de precarização, que se expressa principalmente através da redução de investimentos, do escasseamento de recursos, do preterimento da infraestrutura e da desvalorização dos trabalhadores da Educação.

A fim de desvelar criticamente essas implicações, a presente produção se fundamentou no método materialista, utilizando-se da abordagem quanti-qualitativa, para que assim, sob a luz das discussões teóricas de cada categoria, fosse possível apreender manifestações do objeto. O levantamento das informações utilizadas foi realizado através de consultas a ferramentas eletrônicas oficiais, como o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e

o Portal da Transparência, além da análise de documentos emitidos pelo governo federal, Ministério da Educação e Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA) e os relatórios de gestão. Foram analisadas todas as funções que compuseram a política de Educação nos referidos documentos, mas, no tocante às metas que as compõem, consideramos apenas aquelas passíveis de averiguação e análise, ou seja, as que possuíam dados, informações ou recursos presentes nos sistemas e nos relatórios.

Neste capítulo, serão apresentados, portanto, alguns resultados das pesquisas concernentes à política de Educação, tendo como período de vigência os anos de 2014 a 2019. Os dados aqui socializados referem-se ao cenário da Educação em âmbito tanto nacional quanto regional (Rio Grande do Norte-RN), abarcando os respectivos níveis: Educação Básica, Profissional e Tecnológica e Superior.

2 A política de Educação brasileira no contexto do ajuste fiscal: uma análise dos anos de 2014 a 2019

Ontologicamente a serviço das classes dominantes e enquanto *locus* de contínuos tensionamentos por parte da classe trabalhadora, o Estado é, *per se*, burguês, atuando, pois, na e para a preservação das condições de acumulação do capital e atenuação dos conflitos entre as classes visceralmente antagônicas. Para tal fim, o Estado utiliza-se de múltiplos aparatos que atuam por via do poder ideológico, bem como do poder da coerção, sendo estes essencialmente violentos. Como exemplo desses aparatos, cabe citar as instituições de ensino e as forças policiais, que, a partir de suas respectivas funções sociais, contribuem de forma direta para a conservação do modo de produção capitalista e de um *status quo* burguês.

Diante da antagônica e irreconciliável luta de classes, o Estado protagoniza a condução das mediações necessárias para a manutenção das relações sociais capitalistas, sendo a condição histórica e a correlação de forças entre as classes as bases da criação de meca-

nismos que objetivem as necessidades fundamentais para cada momento na perspectiva de garantia das condições de acumulação capitalista. Nesse sentido, os governos e as políticas públicas, enquanto mecanismos de gestão e estratégia estatal, se constituem com caráter contraditório em face das necessidades históricas e sociais colocadas pela luta de classes.

Assim como na trajetória das diversas políticas sociais, o desenvolvimento da política de Educação esteve intrinsecamente vinculada aos desdobramentos sociais, políticos e econômicos do país e do mundo. Diante da complexa formação sócio-histórica do Brasil, a Educação deteve em si profundos recortes de classes, de tal modo que, desde seu início, foi marcada pelo embate de classes antagônicas e projetos mutuamente divergentes, sendo suas transformações fruto das muitas lutas que se desdobraram ao longo de toda a sua história.

Nessa perspectiva, a política de Educação no Brasil se constitui como uma expressão e resultado da correlação de forças entre as classes, tendo, portanto, um caráter histórico e contraditório. A educação desempenha funções estratégicas no desenvolvimento das relações de produção e reprodução no atual estágio do capitalismo, destacando-se três fundamentais: a função ideológica, que tem como centralidade a construção de ideias e concepções que naturalizam o capitalismo como única sociabilidade possível; a função de formação de trabalhadores qualificados para a exploração da força de trabalho; e a função de mercadoria, ao se constituir enquanto um serviço mercadológico, centrado na lucratividade, na qual a lógica atual é perpassada pela financeirização.

A educação formal também se constitui como espaço de produção e socialização de conhecimento sobre as diversas áreas da vida social, que vão desde a filosofia e política ao domínio tecnológico e biológico. Portanto, esse também é um espaço de disputa para a classe trabalhadora, que historicamente vem construindo lutas para a garantia da educação enquanto um direito social, alicerçada no caráter democratizante, centrada na construção de conhecimento crítico e voltada para os interesses humanos emancipatórios e de fortalecimento das ideias de transformação social construídas por essa classe.

É nesse contexto e devido à sua relevância para a produção e a reprodução das relações sociais – o que envolve capacidade de legitimação de concepções, ideais e projetos – que se acirram as disputas em torno da perspectiva da política de Educação no Brasil. Para Leher (2018, p. 49), “os setores dominantes dedicam-se a pensar a educação como uma prática capaz de converter o conhecimento e a formação humana em ‘capital humano’, isto é, em insumo do capital”.

Para além da busca pelo controle ideológico, uma das principais estratégias da construção da política está relacionada ao papel do Estado via enfraquecimento da educação pública, pois a partir disso é possível não somente limitar seu acesso com qualidade às classes abastadas, mas também garantir paulatinamente sua conversão em mercadoria.

Esse movimento acompanha a trajetória da política de Educação ao longo do seu desenvolvimento e ganha novas conformações a partir década de 1970, com a sucessão de períodos marcados pelo desdobramento das crises econômicas, pela reestruturação produtiva, pela mundialização do capital, pelo avanço neoliberal, pela era informacional e, na particularidade brasileira, pela eclosão dos movimentos sociais, pelo processo em torno da redemocratização e, posteriormente, pela contrarreforma do Estado.

Tais processos redefinem o papel das instituições de ensino, retirando de cena a uniformização e o rígido controle do processo educativo para dar espaço à flexibilização, elucidando um “neotecnicismo” em que o “o controle decisivo desloca-se do processo para os resultados”, evidenciando a busca por **eficiência** e **produtividade** (Saviani, 2007, p. 437, grifos nossos) – características fundamentais do toyotismo.

Esses acontecimentos acarretaram inúmeras mudanças à política de Educação brasileira, que vão desde a perspectiva de Educação apresentada na Constituição Federal de 1988 (CF/88) – universal, democrática e emancipatória – até as reformas encabeçadas pelos organismos multilaterais a partir dos anos 1990, que buscaram priorizar a concentração da atenção Estatal e os recursos públicos na educação básica, abrindo espaço para o comando privado nas demais instâncias.

Cabe ressaltar que o debate acerca da educação pública, no seu sentido emancipatório, democrático e de alcance verdadeiramente universal, tem sido historicamente tangenciado, haja vista que, apesar de ser posta na CF/88 como um direito social (Art. 7º) e como um dever do Estado (Art. 208), no cotidiano, o que se observa é uma distância abissal entre o que preconiza a Carta Magna e o que está materializado nas instituições de ensino: na educação básica, na educação profissional ou no ensino superior.

Outrossim, desde a década de 1990, a contrarreforma do Estado, através da política de ajuste fiscal, tem incorrido uma série de ataques à educação pública, ocasionando características específicas em cada nível educacional, ao mesmo tempo que detém consigo aspectos de cada momento histórico vivenciado. Trata-se apenas das adequações da política aos ditames dos organismos multilaterais, por exemplo, mas em especial do movimento dicotômico existente que promove, simultaneamente, supostos avanços, à medida que readapta constantemente a educação às necessidades do capital financeirizado.

O objetivo é, portanto, indicar expressões dessas conversões no período específico de 2014 a 2019, que detém consigo influências dos acontecidos históricos do século passado, mas também aqueles mais recentes: os desdobramentos da crise econômica de 2008, a crise política iniciada no ano de 2013, o golpe jurídico-parlamentar que destituiu, através de *impeachment*, a presidenta Dilma Rousseff em 2016, a ascensão ultraneoliberal no país junto ao governo interino de Michel Temer e, por fim, a governança da extrema-direita com Jair Bolsonaro.

Ao delimitar especificamente o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), importa jogar luz em algumas questões referentes à Educação brasileira. Cabe mencionar que, durante sua gestão, Rousseff deu início – e continuidade – a algumas ações, as quais estão expressas nos documentos analisados. Neles e em demais normativas institucionais, é possível identificar a perspectiva de políticas educacionais adotadas, bem como descortinar uma unidade contraditória acerca dos investimentos realizados na Educação durante o seu mandato.

Em uma tendência estrutural de privatização, mercantilização e financeirização da educação, sobretudo em seu nível superior, há no Brasil o acirramento de um processo histórico: os óbices da classe trabalhadora no tocante ao acesso e à permanência nas instituições de ensino. A conjuntura nacional, sob a vigência dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), é perpassada pelo aprofundamento das contradições de natureza social, política e econômica, estando, pois, a política social e os programas de educação no cerne dos interesses capitalistas e, por isso, em processo de permanentes disputas de classes.

Nesse sentido, ainda que avançando em condições mais dignas para trabalhadoras e trabalhadores a partir do delineamento das políticas sociais, torna-se inegável que os respectivos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff foram atravessados por processos macroestruturais de dimensão social, política e econômica, sendo essa conjuntura algo singular aos demais países localizados na América Latina. Dentre tais processos, importa destacar a intensificação do receituário neoliberal, o qual, por sua vez, tem, sobretudo a partir da década de 1990, rebatido frontalmente na manutenção e no desenvolvimento das – historicamente embrionárias – políticas sociais.

No bojo dos interesses antagônicos das lutas de classe, torna-se possível visualizar, de um lado, um movimento limitado, mas importante, fundamentalmente expresso num salto qualitativo na educação, refletido na ampliação do acesso ao ensino mediante expansão das instituições públicas e enfoque na formação de quadros profissionais qualificados. Do outro, evidencia-se um avanço de tendências mercantis, por vezes alimentado por iniciativas estatais.

Dando prioridade à agenda neoliberal – o que, por si só, exigiu o distanciamento da perspectiva de garantia aos direitos sociais básicos presentes, mesmo diante de limitações, nos governos petistas –, o governo interino de Michel Temer provocou, paulatinamente, o subfinanciamento das políticas sociais, acarretando no agravamento das condições de vida da classe trabalhadora.

Por meio de contrarreformas do Ensino Médio e Trabalhista, com a Lei da Terceirização (Lei n. 13.429/2017), e do estabeleci-

mento de um teto de gastos (EC 95/2016), seu governo consolidou o compromisso unilateral da burguesia nacional com a agenda neoliberal. No que tange à particularidade da política educacional, esta foi marcada pela suposta “modernização” – suposta porque na prática o que se demonstrou foi um movimento de retrocesso, fundamentalmente pautado na adequação acentuada da educação pública aos moldes neoliberais, tendo como alicerce a desestruturação e o desmonte, desdobrando-se na flexibilização das estruturas curriculares, na supressão das disciplinas humanísticas, na asfixia da promoção ao debate crítico, no desfinanciamento, no refreamento do movimento de expansão e na precarização das condições de trabalho. Esse foi um movimento endossado pelo governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

Apesar de a pesquisa abarcar apenas o primeiro ano do mandato de Jair Bolsonaro, foi possível identificar, através da própria estrutura dos relatórios, o descompromisso do seu governo com a educação pública laica e de qualidade. Para além do avanço das perspectivas conservadoras, observou-se um aprofundamento do cenário experienciado no governo Temer, mas agora com novas características: o aprofundamento das desigualdades já existentes, a perseguição ao corpo docente, a desvalorização dos trabalhadores da educação, a depreciação das ciências humanísticas, o engrandecimento do movimento anticientífico, além do congelamento de recursos e dos cortes em investimentos.

2.1 As implicações do ajuste fiscal para a política de Educação no Brasil

Segundo os levantamentos realizados, o primeiro PPA (2012-2015) trabalhou a política de Educação de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), ou seja, seus programas foram expostos a partir de três eixos: Educação Básica (código 2030), Educação Profissional e Tecnológica (código 2031) e Educação Superior (código 2032). O segundo PPA (2016-2019) concentrou todos os níveis em um único programa: Educação de Qualidade Para Todos (código 2080) –

mudança que já era anunciada no relatório final do PPA 2012-2015. Para uma melhor apreensão, apresentaremos os dados dos programas seguindo a mesma lógica da LDB, ou seja, por eixos. De acordo com o PPA 2012-2015,

a educação básica é um processo de **formação de indivíduos autônomos** e capazes de assumir uma **postura crítica e criativa frente ao mundo**. A educação formal e pública, como parte fundamental de um esforço educacional maior – que também ocorre na família, na comunidade e no trabalho –, deve contribuir para dotar os indivíduos de conceitos, habilidades e atitudes para o **exercício da cidadania** e para a **redução das desigualdades sociais** existentes (Brasil, 2011, p. 141, grifos nossos).

Essa perspectiva sofre mudanças no novo PPA (2016-2019), que passa a abordar a Educação sob uma nova perspectiva, dando maior enfoque à sua relevância para o desenvolvimento econômico do país, pois, “além de fundamentos macroeconômicos sólidos, o crescimento depende do aperfeiçoamento do capital humano (educação)” (Brasil, 2015, p. 22).

A educação, como previsto na Constituição Federal de 1988 (CF 1988), deve permitir o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, sendo fator capaz de **desenvolver nos indivíduos suas potencialidades, de propiciar elementos cognitivos importantes para uma melhor compreensão dos processos econômicos, sociais e políticos por que passa o país** e de habilitá-los a tomar suas próprias decisões de forma autônoma. Significa, também, **instrução e desenvolvimento de competências e habilidades**, ampliando capacidades e contribuindo para seu melhor aproveitamento e usufruto, desta forma **qualifica a força de trabalho e fortalece sua capacidade empreendedora**. Ela também é **caminho para a inclusão social, redução das desigualdades e a superação da pobreza, na medida em que amplia os horizontes das pessoas e abre novas oportunidades de inserção social e econômica**. Além disso, a CF 1988 estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, formando um dos pilares da cidadania brasileira (Brasil, 2015, p. 27, grifos nossos).

Sendo apresentada enquanto programa 2030 no primeiro PPA (2012-2015), a Educação Básica foi composta por quatro objetivos (0596, 0597, 0598 e 0599) e 31 metas que buscavam, resumidamente, melhorar o desempenho e elevar o atendimento escolar, promover a valorização dos profissionais da educação, apoiar estudantes, as escolas e os estados, além de fortalecer a gestão e o controle social. No segundo PPA (2016-2019), a instância passou a integrar o programa 2080, possuindo apenas dois objetivos (1007 e 1008) e 24 metas que tinham como propósito ampliar o atendimento escolar e fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação.

As principais observações encontradas entre os PPAs foram: a mudança na concepção da Educação, a implementação de políticas de governo (como o Novo Ensino Médio⁶, em 2017), o Compromisso Nacional pela Educação Básica (2019), o movimento de militarização das escolas e a ausência de programas voltados para ampliação, acesso e garantia da permanência na escola da população do campo, quilombolas e indígenas, que inclusive deixaram de ser citados ao longo dos relatórios.

Observa-se, ainda, que não somente a gestão democrática e o controle social perderam espaço de discussão no PPA 2016-2019, mas também houve uma relativa desconsideração do Plano Nacional da Educação (PNE) por parte do governo no ano de 2019.

No entanto, percebe-se que, ao longo de sua vigência, parte das metas e estratégias do PNE 2014 – 2024 vão se desconectando da realidade e perdendo efetividade, especialmente diante de um cenário de restrição orçamentária e crise fiscal enfrentados pelo país desde 2016. Assim, não obstante as diretrizes do PNE permanecerem como norte a serem seguidas, as metas e estratégias, por sua vez, tornam-se objetivos inalcançáveis e não atendem, de forma objetiva, aos reais anseios dos estudantes brasileiros, que é um ensino de qualidade (BRASIL, 2020a, p. 28).

6 Para Gaudêncio Frigotto (2018, n.p.), o Novo Ensino Médio “é uma reforma que anula a Lei n. 1.821 de 12 de Março de 1953, que dispõe sobre o regime de equivalência dos cursos de grau médio para efeito de matrícula nos cursos superiores e cria novamente, com outra nomenclatura, o direcionamento compulsório à universidade. Um direcionamento que camufla o fato de que para a maioria da classe trabalhadora seu destino são as carreiras de menor prestígio social e valor econômico”.

Aprovado na Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, o PNE compreende metas para o decênio 2014-2024, tornando-se um documento base para o planejamento na política de Educação nas diferentes esferas e almejando superar a descontinuidade de programas nas mudanças de gestão. Ademais, o plano expressa o compromisso com a concretização daquilo que fora acordado com participação da sociedade civil. Portanto, traz metas como a universalização para os níveis da educação básica, ampliação da educação em tempo integral, valorização dos profissionais de educação, assim como expansão de matrículas no ensino profissional, cujas ações estratégicas para sua execução são observadas nos planos nacionais e estaduais, demonstrando a continuidade nos documentos para a efetivação do caminho traçado para a educação no país.

Logo, as metas que compõem os objetivos dos PPAs, no âmbito da Educação, devem estar em consonância com aquelas estabelecidas pelo PNE, pois é ele o responsável pelo direcionamento das estratégias a serem adotadas ao longo dos anos. A questão da dificuldade em se garantir o alcance de metas não se resume ao Plano, tendo em vista que este pode, ao longo do tempo, não expressar com veemência as necessidades dos estudantes e da própria educação. A real problemática se encontra no governo, que enxerga apenas no documento um problema que, na verdade, é estrutural e que assinala a incapacidade do Estado brasileiro – diante da sua atual conformação de priorização dos interesses burgueses – de assegurar o alcance de metas minimamente alcançáveis.

A Educação Profissional e Tecnológica emerge no PPA 2012-2015 enquanto programa 2031, sendo composta por dois objetivos (0582 e 0588) e nove metas, visando expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica e ofertar vagas de educação profissional para jovens e adultos. No programa 2080, tal instância foi composta por apenas um objetivo (1009) e três metas que almejavam ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhando-a às demandas sociais e de mercado.

À vista disso, importa trazer o objetivo 1009, o qual se trata de “Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de quali-

dade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024”. Entre as metas analisadas a partir desse objetivo, destacamos as seguintes: 04KQ - Ofertar 5 milhões de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada no conjunto de iniciativas do Pronatec e 0618 - Promoções de ações voltadas à consolidação dos institutos federais de forma a contribuir com a integração e desenvolvimento regional.

O próprio objetivo e algumas das metas acabam por refletir o processo concomitante de investimentos na rede pública e na rede privada, sendo esta segunda priorizada no orçamento público durante os últimos anos. No processo de comparação dos documentos, percebe-se que, enquanto o programa 2031 buscou a reestruturação dos *campi* já existentes, a criação de novos institutos e o aumento de matrículas da educação profissional e tecnológica, o programa 2080 focou apenas na ampliação de matrículas. Outra observação é que no PPA 2012-2015, as metas que receberam recursos foram amplamente atingidas, havendo um real aumento de matrículas e o crescimento significativo dos Institutos Federais, todavia, no PPA 2016-2019, apenas uma, entre as três metas previstas, foi atingida completamente.

Isso posto, vale assinalar que tanto o nível da Educação Superior quanto o de Educação Profissional e Tecnológica, cada um com suas particularidades, têm sido perpassados pela mercantilização do ensino e pelas necessidades de reprodução do modo de produção capitalista, especialmente no que tange aos cursos técnicos, que historicamente suprimem análises críticas acerca da realidade, furtando-se, pois, às instituições de desenvolverem debates acerca de categorias centrais a sociabilidade humana como trabalho (produtivo e reprodutivo), Estado, modos econômicos de produção e acirramento da questão social. Acerca do movimento hegemônico de privatização e mercantilização da Educação Profissional e Tecnológica, Frigotto (2011) traz elementos teórico-políticos imprescindíveis à compreensão desse debate:

No âmbito da educação profissional, técnica e tecnológica, centro de grandes disputas na Constituinte, na LDB e no PNE em prol de uma concepção não adestradora e tecnicista e de sua vinculação jurídica e financiamento públicos, esta foi-se constituindo na grande prioridade da década, sem alterar, todavia, seu caráter predominantemente privado. Pelo contrário, como demonstra Cunha (2005), a tendência, desde a década de 1980, era de ampliá-la para o ensino superior. Gabriel Grabowsky (2010) mostra-nos que, em 1999, apenas 25% da educação profissional era pública e 75% era composta por cursos de curtíssima duração, de nível básico. O Censo de 2008 revelou que 83% das matrículas do nível tecnológico estavam na iniciativa privada. Mas o mais chocante é que o Sistema S, em 2010, mobilizou aproximadamente 16 bilhões de recursos públicos, somando-se os recolhidos compulsoriamente pelo Estado e a ele repassados, e a venda de serviços ao setor público (Frigotto, 2011, p. 246-247).

Com relação à Educação Superior, foi apresentada no PPA 2012-2015 enquanto programa 2032 (Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão), sendo composta por três objetivos (0593, 0803, 0841) e 13 metas que buscavam, resumidamente: produzir estudos capazes de orientar formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, apoiar a formação de pessoal e ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade. No PPA 2016-2019, tal instância foi resumida em apenas um objetivo (1010), que buscava ampliar o acesso ao Ensino Superior de qualidade em todos os seus níveis (graduação e pós-graduação).

Referente ao PPA do quadriênio de 2012-2015, importa ressaltar alguns objetivos e metas norteadoras. Nessa análise, atente-mo-nos ao objetivo 0841, que visa: “Ampliar o acesso à educação superior com condições de permanência e equidade por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em **instituições privadas** para estudantes de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos” (Brasil, 2011, grifos nossos). A menção a esse objetivo em específico se dá pela íntima relação com o debate aqui desenvolvido: a manutenção de um processo profundamente contraditório no bojo da Educação Superior,

haja vista a ampliação das universidades públicas (em estruturas e vagas) concomitante a destinações, sobretudo via FIES, para universidades privadas⁷.

Cabe mencionar ainda que entre as metas para alcançar tal objetivo está “Apoiar Entidades de Ensino Superior Não Federal”, deixando implícita, pois, a disposição orçamentária para investimentos nas instituições privadas de Ensino Superior. Nas análises sobre educação e inclusão da classe trabalhadora nas universidades através de programas como PROUNI, Frigotto (2011, p. 247) afirma: “[...] seria fantástico se tal inclusão não fosse incorporando, ainda que de forma enviesada, a tese conservadora de Milton Friedman que, no final da década de 1950, defendia que o Estado desse aos mais pobres um *voucher* ou uma carta de crédito para escolherem onde queriam estudar”.

Ao comparar as estruturas dos objetivos desses diferentes PPAs, observou-se que, enquanto o primeiro (2012-2015) deu maior enfoque às ações de monitoramento e avaliação, formação de pessoal qualificado, ampliação do acesso e das condições de permanência, o segundo (2016-2019) concentrou suas metas na ampliação de matrículas, além de suprimir a idealização de uma meta que trabalhasse exclusivamente a inserção e a permanência de grupos historicamente excluídos, como havia indicado no anterior.

Ainda que secularmente permeada por inúmeras lacunas, torna-se inegável que a partir do golpe de 2016 contra a ex-presidenta Dilma Rousseff e a – *incipiente* – democracia brasileira, a educação no Brasil, em todos os seus níveis, vem sendo alvo de inúmeros retrocessos, tanto na sua dimensão ideopolítica quanto na esfera orçamentária, responsável pela manutenção – ou não – das instituições de ensino no país.

Um marco concernente à agudização da agenda neoliberal no país e, por consequência, de retrocessos para as políticas sociais

⁷ “De 2010 até 2014, o governo federal aumentou treze vezes o orçamento para o FIES, chegando a um gasto, no período, de 30 bilhões de reais, valor integralmente transferido para as Universidades Privadas. Tal política de incentivo aos grupos privados criou verdadeiros monstros, como a Kroton-Anhanguera, o maior grupo de ensino privado do mundo que, tendo mais de 70% de seu orçamento provindo do FIES, é a empresa que mais recebe dinheiro do governo federal (superando Embraer, Odebrecht etc.)” (Bof, 2015).

ocorreu em dezembro de 2016, com a instituição da Emenda Constitucional (EC) n. 95. Responsável por instituir um Novo Regime Fiscal (NRF), a referida EC estabeleceu o congelamento dos gastos primários da União por um período de vinte anos. Na seguinte tabela, observa-se o decréscimo nos investimentos do governo federal na política da educação, sobretudo no tocante à redução de recursos entre o preconizado na Lei Orçamentária Anual (LOA) e o que é efetivamente pago:

Tabela 1 – Dotação e execução orçamentária e financeira da Função Educação no Brasil no período de 2014 a 2019

Ano	Dotação - LOA	Empenho	Pagamento
2014	142.842.415.244,59	130.932.569.907,36	112.814.284.817,49
2015	151.359.008.492,92	135.998.501.456,27	116.107.229.564,46
2016	130.129.927.364,66	125.201.689.559,85	112.705.364.206,44
2017	128.236.883.070,01	124.108.154.883,35	113.424.948.139,54
2018	123.697.382.706,31	103.205.081.228,72	103.440.063.872,79
2019	118.399.807.709,00	114.081.564.557,00	94.474.263.880,00
Total	794.665.424.587,47	733.527.561.592,56	652.966.154.480,71

Fonte: Elaboração própria. SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

*Os dados advêm dos seguintes órgãos orçamentários: Ministério da Educação e Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/FIES - Ministério da Educação.

Ao analisar os valores destinados para a Função Educação ainda na LOA, considerando os últimos anos de cada PPA, ou seja, os anos de 2015 e 2019, percebe-se uma redução de cerca de 21% do montante. Essa diferença também é observada na fase de pagamento, em que houve uma redução de 18% entre os referidos anos. É possível observar, ainda, que nos últimos dois anos do primeiro PPA analisado, houve um aumento, algo que não acontece no segundo PPA, tendo em vista que a partir do ano de 2016 há uma redução dos

valores definidos na LOA, o que converge com o que foi idealizado pelo NRF.

Portanto, são estruturais os rebatimentos do ajuste fiscal para a manutenção e desenvolvimento de políticas sociais, as quais atravessam, desde a década de 1990, e se agravam no contexto mais recente com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016 e com processos de desfinanciamento, focalização e privatização. Isso posto, áreas como saúde, assistência social, previdência social e educação sofreram cortes consideráveis, resultando, de forma geral, no asfixiamento de inúmeros programas e serviços públicos. A partir das considerações até aqui apontadas e das que sequeentemente serão postas nesse debate, é possível perceber uma minoração gradual nos investimentos na Educação, em todos os seus níveis – o que atinge desde a Educação Básica até a Educação Superior.

3 As implicações do ajuste fiscal na política de Educação no Rio Grande do Norte

A análise da política no Rio Grande do Norte contou com o estudo dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019, organizados em estrutura semelhante aos nacionais na divisão em programas, objetivos e metas. Em relação ao PPA 2012-2015, elaborado e executado durante o governo de Rosalba Ciarlini (2011-2014), então eleita pelo Democratas (DEM), foram estudados oito programas e seus respectivos objetivos, que correspondem aos analisados no âmbito nacional. De maneira geral, os programas compreendem ações de planejamento e avaliação do ensino (1801), como a realização do Censo Escolar; de infraestrutura (1805, 1831 e 1833), incluindo expansão de escolas estaduais e construção de prédios para o nível superior; gestão das políticas educacionais (1806), destacando-se o fortalecimento da gestão democrática nas escolas; ações para expansão e qualidade da educação (1804), que incluem os programas de alimentação e transporte; assim como formação e valorização profissional (1802).

Já o segundo PPA teve sua elaboração no governo de Robinson Faria (2015-2018), eleito pelo Partido Social Democrático (PSD), e

seu último ano de vigência ocorreu no primeiro ano do governo de Fátima Bezerra (2019-atualmente) do PT. Sua estrutura se assemelha ao PPA nacional para o mesmo quadriênio, constituindo-se de programas referentes aos níveis de ensino, então “7 - Educação Básica e Profissional” e “8 - Educação Superior e Tecnológica”, nos quais foram estudados seis e dois objetivos, respectivamente. Ademais, o plano passou por uma revisão em 2018 na qual teve o acréscimo de três objetivos (0322, 0323, 0324) no programa de Educação Básica e Profissional, entre os quais destacamos a elaboração de um específico para a educação em tempo integral (objetivo 0324) e para expansão e melhoria do ensino profissional (0322).

Nota-se que o direcionamento dos objetivos e metas propostas nos planos estaduais está em consonância com aqueles estabelecidos nacionalmente que, em última instância, foram construídos para executar as diretrizes para a educação promulgadas no PNE. Contudo, a política de ajuste fiscal inviabiliza o cumprimento das metas do PNE, sobretudo no que concerne ao aumento do investimento para 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o final de vigência da lei. A meta 20 previa destinação de 7% para o ano de 2019 e, em 2024, de no mínimo 10%, porém, conforme relatório do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP (2022a), o investimento público em educação continua estagnado em torno de 5% do PIB.

Como discutido por Pellanda e Cara (2020), o aprofundamento do ajuste com a promulgação da EC n. 95/2016 cria um impedimento real para maiores investimentos na educação, resultando não apenas na continuidade do cenário de não cumprimento das metas do atual PNE, mas também estendendo suas consequências para a elaboração do próximo plano. Nesse sentido, aquele que significaria o documento bússola para os planos plurianuais em relação à educação já se encontra fragilizado na sua execução com a austeridade.

Para além do não cumprimento das metas acordadas no plano nacional, cabe ressaltar as mudanças realizadas na educação, sobretudo a estrutura e o currículo da educação básica, que aprofundam as disparidades de acesso ao ensino formal e sua qualidade em um contexto de maior demanda para a educação pública devido à queda

na renda familiar com a crise econômica e os efeitos do desemprego e da precarização das relações de trabalho, ambos intensificados com a pandemia da Covid-19. A precarização das condições de vida e trabalho dessas famílias caminha com um projeto de sucateamento da rede pública de ensino, tocado para ampliar a atuação do mercado, assim como reafirma a elitização do ensino superior ao reduzir as condições objetivas para uma educação de qualidade para todos.

Isso posto, a execução da política no período estudado contou com o governo do estado composto por partidos de oposição ao segundo mandato de Dilma Rousseff, os quais constituíram as bases de apoio ao *impeachment* da presidente, que marcou o processo de golpe efetivado em 2016, iniciando a presidência de Michel Temer. Nesse sentido, ressalta-se que há concordância com o projeto neoliberal e conservador orquestrado nacionalmente, cujos rebatimentos das decisões nacionais se expressam na educação potiguar desde a ausência de dados transparentes acerca do orçamento público até o próprio demonstrativo da execução que segue a lógica de investimentos mínimos nas políticas sociais.

3.1 A execução da Função Educação no Rio Grande do Norte no período de 2014 a 2019

As recentes mudanças nacionais se refletem nas regiões e nos respectivos estados, aprofundando as disparidades e as desigualdades educacionais na medida em que os governos se alinham e dão continuidade ao projeto de contrarreforma da educação e seu fortalecimento como mercadoria. A exemplo da educação potiguar, destacam-se os últimos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁸ e a disparidade entre o ensino fundamental e o ensino médio. Segundo o Censo Educacional de 2021, o ensino fundamen-

8 O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica foi criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) para medir a qualidade da educação no país e, então, estabelecer metas para a melhoria do ensino. Com índice final que varia de 0 a 10, o IDEB é calculado a partir dos resultados da taxa de rendimento escolar (aprovação), obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Reconhecido como o principal indicador educacional, este possibilita o monitoramento e subsídios para o planejamento da política, visto que é medido a cada dois anos, assim como dispõe de metas específicas para cada ano, tanto em nível nacional como por unidade da federação, rede de ensino e escola (Brasil, 2022b).

tal atingiu IDEB de 5,0 nos anos iniciais e 4,4 nos anos finais, ambos próximos do índice nacional. Contudo, o ensino médio potiguar ofertado pela rede pública obteve índice de 2,8, um dos piores do país, assim como refletiu a disparidade entre o ensino médio público e o da rede privada, a qual contou com IDEB 5,5.

Embora existam ressalvas para o último censo considerando possíveis aprovações automáticas devido à pandemia, assim como redução de estudantes para realização da avaliação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), essa disparidade já se expressava nos censos anteriores, a exemplo de 2019, quando o ensino médio público contou com 3,2 enquanto a rede privada marcou 5,6, cuja observação dos índices demonstra uma crescente nos anos de 2013 a 2019. Além do abismo entre o ensino público e o ofertado pelas instituições privadas, a educação potiguar segue o movimento nacional de as secretarias municipais e estaduais de educação estabelecer parcerias público-privadas para implementação de programas e assessoramento às escolas, impactando na gestão e nos currículos escolares, comprometendo a autonomia dos professores ao controlar os conteúdos ofertados e os métodos de ensino e avaliação (Frigotto, 2011).

Considerando o mapeamento realizado por Diniz e Garcia (2018), a Secretaria Estadual de Educação e Cultura (SEEC/RN) estabeleceu diversas parcerias com fundações e institutos de interesse privado para a oferta de programas e serviços na rede estadual. Identificaram, por exemplo, parcerias no desenvolvimento do Ensino Médio em Tempo Integral que se efetivam pelo Programa de Fortalecimento das Escolas de Ensino Médio (Promédio). O Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) atuou no projeto “Escola da Escolha”, trazendo uma proposta pedagógica centrada no “projeto de vida” dos estudantes (Azevedo; Queiroz, 2022). Ademais, a atuação dos institutos Sonho Grande e Natura no monitoramento da qualidade educacional, tal como a Fundação Lemann nos projetos de formação de professores (“Programa Gestão para a Aprendizagem”, “Programa Formar” e “Programa Escolas na Rede”), explicita a interferência no trabalho pedagógico e a inserção da lógica empresarial que define a qualidade do ensino em termos de eficiência.

Essas problemáticas de inserção da lógica mercantil se relacionam com o cenário de reduções da execução orçamentária para a educação pública, pois, ao comprometê-la com investimentos mínimos, permite o surgimento de discursos e justificativas para efetivar mudanças com vistas à expansão da lógica privativa, sobretudo com as parcerias público-privadas e reestruturações do currículo e formas de gestão nas instituições. Por essa razão, a análise do orçamento nos permite uma visão do que realmente pode ser realizado, visto que a concretização dos programas e os objetivos estabelecidos dependem necessariamente da destinação de recursos, mas não devem ser compreendidos isoladamente das mudanças estruturais resultantes da disputa de projetos e concepções em torno da educação.

No levantamento realizado para o demonstrativo da educação, foram utilizados os dados fornecidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a função, então composta por subfunções equivalentes aos níveis e modalidades de ensino, as quais foram posteriormente analisadas. Na tabela abaixo, encontram-se os respectivos recursos empenhados e pagos no âmbito do Rio Grande do Norte.

Tabela 2 – Dotação e execução orçamentária e financeira da Função Educação no RN no período de 2014 a 2019

Ano	Dotação - LOA*	Empenho	Pagamento
2014	2.475.271.854,61	2.351.180.051,50	2.313.513.342,09
2015	2.014.364.291,75	1.853.967.608,24	1.780.969.326,55
2016	1.913.021.748,20	1.759.827.387,10	1.636.199.642,12
2017	1.725.095.533,77	1.979.860.533,58	1.806.520.675,17
2018	1.876.986.701,74	1.732.248.928,58	1.584.891.662,56
2019	1.981.257.842,10	1.649.364.532,25	1.515.492.513,75
Total	11.985.997.972,17	11.326.449.041,25	10.637.587.162,24

Fonte: Elaboração própria. SIOPE/FNDE. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

* Os valores são referentes à dotação atualizada obtida nos dados da CONTROL, tendo em vista a ausência de indicação destes no SIOPE/FNDE.

Entre os anos 2014 e 2015, houve uma redução de 21,1% no empenho e de 23% no valor pago, sendo esta a diminuição mais significativa no período estudado. Na transição do PPA 2012-2015 para o PPA 2016-2019, nota-se um decréscimo de 5% no valor previsto e de 8% no pagamento. É possível observar que, após sucessivas reduções de 2014 a 2016, no ano de 2017 há um aumento no empenho (12,5%) e no pagamento (10,4%), destacando-se como a maior execução referente ao período do segundo PPA. Em 2018, retoma o decréscimo no valor previsto (12,5%) e no pago (12,2%), atingindo uma redução de R\$ 221 milhões no pagamento.

No último ano analisado, observa-se a menor execução da função, com reduções no valor previsto (4,7%) e no pago (4,3%), uma perda estimada em R\$ 82 milhões e R\$ 69 milhões, respectivamente. Por fim, ao comparar o maior pagamento (2014) com o menor valor pago (2019), verifica-se a significativa redução de 34,4%, isto é, uma diferença em torno de R\$ 798 milhões na execução orçamentária da função.

A execução orçamentária da política de Educação conta também com repasses da União para as Unidades Federativas. Na Tabela 3, abaixo, estão expostos os valores da dotação, os empenhados e os efetivamente pagos pela União ao Rio Grande do Norte. Destaca-se que nesses dados estão contidos inclusive os investimentos da União para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) presentes no estado, tais quais os *campi* da UFRN e do IFRN. Desse modo, nem todos os recursos apresentados foram necessariamente transferidos para a administração do governo do estado, mas dizem respeito à colaboração federal com a educação em todos os níveis presentes no RN.

Tabela 3 – Repasses da União para o RN no âmbito da Função Educação no período de 2014 a 2019

Ano	Dotação Atual	Empenho	Pago
2014	2.074.003.308,21	1.895.272.580,43	1.708.705.881,59
2015	2.430.026.881,17	2.163.069.724,54	1.998.921.732,27
2016	2.226.808.168,28	2.139.202.735,39	1.961.964.637,99
2017	2.214.413.822,11	2.125.421.147,99	1.980.546.145,23
2018	2.158.611.505,65	2.125.091.541,15	1.854.486.877,50
2019	2.065.258.235,00	2.023.946.587,50	1.763.051.362,61
Total	13.169.121.920,42	12.472.004.317,00	11.267.676.637,20

Fonte: Elaboração própria. SIOF. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

Isso posto, identificou-se mínimas oscilações no pagamento durante o período, assim como na diferença entre os valores previstos e os executados, a exemplo da redução de 12% no valor pago em comparação ao empenhado no ano de 2018, isto é, uma diminuição de aproximadamente R\$ 270 milhões. Contudo, a partir de 2015, houve redução dos recursos previstos na dotação, com o último ano apresentando a menor execução, apesar de empenho e pagamento superiores a 2014 em cerca de 6,7% e 3,1%, respectivamente. Em relação ao ano de 2019, este apresentou um decréscimo na dotação em cerca de R\$ 93 milhões, assim como o executado foi R\$ 91 milhões abaixo do ano anterior.

Os valores repassados pela União para o governo do estado (não considerando, portanto, o empregado nas IFES) estão relacionados precipuamente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse Fundo foi criado através da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, com o intuito de assegurar a manutenção e o desenvolvimento da educação pública, bem como valorizar os(as) profissionais da educação. Inicialmente, foi definido que o FUNDEB existiria até 2019, no entanto, a partir da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, houve uma reformulação que, dentre outras alterações, tornou-o permanente.

Durante os anos estudados nesta pesquisa, portanto, vigorava a configuração antiga do FUNDEB, em que 20% de diversos impostos⁹ de estados e municípios eram destinados ao Fundo, que era complementado pela União. Essa complementação era de no mínimo 10%¹⁰ do total de impostos implicados ao Fundo e tem como objetivo equanimizar os investimentos em educação no território nacional, uma vez que existem grandes disparidades na arrecadação fiscal entre os estados e os municípios brasileiros.

A Tabela 4 apresenta os repasses da União exclusivamente para a Educação Básica do Rio Grande do Norte. Observa-se uma redução gritante no orçamento no decurso dos anos estudados, sobretudo nos valores de pagamento.

Tabela 4 – Repasses da União para o RN no âmbito da subfunção 368 Educação Básica no período de 2014 a 2019

Ano	Dotação Atual	Empenho	Pago
2014	9.043.008,01	5.562.858,91	2.259.799,08
2015	8.478.753,98	3.893.589,59	1.032.827,47
2016	3.528.801,28	3.337.415,62	219.584,72
2017	7.195.786,24	4.061.033,09	137.012,95
2018	2.852.111,75	2.805.107,89	666.415,25
2019	897.034,00	845.047,08	291.136,85
Total	31.995.495,25	20.505.052,18	4.606.776,32

Fonte: Elaboração própria. SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

9 Alguns desses impostos estão previstos no artigo 155 da Constituição Federal de 1988, como é o caso do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD); Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Além disso, há também a parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do artigo 154 da Constituição Federal, prevista no art. 157 da CF de 1988; a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), relativamente a imóveis situados nos municípios, prevista no artigo 158 da CF de 1988; a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), prevista no artigo 159 da CF de 1988; a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do IPI devida ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a parcela do produto da arrecadação do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, também previstas no artigo 159 da CF de 1988; e, por fim, as receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes (Brasil, 2007).

10 Esse índice foi alterado para 12% e chegará a 23% a partir de 2026 (Brasil, 2020d).

Analisando a execução orçamentária e financeira, destaca-se a discrepância entre os valores planejados na dotação e os efetivamente pagos. No ano de 2017, por exemplo, observa-se que apenas 1,9% do proposto na dotação foi pago. É no mínimo alarmante que a complementação da União tenha saído da casa dos dois milhões em 2014 para pouco mais de cem mil reais em 2017. Para uma análise mais detalhada, no entanto, seria necessário pesquisar acerca da arrecadação fiscal do estado, uma vez que o repasse relaciona-se diretamente à incapacidade do ente federado em atingir o valor mínimo nacional de investimento por estudante, no contexto do FUNDEB.

Ainda assim, os valores de pagamento apresentam uma queda brusca, que não demonstra ter relação com um possível crescimento econômico do estado. De 2014 para 2015, houve uma redução de mais da metade no valor pago (54%). Esse decréscimo fica ainda mais evidente na transição de PPA's (2015 para 2016), em que se verifica uma redução de exorbitantes 78% no índice de pagamento. Buscando uma compensação nos investimentos estaduais na educação básica, observam-se, na verdade, uma estabilidade nos pagamentos dos ensinos fundamental e médio nos anos estudados e um sutil acréscimo na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA), também respaldada pelo FUNDEB¹¹.

Dado o exposto, a política de Educação teve sua execução orçamentária marcada por decréscimos, mas assegurando certa estabilidade no período, significando uma ausência de crescimento considerável, assim como os repasses da União não apresentam diferenças expressivas por se aterem aos mínimos estabelecidos. No entanto, a exemplo dos repasses para a educação básica, a “estabilidade” esconde um direcionamento dos gastos para determinados níveis ou modalidades, reduzindo os valores executados em determinado âmbito da política para crescimento em outra. Esse direcionamento dos recursos, privilegiado na execução orçamentária, torna-se visível ao analisarmos as subfunções. Apesar de identificadas nos planos estaduais referentes à formação de recursos humanos, educação especial e administração geral, esta última compreendendo ações para os diferentes níveis e modalidades de ensino, no SIOPE do FNDE identificamos as subfunções indicadas na tabela a seguir.

11 A demonstração mais detalhada dessas subfunções será apresentada abaixo.

Tabela 5 – Percentuais de pagamentos (execução financeira) realizados nas subfunções da Educação no RN – 2014 a 2019 (%)*

Subfunção/Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
117 PNAE**	-	-	1,4	2,4	1,6	1,7	1,8
361 Ensino Fundamental	46,0	42,0	43,8	33,2	33,8	31,1	35,6
362 Ensino Médio	30,0	30,2	25,9	35,2	34,9	32,8	32,1
363 Ensino Profissional	1,1	0,0	0,2	0,2	0,5	0,8	0,4
364 Ensino Superior	15,7	17,2	16,1	13,2	12,0	14,7	14,0
366 Educação de Jovens e Adultos	7,3	10,5	12,6	15,8	17,1	19,0	16,1
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria. SIOPE/FNDE. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

*A elaboração da tabela possui como referência do valor total a soma do pagamento das subfunções estudadas.

** A subfunção “117 PNAE” não tem dados referentes à sua execução orçamentária nos anos de 2014 e 2015 na plataforma do SIOPE/FNDE.

Considerando o detalhamento do percentual dos valores executados, a Tabela 5 demonstra uma maior concentração nas subfunções “361 Ensino Fundamental” e “362 Ensino Médio”. É previsível o maior percentual para esses níveis de ensino considerando a participação dos estados na execução e manutenção de acordo com o promulgado no artigo 10 da LDB, cuja responsabilidade está em assegurar junto aos municípios a oferta do ensino fundamental e oferecer, prioritariamente, o ensino médio. Entretanto, observa-se uma redução dos percentuais concernentes ao ensino fundamental nos anos de 2017 (33,2%) e 2019 (31,1%), o que expressa o decréscimo dos valores pagos nessa subfunção. Já no ensino médio, o percentual de 25,9% em 2016 indica o ano de menor execução, assim como os anos de 2018 (34,9%) e 2019 (32,8%) compreendem um decréscimo apresentado nesse período.

Referente ao ensino fundamental, o levantamento com base no demonstrativo do SIOPE indicou um movimento de redução dos

valores empenhados e pagos no período de 2014 a 2017, a exemplo da redução em R\$ 49 milhões no pagamento na transição do primeiro para o início do segundo Plano Plurianual. Em 2017, o decréscimo atingiu cerca de 26,2%, perda estimada em R\$ 175 milhões para o pagamento da subfunção. Mesmo com o crescimento de aproximadamente R\$ 7 milhões no ano de 2018, este é seguido de um decréscimo de 11%, representando uma redução em cerca de R\$ 57 milhões no valor pago, marcando o ano de 2019 como o menor ano de execução no período estudado.

Em relação ao ensino médio, também foram identificados decréscimos nos recursos empenhados nos anos de 2016 (25%), ano de menor execução na subfunção, e 2019 (7,5%), o que significou uma perda em cerca de R\$ 137 milhões e R\$ 42 milhões, respectivamente. Comparados os valores pagos, nota-se o decréscimo estimado em R\$ 121 milhões no pagamento em 2016, menor valor do período. Em 2017, houve aumento em cerca de 32%, o que significou um pagamento de aproximadamente R\$ 127 milhões acima do ano anterior, considerado o maior valor pago do período analisado. Já no ano de 2019, o valor empenhado refletiu uma perda de R\$ 42 milhões, assim como seu pagamento foi o segundo menor nos anos estudados, menos de R\$ 48 milhões em comparação ao valor pago anteriormente. Nesse sentido, o ensino médio também finalizou o período com decréscimo dos valores executados, apesar do contexto nacional de início de implementação das mudanças promulgadas nos anos anteriores.

Com a execução do ensino fundamental e médio apresentando diminuição dos recursos investidos em um cenário de transformações profundas na educação básica, entendemos, então, que vivenciamos ataques às escolas públicas que aprofundam as desigualdades educacionais no país, sobretudo regionais e em nível estadual. As mudanças no currículo com a BNCC instituída em 2017, assim como a reestruturação com o Novo Ensino Médio, têm sua implementação com orçamentos já reduzidos e ínfimos, o que nos faz questionar como esse processo está sendo realizado, principalmente com base na implantação das “escolas modelos”. Ademais, a

defesa da educação em tempo integral sem maiores investimentos para a educação básica expressa a contradição entre o discurso de preocupação com a qualidade do ensino e a prática pelos recursos destinados.

A ampliação do itinerário escolar sem as devidas condições estruturais e pedagógicas, bem como garantias para permanência pelos programas de transporte e alimentação escolar, não repercutiu em melhoria da “qualidade”, sobretudo num país e estado que não valorizam seus professores, precarizando suas condições de trabalho com salários reduzidos e sobrecarga de atividades. Segundo o Balanço do Plano Nacional de Educação (2020), a meta 18 sobre assegurar a existência dos planos de carreiras dos profissionais de educação conta com dificuldades significativas para seu cumprimento, chegando no ano de 2018 com 9 das 27 redes dos estados e do Distrito Federal em situação irregular, assim como cerca de 30% dos municípios. No que concerne ao Rio Grande do Norte, mesmo com a existência de planos de carreira, até o ano de 2018 somente 69,5% dos municípios atendiam ao piso salarial do magistério definido em lei municipal, então abaixo da média de 76,7% da região Nordeste (INEP, 2022).

Na análise do percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, observou-se que nos anos de 2016 e 2017 foram 72,02% e 72,45%, bem próximos ao percentual mínimo estabelecido em 60%. Mesmo nos anos de maior percentual, como em 2018 (83,99%), foi identificada uma redução na aplicação em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) que não estão relacionadas à remuneração do magistério. Em 2018, o percentual foi reduzido para 16,01%, após os 27,55% em 2017, bem distantes do máximo de 40% estabelecidos. Logo, aparenta existir um movimento de contrabalancear os investimentos gerais para a educação de maneira a excluir a valorização dos profissionais, como a efetivação dos planos de carreira e a garantia do piso salarial, como se fosse alheio à promoção da qualidade da educação.

Nos planos estaduais, foi identificada a subfunção “306 - Alimentação e Nutrição”, que compreendia as metas de implementação

e fortalecimento do programa de alimentação escolar, constituindo referência direta ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que consiste no repasse de recursos financeiros federais pelo FNDE para atender todas as etapas e modalidades da educação básica. O programa é imprescindível para a permanência e a garantia da segurança alimentar e nutricional de crianças e adolescentes da rede pública, principalmente daquelas de famílias mais vulneráveis, como expresso no contexto de pandemia da Covid-19, na medida em que as famílias sem rendimento suficiente para garantir a alimentação necessária tinham a merenda escolar como principal refeição para seus filhos. No período de suspensão das aulas, a Lei n. 13.987/2020 permitiu a distribuição de alimentos obtidos pelo programa para as famílias dos estudantes atendidos.

No demonstrativo estadual no SIOPE, observamos uma subfunção específica para o PNAE, cujos dados sobre sua execução apenas se referem ao período de 2016 a 2019. Na análise, foi identificado que em 2017 o programa contou com a maior execução de recursos, cerca de R\$ 13 milhões a mais no valor de 2016, que teve o menor pagamento do quadriênio. Já em 2018, houve um decréscimo de 33,5%, em torno de R\$ 12 milhões a menos, enquanto o último ano fechou um valor pago aproximado, somente R\$ 222 mil a mais para execução do programa no estado.

Até o período pesquisado, os valores repassados pela União aos estados e municípios por dia letivo para cada estudante era de R\$ 0,36 para ensino fundamental e médio e R\$ 1,07 para aqueles em tempo integral. Embora importante para a permanência e a garantia de alimentação necessária, o programa não passou por reajuste desde 2017, ou seja, durante seis anos foram mantidos os valores, enquanto as condições socioeconômicas declinaram com o desemprego e a crise econômica. Somente em 2023, com a Resolução CD/FNDE n. 02, de 10 de março de 2023, o programa contou com reajuste para a realização do cálculo dos repasses, aumentando para R\$ 0,50 em relação aos estudantes no ensino fundamental e médio, assim como R\$ 1,37 para aqueles matriculados em escola de tempo integral com permanência mínima de 7 horas na escola ou em atividades escolares.

No que tange às demais modalidades de ensino, o Ensino Profissional apresenta-se como a subfunção com menor índice de pagamento dentre as estudadas. Essa característica possui relação com o fato de o ensino técnico e profissional público estar majoritariamente concentrado nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia espalhados pelo estado, sendo essas instituições financiadas principalmente pelo governo federal.

Ao analisar a execução orçamentária e financeira dessa modalidade, que se reflete nos índices apresentados na Tabela 5, observa-se o expressivo decréscimo no pagamento do último ano do PPA 2012-2015, com uma diminuição de 95% (mais de 16 milhões de reais) em relação a 2014. Em contrapartida, no primeiro ano do PPA 2016-2019 ocorreu um acréscimo de 308% (mais de 2 milhões) em relação a 2015. Os valores absolutos demonstram que, apesar do elevado aumento percentual, permaneceu ainda uma enorme discrepância entre os valores pagos em 2014 (mais de dezessete milhões de reais) e em 2016 (pouco mais de três milhões de reais), conforme dados do SIOPE. Esses índices de pagamento foram elevados paulatinamente no decurso do segundo PPA analisado, tendo em seu último ano (2019) chegado ao equivalente a 62% do valor pago em 2014, o maior do período estudado.

A subfunção relacionada ao Ensino Superior no estado está imbricada, sobretudo, ao Instituto de Educação Superior Presidente Kennedy – Centro de Formação de Profissionais de Educação (IFESP/RN) – e à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). As alterações orçamentárias entre os anos estudados são aparentemente sutis. No entanto, destaca-se o decréscimo de cerca de 16% do valor pago na transição dos PPAs (2015 para 2016) e de 20% no pagamento entre os anos de 2016 e 2017, conforme dados do SIOPE. Em valores reais, isso equivale a uma diminuição de cerca de 48 milhões e 50 milhões de reais, respectivamente, o que indica uma grande lacuna. Esse valor diminui ainda mais em 2018 e apenas em 2019 volta a crescer, representando 71% do valor pago em 2015, o maior entre os anos estudados na referida subfunção.

No que concerne aos pagamentos da subfunção Educação de Jovens e Adultos (EJA), nota-se uma particularidade incomum: hou-

ve acréscimo em todos os anos. Destaca-se como aumento mais expressivo de um ano para o outro o índice de 48% entre 2014 e 2015, equivalente a cerca de 60 milhões de reais. No segundo PPA (2016-2019), o maior aumento ocorreu de 2016 para 2017, com um percentual de 21%. Se compararmos, portanto, o primeiro e o último ano estudado (2014 e 2019, respectivamente), evidencia-se um acréscimo de cerca de 123%, ou quase 150 milhões de reais no valor pago. Essa constância no orçamento pode estar relacionada ao FUNDEB, que oferece suporte e segurança financeira para a educação básica, da qual a modalidade EJA faz parte.

Nesse contexto, outro elemento observado no âmbito estadual foi o possível impacto do período eleitoral. Embora não reflita na execução orçamentária da política de Educação em seu total, as funções orçamentárias, ou seja, as peças do orçamento destinadas aos níveis e modalidades específicas da educação, indicaram um crescimento nos valores repassados no ano de 2018, mesmo com o movimento de decréscimo da dotação, como o ensino fundamental, cujos valores reduziram desde 2014, mas obteve aumento no referido ano. Com maior ênfase, a Educação Profissional teve um crescimento considerável no ano correspondente ao período eleitoral, cuja dotação foi a segunda maior do período estudado (seguido do ano de 2019). Essa realidade conduz a uma triste constatação: a educação é tratada pelo poder público como barganha eleitoral, visando atender interesses pessoais, não como direito constituído e instrumento de incidência nas desigualdades sociais, tal como poderia ser. Por fim, esse contexto expressa também a relevância de estudos que busquem desvelar o cenário dos ajustes fiscais para além do aparente, uma vez que possibilitam uma análise crítica e mais próxima do real.

4 Considerações finais

Ao analisar a trajetória e as particularidades da Educação no Brasil, bem como as demais políticas sociais, torna-se pertinente atentar para a sua constituição histórica e contradições que a perpassam. Cabe salientar que no primeiro sinal de desenvolvimento

da educação no país, o acesso se deu de forma privativa, decretado a partir das relações de poder e de nítido caráter de classe, gênero e raça, um traço inerente da formação social brasileira. Desse modo, o clientelismo, na condição de um mecanismo (coercitivo) ainda tão presente na sociabilidade brasileira, muito pode dizer acerca das perspectivas adotadas historicamente na Educação, sobretudo, na não inserção do proletariado nos espaços de formação e, por conseguinte, na acentuação das desigualdades sociais no país.

A educação somente passa a ser reconhecida enquanto um direito universal e de responsabilidade do Estado a partir da Constituição Federal de 1988. Portanto, a construção dessa política na perspectiva de direito é recente e perpassada pelas contradições históricas que envolvem, de um lado, a luta da classe trabalhadora organizada para a garantia da estruturação da política a partir de uma perspectiva democrática e de qualidade e, de outro lado, a disputa com setores burgueses que vão desde os organismos internacionais, impulsionando junto a governos brasileiros, até a implementação de políticas que reafirmam o caráter dependente da nossa economia juntamente com os grupos privados de educação que crescem no Brasil desde o período da Ditadura Militar.

Outro eixo relevante a este debate é o papel do fundo público, do orçamento e de toda a sua centralidade para o desenvolvimento – *ou obliteração* – das políticas sociais no seio do capitalismo. Como bem denota Salvador (2012), o fundo público se configura como toda a capacidade de alocação de recursos do Estado. Em razão disso, torna-se uma arena de disputas, na qual entram em conflito os interesses essencialmente antagônicos da burguesia e da classe trabalhadora. Os rumos do fundo público e do orçamento podem tender para a expansão da taxa de lucro dos capitalistas ou para a reprodução de condições minimamente dignas de trabalhadoras e trabalhadores. No cenário nacional, a primeira opção tem sido a tendência posta, reverberando no exaurimento gradativo das políticas sociais e dos equipamentos públicos.

Nas últimas décadas, ao passo que se observa o avanço do neoliberalismo no Brasil, especialmente a partir da década de 1990,

é possível presenciar a disputa constante em torno do financiamento das políticas sociais e dos seus respectivos programas e serviços, rebatendo de modo consistente na forma em que essas políticas foram implementadas pós-CF de 1988 e nas condições de vida da classe trabalhadora. Entre esses rebatimentos, está a estruturação da educação pública de maneira precarizada, em condições em que é possível inclusive questionar seu caráter universal e democrático.

Ao compreender a história como um terreno dialético, aberto aos tensionamentos e mudanças provocadas pelos sujeitos, é de suma importância destacar o papel das lutas sociais e da organicidade da classe trabalhadora frente ao modo de produção capitalista e ao Estado, apreendendo este enquanto um aparato ontologicamente contraditório, mas que tem, desde sua gênese, atuado em prol de garantir as condições de reprodução do capitalismo. No seio das disputas orçamentárias e ideológicas que permeiam a Educação, é possível observar, a partir dos governos Lula (PT) e Dilma Rousseff (PT), entre os anos de 2003 e 2016, mudanças significativas na Educação, as quais possibilitaram a ampliação do acesso tanto no ensino superior quanto na educação profissional e tecnológica no país. Dentre projetos importantes para tal política, cabe mencionar o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), a expansão dos Institutos Federais (IFs) e também o Programa Universidade Para Todos (Prouni), que, com todos os seus limites e caráter contributivo para o capital, é também um meio para a inserção da classe trabalhadora nos espaços de formação acadêmica de nível superior.

Esse movimento de fortalecimento da política de Educação tem significativas mudanças após 2016, ano marcado por intensas disputas políticas que resultaram na destituição do PT da frente do executivo, com uma guinada à direita da política estatal brasileira e a consolidação da perspectiva de aprofundamento neoliberal.

Conforme analisado no decorrer da pesquisa que aqui apresentada, houve um amplo processo de desfinanciamento das políticas sociais, em especial a partir de 2017, ano que entra em vigor a EC 95/2016. Observou-se que as mudanças de perspectivas na política

de educação, como o Novo Ensino Médio, também se traduziram em cortes e mudanças nas prioridades orçamentárias em diversos programas. Importa salientar, nesse contexto, a distância sempre presente, em maior ou menor grau, entre o que é apresentado a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) e o que de fato é pago aos programas existentes nos Planos Plurianuais (PPA), algo que, cada vez mais, tem se materializado enquanto tendência, principalmente quando falamos do fundo público e das suas intrínsecas disputas.

Nesse contexto, o desfinanciamento da referida área concretiza-se como uma nítida expressão do ajuste fiscal estrutural, tendo consequências não somente na continuidade – e desenvolvimento – de uma educação pública, democrática e de qualidade, mas também no avanço de demais políticas sociais, com destaque para Saúde e Assistência Social, esferas duramente atacadas nesse período.

Outro elemento fundamental para a discussão nesta análise é a perspectiva de democratização das informações sobre as políticas sociais. Deparamo-nos com inúmeros desafios diante das dificuldades de acesso e confiabilidade dos dados quantitativos e qualitativos da execução das políticas e dos seus orçamentos, seja no Brasil, seja no RN. Na análise dos dados sobre o Brasil, tínhamos informações diferentes e/ou ausência destas sobre o cumprimento das metas e ações propostas nos PPAs e orçamento nas plataformas e relatórios institucionais. Em relação à obtenção de dados da política no Rio Grande do Norte, deparamo-nos com a inconsistência dos valores divulgados no Portal da Transparência, fonte consultada no início da pesquisa, assim como ausência de dados e respectivo detalhamento da execução orçamentária obtida pela CONTROL, a exemplo da falta de indicação dos valores pagos nos anos de 2014 a 2017.

Esse cenário expõe as problemáticas em torno da transparência e publicização daquilo que deveria ser de fácil acesso aos cidadãos, nesse caso, os investimentos e os orçamentos destinados às políticas sociais, principalmente nas consultas pelo Portal da Transparência, plataforma criada com esse objetivo. O princípio da transparência orçamentária é necessário para a concretização do controle e participação social, visto que depende do devido acesso à informa-

ção. Em face do exposto, entendemos essa dificuldade como mais uma estratégia de distanciamento da população dos instrumentos de controle social e perpetuação da apropriação do fundo público.

Por fim, no período estudado, consolidaram-se tendências de desfinanciamento e financeirização da política de Educação, o que foi traduzido em contingenciamentos e cortes orçamentários, tecnificação, cerceamento da perspectiva democrática e precarização das instituições públicas de educação. Entretanto, esse cenário não ocorre sem organização e resistência por parte de amplos setores da sociedade brasileira, trabalhadores(as) da educação e, em especial, os(as) estudantes. Esse período foi marcado por uma diversidade de estratégias de mobilização e debates acerca da defesa da política de Educação: entidades nacionais construíram campanhas nacionais, foram realizadas audiências públicas e debates nas Universidades e Institutos Federais e realizadas massivas mobilizações, a exemplo das chamadas, pela União Nacional dos(as) Estudantes (UNE), de “*tsunamis* pela educação” no ano de 2019, que levaram milhares às ruas em todo o Brasil em contraposição aos cortes nos orçamentos da educação. O caráter massivo que ganha as lutas em torno da pauta da educação demonstra a potencialidade política e a importância dessa área para os diversos setores da classe trabalhadora no Brasil, configurando-se, assim, como mais um elemento para a estratégia de defesa da educação pública e democrática como potencialidade de fortalecimento organizativo, das lutas e do projeto da classe trabalhadora.

Referências

AZEVEDO, Alessandro Augusto; QUEIROZ, Lavínia Maria S. Parcerias público-privadas: ressignificações docentes em uma escola no Rio Grande do Norte. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 16, n. 35, mai./ago. 2022, 295-313.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, e dá outras providências. Brasília, 2007.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2016-2019**: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação Ano-Base 2015**: Plano Plurianual 2012-2015. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão 2019**. Ministério da Educação. Brasília, DF. 2020a.

BRASIL. Ministério da Economia. **PPA 2016 – 2019**: Relatório anual de avaliação - Ano-Base 2019. Brasília: Ministério da Economia, 2020b.

BRASIL. **Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020**. Altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília: Senado Federal, 2020c.

BRASIL. **Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2020d.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília (DF): Inep, 2022a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília: INEP, 2022b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE n. 02, de 10 de março de 2023**. Altera a Resolução CD/FNDE n. 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília: Ministério da Educação, 2023.

CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. **Balanco do Plano Nacional de Educação. 2020**. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Relat%C3%B3rio_2020_-_Base.pdf Acesso em: 5 out. 2023.

BOF, André. Dilma corta verba das universidades públicas e mantém bilhões para instituições privadas. *Correio da Cidadania*, 23 de março de 2015. Disponível em: <https://www.correiodacidade.com.br/33-artigos/noticias-em-destaque/10623-26-03-2015-dilma-corta-verba-das-universidades-publicas-e-mantem-bilhoes-para-instituicoes-privadas>. Acesso em: 04 out. 2023.

DINIZ, F. D. B.; GARCIA, L. T. S. O privado na educação pública potiguar: mapeamento das empresas e de suas ações na rede estadual de educação do RN. In: **Anais do Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste** - Reunião Científica Regional da ANPED, 24. Universidade Federal da Paraíba, 2018. Disponível em: http://anais.anped.org.br/regionais/sites/default/files/trabalhos/12/3827-TEXTO_PROPOSTA_COMPLETO.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 48, p. 235-274, jan./abr. 2011.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Gaudêncio Frigotto publica texto criti-**

cando a Reforma do Ensino Médio. Sindicato dos Servidores Públicos Federais da Educação Básica e Profissional no Estado de Alagoas - Sintietfal. Maceió, Alagoas, 2018. Disponível em: <https://www.sintietfal.org.br/2018/08/gaudencio-frigotto-publica-texto-criticando-reforma-do-ensino-medio/>. Acesso em: 09 out. 2023.

LEHER, Roberto. **Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente:** um estudo a partir de Florestan Fernandes. - Rio de Janeiro : Consequência, 2018.

PELLANDA, A.; CARA, D. Educação na pandemia: oferta e financiamento remotos. *In:* DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza (org.). **Economia pós-pandemia:** desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico no Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 183-189.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Planejamento e das Finanças. **Plano Plurianual 2012-2015.** Natal, RN, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Planejamento e das Finanças. **Plano Plurianual 2016-2019.** Natal, RN, 2015.

SALVADOR, E. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** Universidade Estadual de Londrina, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil.** Campinas: Autores associados, 2007.

Implicações do ajuste fiscal neoliberal: precarização do trabalho e desmonte das políticas públicas de trabalho e economia solidária

Roberto Marinho Alves da Silva¹

Vivian Lúcia Rodrigues de Oliveira²

Adriana Cristina Xavier Deiga Ferreira³

Clarice Tavares Fonseca⁴

Rosângela Alves Bolte⁵

1 Introdução

As expressões mais relevantes da questão social na atualidade brasileira estão relacionadas à exposição de amplos setores da população ao desemprego estrutural e ao trabalho precário e desprotegido. Tal situação resulta em baixa remuneração e pouca ou nenhuma cobertura de direitos sociais e trabalhistas, agravando ainda mais as

1 Licenciado em Filosofia. Doutor em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UNB), Professor Associado do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Vice-líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e- mail: rmas2007@gmail.com

2 Assistente Social. Doutora em Serviço Social (PPGSS/UFRN) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social, da (GEP-QPSOCIAL). e- mail: vivianoliveirajp@gmail.com

3 Assistente Social. Doutoranda em Serviço Social (PPGSS/UFRN) na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social, (GEP-QPSOCIAL). e- mail: adri.deigaa@gmail.com

4 Assistente Social. Mestra em Serviço Social (PPGSS/UFRN) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social, na (GEP-QPSOCIAL). e- mail: claricetavares10@hotmail.com

5 Assistente Social. Doutora em Sociologia (Kassel Universität/Alemanha). Professora aposentada do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e- mail: rosalavesbr@gmail.com

condições de vida da maior parte dos homens e mulheres que constituem a “classe que vive do trabalho” (Antunes, 2011).

Não se trata apenas de ajustes conjunturais de adaptação às condições dos mercados globalizados, nem mesmo pode ser um fenômeno atribuído tão somente às demandas da reestruturação produtiva, como externalidades dos processos de avanços científicos e tecnológicos que ameaçam a substituição do trabalho cognitivo e manual pela inteligência artificial. É preciso uma visão mais ampla de um contexto global de crise estrutural do capital (Mészáros, 2002), o qual tem implicações na corrosão do trabalho, com consequente precarização das condições de trabalho e flexibilização e desregulamentação das relações laborais, com implicações nas diversas dimensões da realidade e nos campos da produção e da reprodução social.

Nesse contexto, a análise das políticas públicas de trabalho, enquanto estratégias institucionalizadas e coordenadas pelo Estado para regular a reprodução da força do trabalho, pressupõe considerar as atuais condições de intensificação da exploração e expropriação do trabalho que as grandes corporações do capital têm imposto à humanidade de modo universal, identificando particularidades na atual realidade brasileira do século XXI. É preciso considerar os pressupostos neoliberais do desmonte do Estado, com suas imposições ideopolíticas de contrarreformas nas políticas sociais, como uma das principais ofensivas de restauração do capital em vista da sua crise estrutural. Nesse contexto, o ajuste fiscal, com suas implicações no desfinanciamento e sucateamento das políticas públicas e na piora das condições de vida da classe trabalhadora, cumpre também uma função restaurativa, de transferência de parcelas maiores do fundo público para o circuito privado do capital financeiro.

Em face desses pressupostos, no presente capítulo expomos os resultados de estudos sobre as implicações do ajuste fiscal, no período de 2014 a 2019, na política pública de trabalho e emprego no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte, considerando as determinações estruturais e as particularidades regionais. O estudo foi desenvolvido no âmbito da pesquisa sobre “As implicações do

ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”, executada pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com o apoio e financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A pesquisa é orientada pela abordagem teórico-metodológica crítico-dialética, que, partindo da materialidade histórica dos fenômenos, permite identificar movimentos contraditórios na realidade, considerando suas múltiplas determinações, gerais e particulares, e possibilitando, por aproximações progressivas, a compreensão inteligível do concreto. Ainda do ponto de vista metodológico, optou-se pelo “enfoque misto ou quanti-qualitativo na pesquisa social” (Prates, 2012), de forma que, além dos estudos bibliográficos para aprofundamento das categorias de análise, foram realizadas coletas de informações documentais, abrangendo legislações, planos e relatórios de execução dos Planos Plurianuais (PPA 2012-2015 e 2016-2019) na esfera federal e do estado do RN.

Foram coletados, tratados e analisados dados da execução física, orçamentária e financeira de objetivos de programas governamentais de cada PPA, possibilitando identificar em séries históricas as implicações do ajuste fiscal na política de trabalho, emprego e renda, bem como nos programas que tratavam da dimensão do trabalho associado por meio de iniciativas econômicas solidárias, destacando o apoio e o fomento às organizações associativas e cooperativas atuantes com resíduos sólidos em áreas urbanas. Em relação à esfera nacional, o Quadro 1 detalha os programas e objetivos estudados.

Quadro 1 – Programas e objetivos relativos ao trabalho, emprego e renda e economia solidária estudados nos Planos Plurianuais do governo federal de 2012-2015 e 2016-2019

PPA 2012-2015					
Programa 2071 Trabalho e renda		Programa 2029 Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária		Programa 2067 Resíduos Sólidos	
Objetivos analisados por programa (redação síntese)					
0287	Consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	0982	Fortalecer a política nacional de economia solidária	0319	Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos [...], e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis
0289	Estimular a inclusão produtiva e contribuir para a geração de trabalho e renda	0983	Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação		
0869	Assegurar ao trabalhador o direito ao emprego e trabalho decente				
PPA 2016-2019					
Programa 2037 Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária			Programa 2083 Qualidade Ambiental		
Objetivos analisados por programa (redação síntese)					
0287	Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda	1102	Reduzir a pressão sobre os recursos naturais e a poluição por meio da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis		
0289	Fomentar oportunidades de trabalho, emprego e renda				
0869	Promover o direito ao trabalho decente				
1096	Promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas				

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

Os dados orçamentários e financeiros da função Trabalho, suas subfunções, programas vinculados e objetivos selecionados (Quadro 1) foram coletados no Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)⁶, do governo federal, com acesso livre, sendo os dados obtidos classificados e tratados estatisticamente e corrigidos os valores com base na variação

⁶ Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br>

inflacionária medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), disponibilizado na calculadora do cidadão pelo Banco Central do Brasil⁷, possibilitando formar as séries históricas.

No caso do Rio Grande do Norte, os dados relativos à execução orçamentária de programas e ações de trabalho e emprego foram coletados nos Portais de Transparência do governo do estado⁸, conforme detalha o Quadro 2, sendo também os valores nominais corrigidos com base na variação inflacionária medida pelo IPCA.

Quadro 2 – Programas e objetivos relativos ao trabalho, emprego e economia solidária nos Planos Plurianuais do estado do Rio Grande do Norte de 2012-2015 e 2016-2019

FUNÇÃO TRABALHO			
PPA 2012-2015		PPA 2016-2019	
Programa 2616 Trabalho ocupação e renda		Programa 0018 Assistência Social e Trabalho	
Objetivos analisados por programa (redação síntese)			
Único	Reduzir os índices de desemprego, garantindo a emancipação social e econômica de famílias, grupos e autônomos de baixa renda	0201	Implementar as políticas públicas de emprego e de combate ao desemprego

Fonte: Portal da Transparência do Rio Grande do Norte.

Algumas das implicações dos ajustes estruturais no mercado de trabalho são expressas em indicadores de desocupação, subocupação e desalento, obtidos na Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (PNAD Contínua Trimestral), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a captação que é realizada no 4º trimestre de cada ano para a série histórica de 2014 a 2019. Os dados nacionais, da região Nordeste e do estado do Rio Grande do Norte foram obtidos no Sistema Integrado de Recuperação Automática (SIDRA/IBGE), sendo tratados e sistematizados em forma de tabelas e gráficos.

7 <https://www.bcb.gov.br/meubc/calculadoradocidadao>

8 <http://transparencia.seplan.rn.gov.br> (para os anos de 2012 a 2018 – atualmente está desativado) e <http://transparencia.rn.gov.br/> (para o ano de 2019).

Para apresentação dos resultados do estudo, este capítulo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na segunda seção, faz-se uma breve abordagem sobre a categoria trabalho, sob uma perspectiva ontológica, destacando suas características atuais de precarização, o que possibilita uma aproximação com os significados e contornos das políticas públicas de trabalho, desde a dimensão macroeconômica, o caráter intersetorial e suas particularidades setoriais. A terceira seção apresenta o contexto de precarização das condições de trabalho com a flexibilização de direitos, destacando as implicações do ajuste fiscal neoliberal nas políticas públicas de trabalho no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte no período de 2014 a 2019. A quarta seção trata das políticas de apoio à economia solidária e suas organizações de trabalho associado, ressaltando ações de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis no Brasil.

2 Fundamentos de políticas públicas do trabalho

A presente análise considera o trabalho como expressão das capacidades criativas e criadoras dos seres humanos, envolvendo a concepção (dimensão cognitiva de prévia ideação e teleológica) e a intervenção (objetivação) na realidade histórica concreta, sendo condição fundamental para a satisfação de necessidades vitais e para a criação de bens ou riquezas materiais e imateriais. É pelo trabalho que se processa a humanização, possibilitando a superação de carências materiais e estabelecendo relações com a natureza e entre os seres humanos, o que resulta em transformações fisiológicas e intelectuais, objetivas e subjetivas, tornando o ser biológico um ser social capaz de transformar conscientemente as condições de existência, de forma que, “atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza. Desenvolve as potencialidades nela adormecidas e submete ao seu domínio o jogo das forças naturais” (Marx, 1988, p. 202).

Os processos teleológicos, orientados para a objetivação de ideias prévias, permitem a acumulação de saberes e habilidades

que possibilitam e impulsionam novos planejamentos para satisfação de novas necessidades (Lukács, 2012). Nesses processos, são constituídos complexos sociais orientados pela autodeterminação, com formas de socialização e interdependência com os seres sociais, estabelecendo relações entre si para sanar necessidades coletivas com base na cooperação ou trabalho associado. No entanto, as formas históricas de exploração e expropriação do trabalho geraram processos de desumanização, na medida em que a expansão das forças produtivas possibilitou a ampliação significativa da produção, gerando excedentes que foram transmutados na forma de mercadorias (com valor de troca), de maneira que a riqueza gerada socialmente passou a ser acumulada privadamente pelo segmento social dominante pela exploração do trabalho e acumulação da riqueza, produzindo novas relações sociais por meio da escravidão, da servidão e do assalariamento, da compra e venda da força de trabalho como mais uma mercadoria, tornando o produto do trabalho estranho ao trabalhador, pois não visa mais a satisfação de suas necessidades.

O trabalho autodeterminado passou a ser alienado, tornando-se uma coisa (reificado), enquanto mera energia mecânica a ser gasta, como condição de sobrevivência, produzindo uma “classe que vive do trabalho” (Antunes, 2011) a ser explorada por outra classe que, detendo os meios de produção, é acumuladora das riquezas geradas pelo trabalho, provocando rupturas essenciais no modo de ser social. A subsunção do trabalho ao capital se aprofunda com as estratégias e técnicas modernas de administração do processo de produção, pela coerção e pelo convencimento, possibilitando novas formas de intensificação produtiva com base no aumento da produtividade do trabalho, pela mecanização e automação. Dessa forma, o trabalho assumiu aspectos particulares no modo de produção capitalista, considerando que as atividades laborais são mercantilizadas, ou seja, o produtor não se reconhece mais em seu processo de trabalho e passa a produzir para suprir as necessidades de outro(s), conforme apontou Marx (1988, p. 153):

[...] o trabalho é exterior ao trabalhador, ou seja, não pertence à sua essência, [...] portanto ele não se afirma, mas se nega em seu

trabalho, [...] não se sente bem, mas infeliz, [...] não desenvolve energia mental e física livre, mas mortifica a sua physis e arruína a sua mente. Daí que o trabalhador só se sintia junto a si fora do trabalho. Sente-se em casa quando não trabalha e quando trabalha não se sente em casa. O seu trabalho não é portanto voluntário, mas compulsório, trabalho forçado. Por conseguinte, não é a satisfação de uma necessidade, mas somente um meio para satisfazer necessidades fora dele.

Ante o exposto, ancora-se esta discussão no processo de precarização do trabalho, cujas expressões são mundializadas e resguardam particularidades de acordo com a formação econômico-social de cada país e região. Nessa perspectiva, embora a dinâmica capitalista enseje novas formas de explorar e precarizar o trabalho para a acumulação do capital, a sua essência encontra-se no trabalho assalariado. Por esse motivo, entende-se que no modo de produção capitalista a condição de trabalho é sempre precária.

No entanto, no final da década de 1970, com a reestruturação produtiva, houve uma intensificação das estratégias de subsunção do trabalho ao capital, com a extensão da jornada e a intensificação da produção flexível que geram o desemprego de longo prazo, ao mesmo tempo que contrarreformas sociais e políticas produziram a flexibilização e a extinção de direitos, culminando nas atuais formas de precarização do trabalho. À vista disso, as mudanças do trabalho sob a égide do capitalismo contemporâneo produzem diversificadas e precárias condições de vida e trabalho, ampliando a informalidade (trabalho desprotegido) e uma forte concentração do assalariamento no “setor de serviços”, com implicações diretas na atual morfologia do trabalho, conforme Antunes (2009, 2020).

Obtém-se, então, a tônica das formas de trabalho heterogeneizado, marcado pela força de trabalho migrante, inserção maciça de mulheres, crianças e adolescentes em trabalhos degradantes, assim como maneiras de desespecialização e desqualificação do operário industrial e criação de trabalhadores multifuncionais. Desse modo,

A precariedade do mundo do trabalho é uma condição histórico-ontológica da força de trabalho como mercadoria. Desde que a

força de trabalho se constitui como mercadoria, o trabalho vivo carrega o estigma da precariedade social. Por outro lado, o conceito de precarização diz respeito a um modo de reposição sócio-histórica da precariedade. Se a precariedade é uma condição, a precarização é um processo que possui uma irremediável dimensão histórica determinada pela luta de classes e pela correlação de forças políticas entre capital e trabalho (Alves, 2007, p. 113-114).

Isso posto, denota-se que a precarização do trabalho balizada pela restauração do capital tem assumido diversas feições e conduzido os sujeitos a condições cada vez mais degradantes e inseguras de trabalho. Nessa perspectiva, acompanhando o desenrolar das forças produtivas, apresentaram-se novos desafios para a classe trabalhadora, tendo em vista que ocorreram novas demandas para os indivíduos, a saber: a flexibilização da força de trabalho, a polivalência e a multifuncionalidade como novas exigências para acesso e permanência no emprego, os contratos de trabalho intermitente, entre outros fatores que colocam a classe que vive do trabalho numa condição de maior subsunção real ao capital (Antunes, 2009, 2020).

A precarização remete às mudanças ocorridas em nível mundial tanto na produção quanto na reprodução social a partir da década de 1990, inclusive no contexto brasileiro. Nesse espectro, importa ponderar que as mutações no modelo de produção e no espaço político-ideológico foram conduzidas pela reestruturação produtiva, mundialização e financeirização do capital, ancoradas no padrão de produção “toyotista” e no ideário neoliberal. Portanto, contemporaneamente, a análise das políticas públicas de trabalho pressupõe considerar que o capital tem desenvolvido estratégias ainda mais intensificadas de exploração e expropriação, o que significa “[...] a liberação, a baixo custo, da mercadoria mais importante para o processo de valorização do capital: a força de trabalho” (Maranhão, 2008, p. 50).

De fato, as políticas públicas de trabalho são estratégias institucionalizadas e coordenadas pelo Estado para regular a reprodução da força do trabalho, tendo caráter contraditório, pois expressam conquista e reconhecimento de direitos e, ao mesmo tempo, regulam

as relações de trabalho que favorecem a reprodução das condições de exploração do trabalho pelo capital. A forma política de intervenção estatal atrela consenso e coerção com o intuito de estabelecer a continuidade do ciclo do capital, cumprindo a essência da sua funcionalidade, mas sendo permeável à luta de classes, pois é justamente por essa via que a classe trabalhadora conquista seus direitos e os têm assegurados. Após mais de um século de lutas e revoluções sociais da classe trabalhadora, foram estabelecidos os pilares fundamentais do direito humano ao trabalho, conforme expresso no Artigo 23 da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948:

1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.
2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.
3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.
4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses (ONU, 1948).

No caso brasileiro, as primeiras medidas de legislação trabalhista foram adotadas nas décadas de 1910 e 1920, fruto de mobilizações dos trabalhadores, sendo compiladas e ampliadas na Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943. Desde então, os direitos do trabalho enfrentam retrocessos com violações permanentes das garantias legais, sobretudo durante o regime ditatorial militar (1964 a 1985).

Com o processo de redemocratização nacional, ocorrem novos avanços com a constitucionalização e extensão de direitos do trabalho, conforme expresso no artigo 7º da Constituição Federal de 1988, incluindo o seguro-desemprego na seguridade social (Art. 201). Com a Lei 7.998, de 1990, foram definidos os dispositivos de contribuições que deram base à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), estabelecendo solução do financiamento do

Sistema Público de Emprego e para programas de desenvolvimento econômico por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No entanto, as políticas relativas ao trabalho vão além da regulação e da garantia de direitos, compondo também as estratégias macroeconômicas de desenvolvimento que também visam, de acordo com Singer (2003), incidir na determinação do nível de emprego, seja pelo pleno emprego da força de trabalho nas políticas anticíclicas de inspiração keynesiana, seja pela manutenção de certo nível de desemprego, como um fator de contenção de pressão inflacionária, conforme defendem os monetaristas. Ou seja, as políticas macroeconômicas de expansão ou de retração dos investimentos e das atividades econômicas, como é o caso do ajuste fiscal permanente (Bhering, 2021), impactam diretamente no nível de emprego e de desemprego.

É importante considerar a perspectiva intersetorial das políticas de trabalho, tendo em vista sua relação com as estratégias de dinamização econômica, de investimentos em infraestrutura e de desenvolvimento social. A ampliação ou retração do nível de emprego da força de trabalho reflete a política industrial e de expansão do setor de serviços; as políticas de desenvolvimento agrário, agrícola e de abastecimento; as políticas de estímulo ao consumo interno e às exportações, entre outras. Da mesma forma, tem relação direta com a ampliação ou restrição de investimentos em infraestrutura – hídrica, energética, telecomunicações, urbanização, moradia, mobilidade, saneamento –, passando pela ampliação de serviços públicos de segurança, saúde, assistência social e educação, entre outros.

Em sentido estrito, é possível identificar três dimensões setoriais das políticas de trabalho e emprego: prevenção ao desemprego, promoção do emprego e proteção do trabalho. Em relação à primeira, destacam-se os mecanismos e os instrumentos de seguridade social (seguros, auxílios e benefícios), além do estímulo (fiscal e creditício) a setores econômicos e das mediações de conflitos trabalhistas para preservação de postos de trabalho. A promoção do emprego envolve a qualificação profissional, a intermediação de mão de obra, a concessão de microcrédito, o estímulo ao empreendedorismo e as

iniciativas de inclusão produtiva, incluindo o trabalho associado ou cooperado. Quanto à dimensão de proteção do trabalho, a política pública comporta a inspeção laboral, a fiscalização e combate ao trabalho precário, o aperfeiçoamento da legislação e das normas do trabalho, os programas de saúde no trabalho, a política de valorização do salário mínimo e a política sindical, entre outras ações.

Apesar dessa ampla dimensão (macroeconômica, intersetorial e setorial) de que se pode tratar das políticas públicas de trabalho, é preciso considerar que, se a classe trabalhadora não se mobiliza permanentemente, os direitos conquistados passam a ser objeto das contrarreformas neoliberais. Além de flexibilizar leis e normas, reduzindo o seu caráter protetivo, o Estado também se omite, muitas vezes, da tarefa de fiscalizar as condições e as relações de trabalho, ou seja, atua enquanto regulamentador da precarização.

3 Contrarreformas trabalhistas e ajuste fiscal nas políticas públicas de trabalho

A partir da década de 1990, o contexto de restauração do capital intensifica o desemprego estrutural, fazendo com que os trabalhadores estejam massivamente na informalidade, ocupando espaço majoritariamente no setor de serviços. Essa situação adquire êxito por meio das ações do Estado, o qual, mesmo implementando políticas e programas de trabalho, emprego e renda, conduziu contrarreformas trabalhistas e passou a executar políticas de modo focal e segmentado, em consonância com a tomada de decisões e ações que privilegiam os detentores do capital, evidenciando o seu caráter de classe.

Desde então, a classe trabalhadora vem sofrendo ofensivas do capital, no seu direito de organização e mobilização, na condição salarial, nas relações gerais de trabalho e, sobretudo, na flexibilização de direitos sociais. Sobre esse período, Salvador (2007, p. 76) alerta que “a nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste com a ‘nova’ roupagem, rebatizado de neoliberalismo”. A precariza-

ção das condições de trabalho e as contrarreformas nas políticas de seguridade social e de trabalho são as principais expressões desse processo.

3.1 Precarização do trabalho: mecanismo de restauração do capital

Compreende-se, então, que há sucessivas e intensas expropriações que alienam meios de vida, pois são apropriados pelo capital. As expropriações ocorrem pela destituição ou desmantelamento dos direitos trabalhistas e sociais, cuja intenção é recompor as taxas de lucro e remoldar as bases de reprodução da força de trabalho (Boschetti, 2018).

Mészáros (2015) aponta mais dimensões desse ciclo de expropriação e degradação, afirmando que diante da crise estrutural coloca-se em evidência o desmoronamento da humanidade e, indubitavelmente, da natureza, acarretando numa produção destrutiva. Essa crise estrutural contemporaneamente tem acirrado a contradição capital/trabalho e permitido a emersão de novas expressões da questão social. Nesse contexto, a precarização social do trabalho é entendida como um processo que envolve os âmbitos econômico, social e político, gerando

[...] uma institucionalização da flexibilização e da precarização moderna do trabalho, **que renova e reconfigura a precarização histórica e estrutural do trabalho no Brasil**, agora justificada pela necessidade de adaptação aos novos tempos globais [...] O conteúdo dessa (nova) precarização está dado pela condição de instabilidade, de insegurança, de adaptabilidade e de fragmentação dos coletivos de trabalhadores e da destituição do conteúdo social do trabalho. Essa condição se torna central e hegemônica, contrapondo-se a outras formas de trabalho e de direitos sociais duramente conquistados em nosso país, que ainda permanecem e resistem (Druck, 2007 *apud* Druck, 2011, p. 41, grifo nosso).

É central, portanto, a função estatal para estabelecer as dimensões da precarização, a exemplo da flexibilização das leis trabalhistas.

Desse modo, em acordo com Mészáros (2002), a intervenção do Estado em favor do capital se faz crucial, uma vez que é ele quem firma o aparato jurídico-normativo e político do neoliberalismo, impulsionando as privatizações e as restrições de direitos.

O movimento de restauração do capital, conduzido sob o crivo das ideias neoliberais, promoveu um conjunto de contrarreformas que colocam em xeque a efetivação de direitos e garantias sociais historicamente conquistadas. As expressões da precarização do trabalho, para além da flexibilização dos contratos, postos e processos de trabalho, têm se dado por meio de adoecimento físico e mental, acirramento da competitividade e fragmentação da organização tanto das categorias quanto de classe, bem como perante a intensificação e extensão da jornada de trabalho. No que concerne à extensão de trabalho, há medidas estatais que facilitam a violação do valor da força de trabalho, a exemplo “(1) do banco de horas; (2) da abertura do comércio aos domingos; (3) flexibilização da CLT, mediante portaria do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), facultando negociar a redução de 50% do horário do almoço” (Luce, 2013, p. 178).

Dessa forma, vivencia-se uma ofensiva conservadora mais predatória nos últimos anos, com a renúncia de fatores democráticos e de justiça social, a exemplo do *impeachment* de Dilma Rousseff, no ano de 2016. Arelado a isso, iniciou-se uma verdadeira sabatina contra os direitos da classe trabalhadora, materializada através de cortes e congelamentos de financiamento das políticas sociais ainda mais contundentes entre os anos de 2014 e 2019.

A ruptura institucional no Brasil abriu possibilidades para uma profunda reforma na legislação do trabalho com a Lei n. 13.429, de 2017, da terceirização, e a Lei n. 13.467, de 2017, da reforma trabalhista, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A terceirização permitida em todas as atividades e funções de uma empresa é motivada pela redução de custos da contratante que terceiriza, eximindo dela responsabilidades e compromissos com os funcionários terceirizados que realizam seus produtos e serviços. Por outro lado, as alterações na CLT possibilitam que acordos coletivos possam prever condições antes inaceitáveis por lei em relação à jornada de

trabalho, banco de horas, intervalo etc. A flexibilização do trabalho intermitente faz com que a pessoa empregada possa ficar à disposição do patrão para serviços que somente aparecerão ocasionalmente. Por fim, a extinção da contribuição sindical obrigatória afetou as finanças dos sindicatos, o que fragiliza ainda mais as capacidades de resistência diante da exploração patronal.

Essa reforma ocorre em um contexto de elevação do desemprego de longo prazo, com a subocupação da força de trabalho ocupada e com o aumento no número de pessoas em idade ativa que se encontrava desalentada⁹. Quanto aos indicadores de desemprego, a Tabela 1 demonstra a gravidade da situação no período estudado, possibilitando perceber também a dimensão das desigualdades regionais do trabalho no Brasil, com as taxas mais elevadas dos indicadores para a região Nordeste e para o estado do Rio Grande do Norte.

Tabela 1 – Percentual de pessoas desocupadas no 4º trimestre nos anos de 2014 a 2019 no Brasil, na região Nordeste e no estado do Rio Grande do Norte

Desocupação no 4º Trimestre (%)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	6,6	9,1	12,2	11,9	11,7	11,1
Nordeste	8,3	10,6	14,5	14,0	14,5	13,8
Rio Grande do Norte	10,5	12,3	14,7	12,4	13,6	13,0

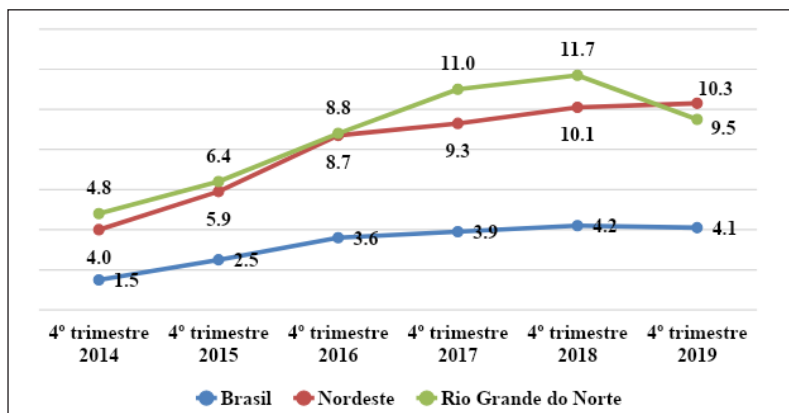
Fonte: SIDRA/IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua Trimestral). Elaboração dos autores.

Mesmo quando há pequenas variações positivas nos anos de 2017 a 2019, ficam muito acima do que foi registrado no 4º trimestre de 2014, além de se verificar uma elevação dos postos informais e

9 O IBGE considera desocupação a situação das pessoas que, no momento da pesquisa, não estavam trabalhando, mas estavam procurando trabalho e, se encontrassem, estavam disponíveis para assumi-lo. O desalento é a situação de pessoas em idade ativa que gostariam de trabalhar e estariam disponíveis, porém não procuraram trabalho por acharem que não encontrariam. A subocupação por insuficiência de horas trabalhadas é a situação em que pessoas estavam trabalhando, mas com carga horária menor que 40 horas semanais, mas gostariam de trabalhar mais horas. <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>

daqueles gerados na formalidade com alta rotatividade, baixos salários, trabalho intermitente ou por demanda (Santos; Rocha, 2022). Essa situação é ainda mais grave quando se considera o indicador de desalento, conforme o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentual de pessoas desalentadas no Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte -2014-2019



Fonte: SIDRA/IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua Trimestral). Elaboração dos autores.

Nesse contexto, também se mantêm as expressões das desigualdades de gênero e de racismo estrutural no trabalho. Estudos do Dieese (2023a), com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) trimestral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontam que, em 2021, as mulheres representavam 44% da força de trabalho no Brasil, mas somavam 55,5% das pessoas desempregadas, constituindo também a maioria das pessoas em idade ativa que se encontravam em situação de desalento e de subocupação. Ademais, as mulheres ganhavam, em média, 21% a menos do que os homens, inclusive em setores nos quais elas são a maioria da força de trabalho. Essa situação é ainda mais grave entre as mulheres negras, o que aponta para o racismo estrutural no mercado de trabalho, conforme destacado em outro estudo do Dieese (2023b), o qual demonstra que, em 2021, pessoas trabalha-

doras negras recebiam em média 61% da remuneração das pessoas brancas. As taxas de desemprego, desalento e subocupação também são maiores entre pessoas negras.

A combinação entre flexibilização das relações de trabalho e desresponsabilização estatal com as políticas de promoção e proteção do trabalho contribui para a precarização do trabalho, expressa nas condições degradantes de reprodução social da classe trabalhadora, agudizando as expressões da “questão social”, enquanto “[...] elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital/trabalho - a exploração” (Paulo Netto, 2000, p. 45). Isso ocorre porque, além do desemprego de longo prazo e do desmantelamento dos direitos sociais e trabalhistas, a concepção de seguridade social estabelecida na Constituição Federal de 1988 também vem sendo desmontada, com a privatização e a mercantilização das políticas de seguridade social e de trabalho, conforme será analisado na sequência.

3.2 Implicações do ajuste fiscal nas Políticas de Trabalho no Brasil: uma análise dos Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019

Behring e Boschetti (2008, p. 147) afirmam que o movimento de “[...] obstacularização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988 do Estado brasileiro era fortemente difundido sobre o pretexto de que a crise econômica e social vivida pelo país centrava-se na ineficiência orçamentária e administrativa dos setores públicos”, dando a base para as iniciativas de ajuste fiscal que reverberam até os dias atuais, principalmente mediante a Emenda Constitucional 95/2016, a qual congela durante vinte anos o financiamento para as políticas sociais de educação e saúde e outras áreas sociais.

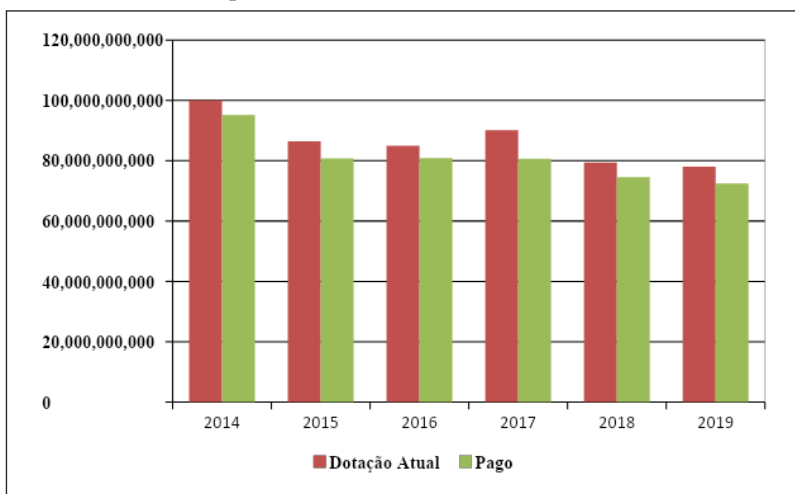
O ajuste fiscal tem implicações nas políticas públicas de trabalho desde a década de 1990, com o artifício da Desvinculação de Receitas da União (DRU), criado em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE)¹⁰, direcionando parte dos recursos vinculados

¹⁰ Em 1996, adotou a nomenclatura de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, em 2000, passou a ser denominada Desvinculação de Receitas da União (DRU).

ao pagamento de juros da dívida e outras despesas. Desde então, esse artifício vem sendo prorrogado a cada 4 anos, até que em 2015, por meio da PEC 4/15, foi prorrogado e teve o percentual ampliado para 30%, com implicações diretas na restrição de recursos para o Fundo Nacional do Trabalho (FAT).

Uma visão de conjunto sobre as implicações do ajuste fiscal na política pública de trabalho no período de 2014 a 2019 é possível com base na série histórica da dotação orçamentária e da execução financeira da função Trabalho¹¹ no orçamento da União, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Dotação orçamentária e execução financeira da Função Trabalho no período 2014 a 2019 (em bilhões de R\$)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

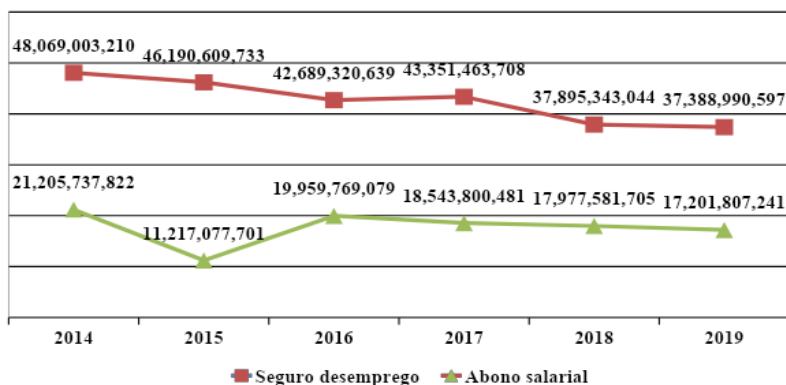
Ficam nítidas as restrições orçamentárias no período, com perdas de 23,9% dos recursos financeiros pagos efetivamente nessa função, quando se compara o primeiro com o último ano da série histórica. Para identificar onde as perdas de recursos são maiores, é importante desagregar as informações para os níveis de subfunções da função Trabalho, identificando suas principais ações orçamentárias. Dessa forma, verificou-se que 76,0% do total de recursos

¹¹ Destaca-se que, em média, 60% dos recursos destinados à Função Trabalho têm sua origem na Fonte Orçamentária 140, de “Contribuições para os Programas PIS/PASEP”.

financeiros pagos no período estão vinculados à subfunção 331, de “proteção e benefícios ao trabalhador”, o que inclui o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. Na sequência, 22,2% dos recursos estão vinculados à subfunção 334, de “fomento ao trabalho”, direcionados para financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES¹². Para a realização das demais subfunções, foi destinado apenas 1,8% do total de recursos alocados na função Trabalho entre 2014 e 2019, o que implicou grandes dificuldades para manutenção e funcionamento do Sistema Público de Emprego, incluindo as iniciativas de qualificação profissional e intermediação de mão de obra, entre outras.

Mesmo nos pagamentos do “abono salarial” e do “seguro-desemprego”, verifica-se uma queda nos investimentos, conforme o Gráfico 3. Quanto a esse aspecto, a renovação da DRU pela PEC 4/15 diminuiu, até 2019, o montante de recursos disponíveis para o FAT, que sustenta o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial.

Gráfico 3 – Série histórica de execução financeira de seguro-desemprego e abono salarial - 2014 a 2019 (em bilhões de R\$)

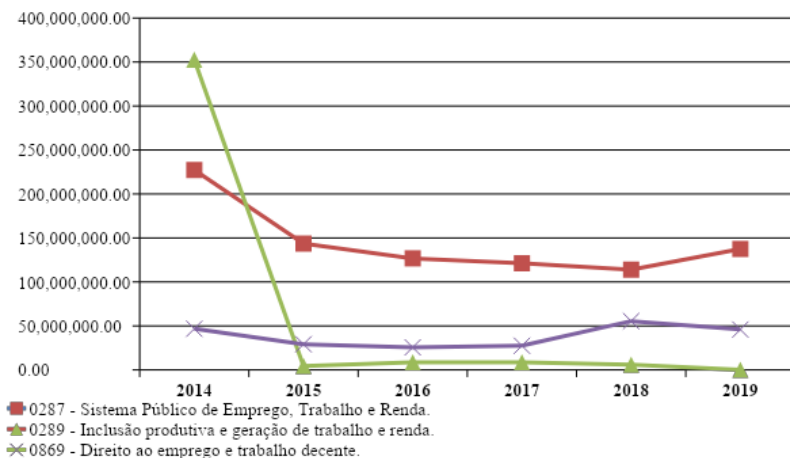


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019)

12 De acordo com o parágrafo primeiro do art. 239 da Constituição Federal, pelo menos 40% dos recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), principal fonte do Fundo de Amparo ao Trabalhador, serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor. O BNDES executa diversas linhas de financiamento com retorno ao FAT na forma de pagamento de juros, na proporção de pelo menos 28% do total de suas receitas, enquanto a parcela restante custeia o programa de seguro-desemprego e o abono salarial.

Quanto às demais ações, buscou-se verificar especificamente o desempenho do Programa 2071 nos Planos Plurianuais (2012-2015 e 2016-2019), considerando seus objetivos e metas. Com base nos relatórios anuais de execução do Plano Plurianual e nos relatórios anuais de gestão dos órgãos federais responsáveis pelo referido Programa, foi possível identificar os aspectos qualitativos da execução física, corroborando os achados relativos ao planejamento orçamentário (dotação anual) e à execução financeira (pagamento efetivo), conforme ilustrado no Gráfico 4, destacando três objetivos analisados que se relacionam às dimensões da política pública do trabalho: prevenção ao desemprego, promoção do emprego, trabalho e renda e proteção do trabalho.

Gráfico 4 – Série histórica de execução financeira de objetivos selecionados do Programa 2071 no período 2014 a 2019 (em milhões de R\$)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

Obs.: No objetivo 0287, não estão incluídos os recursos do seguro-desemprego e abono salarial que já foram analisados nos Gráficos 2 e 3. No objetivo 0289, os dados disponibilizados no SIOP não incluem os valores operados em linhas de crédito pelo BNDES e demais bancos públicos.

No caso do objetivo 0287, que visava consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, destacam-se metas relativas à ampliação da qualificação profissional, à cobertura dos beneficiários de ações de qualificação no mundo do trabalho e ao aumento nas taxas de (re)inserção no mercado formal de trabalho (intermediação de mão de obra), com foco no público que está desocupado e recebendo o seguro-desemprego.

Em relação a essas metas, o relatório de execução do Programa em 2015, quando a taxa de desocupação no Brasil começou a se elevar com redução de milhares de empregos formais, indicava a dificuldade de alcance destas devido à complexidade das ações de qualificação e de intermediação, à baixa capacidade de execução dos convenientes e às limitações de orçamento no período (Brasil, 2016a). Para o período 2016 a 2019, a situação se agravou ainda mais com a extinção do Ministério do Trabalho e Emprego no primeiro ano do governo Bolsonaro. As ações de qualificação e intermediação de mão de obra passaram a ser tratadas em modo digital (incluindo cursos a distância e encaminhamentos às vagas de emprego), vinculadas diretamente ao seguro-desemprego. O fato é que a meta de qualificação profissional de 760 mil trabalhadores no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda para o período de 2016 a 2019 não foi alcançada. De acordo com o Relatório Geral, ano base 2019 (Brasil, 2020), as metas não foram alcançadas considerando a descontinuidade da estratégia de política pública no PPA 2016-2019, pontuando alterações nas prioridades do governo, assim como a incompatibilização entre programação orçamentária e financeira.

Em relação ao objetivo 0289, “Estimular a inclusão produtiva e contribuir para a geração de trabalho e renda”, compreendia metas referentes ao Microcrédito Produtivo Orientado (MPO) e ao Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), alicerçados em recursos dos depósitos especiais remunerados do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Este contempla linhas de crédito operadas pelo BNDES para financiamentos de grande porte, bem como para operacionalização de microcrédito, destinada as micro e pequenas empresas.

No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), havia sido criada uma linha de crédito especial – Programa Crescer de Micro-

crédito –, subsidiada pelo governo federal para inclusão produtiva do público em extrema pobreza do Brasil. Esse programa cessou em dezembro de 2014, o que explica a queda no montante de recursos destinados a partir de 2015¹³, conforme expresso no Gráfico 4. Em 2015, no final do período de execução do PPA 2012-2015, o relatório geral de execução do Plano Plurianual enfatiza o alcance da meta de ampliação do microcrédito (Brasil, 2016a). No PPA 2016-2019, a execução financeira ficou baixa até que, no ano de 2019, estava praticamente zerada, de forma que o relatório geral de execução do PPA, no ano base 2019, indica que a meta não foi alcançada e apresenta como justificativa a alteração de normativos legais que impactaram na execução (Brasil, 2020).

No que concerne ao objetivo 0869 – “Assegurar ao trabalhador o direito ao emprego e trabalho decente” –, envolve metas relativas à inspeção do trabalho para o combate ao trabalho análogo ao de escravo, para erradicação do trabalho infantil, para inserção de pessoas com deficiência, inserção de aprendizes adolescentes no mercado de trabalho, além de ações educativas e de fiscalização para prevenção de acidentes e doenças do trabalho. As iniciativas de fiscalização também visavam a redução da informalidade e, conseqüentemente, a extensão e garantia do acesso aos benefícios previdenciários e aos direitos trabalhistas.

O relatório referente ao exercício de 2015 (Brasil, 2016a), conclusivo para o PPA 2012-2015, enfatiza que, no período de janeiro de 2012 a dezembro de 2014, foram inseridas 118.930 pessoas com deficiência, atingindo 101,22% da meta estabelecida para o período. No ano seguinte, apesar da queda na quantidade de ações anuais, reflexo direto da perda de auditores fiscais do trabalho sem que houvesse sido realizado concurso público, havia um esforço de superação das metas fiscalizatórias e de inspeção do trabalho. Já no PPA 2016-2019, o relatório geral do ano base 2019 (Brasil, 2020) também indica o alcance de metas relativas à inserção de pessoas com deficiência, ao combate ao trabalho análogo ao escravo e ao trabalho

13 No ano de 2015, a União suspendeu a subvenção econômica concedida por meio do Programa Crescer, fato que impactou o alcance das metas colimadas para último ano desse ciclo de monitoramento.

infantil. Porém, em relação às metas de “Inspeção para Prevenção de Acidentes e Doenças do Trabalho”, não foram alcançadas, devido à incompatibilização entre o dimensionamento da meta e a programação orçamentária e financeira, bem como à insuficiência de quadro de pessoal, de treinamento e/ou capacitação (Brasil, 2020).

De modo geral, confirma-se a confluência entre a elevação das taxas de desocupação com a precarização do trabalho e as restrições nas políticas públicas de trabalho no Brasil. Busca-se, então, verificar essas implicações no estado do Rio Grande do Norte.

3.3 As fragilidades na ponta: o desmonte das políticas públicas de trabalho no estado do Rio Grande do Norte

A Tabela 1 deste capítulo demonstra que as taxas de desocupação e de desalento são ainda mais graves no estado do Rio Grande do Norte, em comparação com a média nacional, o que exigiria uma atenção especial tanto no contexto das políticas macroeconômicas, buscando corrigir as desigualdades regionais, quanto nos investimentos em políticas públicas de prevenção ao desemprego, de promoção e fomento ao emprego, trabalho e renda e de proteção dos direitos do trabalho¹⁴. No entanto, verifica-se exatamente o contrário no período aqui estudado, com o desmonte da política nacional e estadual do trabalho.

No arcabouço do Sistema Nacional de Emprego (SINE), conforme o previsto na Lei n. 13.667, de 2018 (Brasil, 2018), os estados exercem a coordenação estadual do sistema, sendo responsáveis pela execução das ações e serviços na ausência de atuação dos municípios ou de consórcios públicos municipais, em caráter suplementar, contando com aportes de recursos próprios e transferidos pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador. No entanto, o SINE vem sendo fragilizado em suas finalidades, com limitações de repasses de recursos federais

¹⁴ Embora essa última dimensão esteja mais concentrada na esfera da União (fiscalização e proteção), há uma descentralização das ações por meio das Superintendências Estaduais do Trabalho e Emprego onde estão alocados serviços de atendimento ao público, bem como o suporte para as equipes de fiscalização do trabalho. Conforme já citado no item 3.2, em relação à redução do quadro de servidores, as Superintendências Estaduais sofrem mais diretamente os impactos desse processo, além da escassez de recursos para as demais atividades que realizam.

para seu funcionamento, o que onera ainda mais os governos estaduais e municipais que operam o sistema. O sistema, que anteriormente possuía várias atribuições, teve seu papel resumido para basicamente intermediar mão de obra e habilitar o seguro-desemprego.

Uma síntese desse desmonte pode ser obtida na “Carta de Recife”, elaborada em 2022 por titulares das Secretarias Estaduais do Trabalho, reunidos na capital de Pernambuco, no âmbito do Fórum de Secretarias Estaduais do Trabalho (FONSET). A Carta se opõe nitidamente ao esvaziamento do Ministério do Trabalho, que, depois de extinto em 2019, foi recriado, mas não estruturado. Além disso, os signatários protestam “contra a falta de recursos de financiamento para o Sistema Nacional de Empregos (SINE) no Brasil, criado para ajudar na recolocação dos trabalhadores no mercado de trabalho e estabelecer políticas públicas locais e regionais para esse público” (FONSET, 2022). Dessa forma, os governos estaduais vão sendo responsabilizados para garantir o funcionamento das Agências do Trabalho, mantidas com recursos próprios estaduais, o que é insuficiente diante da demanda.

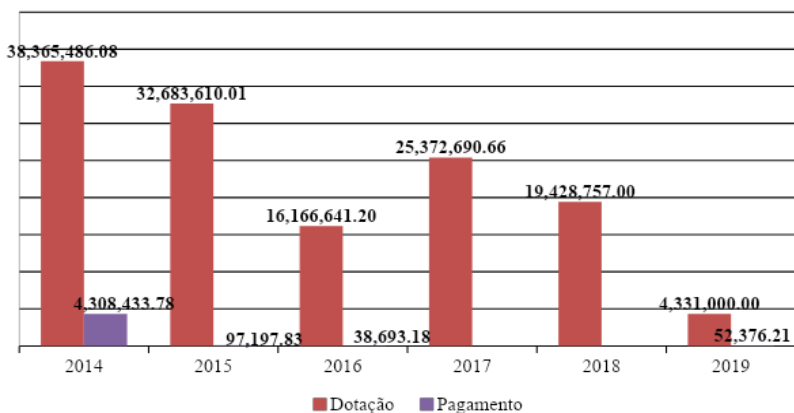
No caso do estado do Rio Grande do Norte, não é diferente, a estrutura do SINE conta com apenas 15 (quinze) postos de atendimento em funcionamento em 12 (doze) municípios, sendo 01 (uma) central do trabalhador em Natal e os outros 14 (quatorze) funcionam nos espaços das Centrais do Cidadão, contando com cerca de 65 (sessenta e cinco) servidores (SETHAS, 2019). A manutenção desses serviços, no entanto, vem sendo assumida praticamente com recursos públicos estaduais.

Nessa perspectiva, conforme apresentado na introdução deste capítulo, no PPA 2012-2015 do estado do RN havia o Programa 2616 – Trabalho, ocupação e renda –, com foco direcionado para a inserção econômica de famílias, grupos e autônomos de baixa renda. As ações do programa contemplavam o desenvolvimento do artesanato, a intermediação de mão de obra e serviços do seguro-desemprego, a intermediação e concessão de microcrédito, a qualificação social e profissional, além de iniciativas próprias de fomento ao trabalho com juventude. No PPA seguinte, de 2016 a 2019, as ações do traba-

lho foram integradas no Programa 0018 – Assistência Social e Trabalho –, tendo como objetivo implementar as políticas públicas de trabalho e combate ao desemprego.

No entanto, não se executa política dessa importância sem o aporte de investimento público, conforme retratado no Gráfico 5. Verifica-se uma enorme distorção entre os valores orçados (dotação), com expectativa de captação de recursos da União, e os mínimos valores de execução financeira a partir de 2015, praticamente cessando nos anos seguintes e retomando em níveis muito baixos em 2019. Desse modo, em 2015 os valores pagos correspondiam a apenas 0,3% da dotação orçamentária e, em relação à execução de 2014, representava uma redução de 97,74%. Em 2019, após ter passado dois anos sem registro de execução financeira, o valor executado correspondia a 1,2% do que havia sido pago em 2014.

Gráfico 5 – Dotação orçamentária e execução financeira da Função Trabalho no estado do Rio Grande do Norte (2014 a 2019)



Fonte: Portal da Transparência do RN. Valores corrigidos pelo IPCA (referência dez.2019). Não contempla as despesas administrativas com pagamento de pessoal e manutenção da estrutura.

Não há muito a analisar sobre o desempenho da política estadual de trabalho no Rio Grande do Norte, inclusive pela ausência

de relatórios anuais específicos que retratem a situação nos exercícios de 2014 a 2018. Somente a partir de 2019 é que o governo estadual passou a publicar relatórios anuais de gestão. No caso do relatório da Sethas (2019), verifica-se que o estado conseguiu manter suas 15 (quinze) Agências do Trabalho, prestando serviços de intermediação de mão de obra, acesso ao seguro-desemprego, captação de vagas de emprego, além de ações de qualificação profissional. Conforme o relatório, em 2019 foram atendidos mais de 60.000 mil trabalhadores na habilitação ao seguro-desemprego nas Agências do Trabalho no RN. Em relação à intermediação de mão de obra em 2019, dos 23.348 trabalhadores inscritos, “4.217 trabalhadores foram selecionados e encaminhados para concorrer a 2.135 vagas captadas junto às empresas, e culminando na consequente admissão de 354 colocados/empregados no mercado de trabalho” (Sethas, 2019), o que corresponde a 1,5% do total de inscritos. Os dados do seguro-desemprego e as dificuldades de reinserção da mão de obra desocupada revelam o agravamento da situação do desemprego no RN.

Nesse sentido, considerando as limitações de manutenção e geração de postos de trabalho assalariado (emprego formal), o estudo contemplou também, em âmbito nacional, uma breve mirada sobre as políticas de trabalho associado, conforme veremos na sequência.

4 Inovações e retrocessos nas políticas públicas para valorização do trabalho associado

Segundo Benini e Benini (2015, p. 326), o trabalho associado contrasta diretamente “com o trabalho assalariado, fruto da própria mercadorização da força de trabalho”, baseando-se em um formato de associação, sem dominação e sem exploração, na qual não há venda da força de trabalho para uma organização patronal. Para Singer (2002), os empreendimentos da economia solidária têm princípios de propriedade coletiva ou associada/cooperada, na qual todos os associados/cooperados possuem liberdade. Essas características contribuem para a criação de uma rede de solidariedade e

de igualdade e viabilizam a probabilidade de recuperação humana, o aumento da autoestima, a aquisição de direitos e a redução da sujeição (Singer, 2002).

A economia solidária manifesta um modelo de organização produtiva, comercial, financeira e de consumo que tem sua base na autogestão e na cooperação de organizações coletivas, redes e cadeias solidárias articuladas na esfera econômica, possibilitando a cooperação entre trabalhadores ou produtores autônomos e familiares, nas cidades ou no campo, para oportunizar a realização de atividades produtivas, como prestação de serviços, de crédito, de comercialização e de consumo. Essas organizações se constituem de diversas formas, a exemplo de cooperativas populares, empresas autogestionárias, fábricas recuperadas, associações de pequenos produtores. São atividades desenvolvidas em vários setores, como a reciclagem, a agricultura, a prestação de serviços, as finanças solidárias, dentre outras, que incluem diversos grupos de trabalhadores e trabalhadoras: catadores de materiais recicláveis, costureiras, assentados, quilombolas etc.

No Brasil, houve uma forte expansão da economia solidária nos anos 1990, em uma década que marca, de maneira mais intensa e sistemática, o aprofundamento da política neoliberal no Estado brasileiro, especialmente em face da desestruturação do mercado de trabalho com a crise do emprego assalariado no país, conforme destacam Nagem e Silva (2013). No entanto, o impulso às iniciativas econômicas solidárias orientadas para a cooperação entre pequenos produtores e valorização do trabalho associado decorre também de processos emancipatórios, de construção de alternativas de produção associada e de resgate do cooperativismo popular, os quais estavam sendo impulsionados pelos movimentos sociais desde a década de 1980, no contexto da redemocratização brasileira.

É importante observar que existem diferentes perspectivas em relação ao trabalho associado ou cooperado: uma delas é a possibilidade de autonomia e de emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras e outra é a da manipulação dessas organizações associativas e cooperativas como embustes do modo de produção capitalista para

a diminuição dos custos e precarização das relações de trabalho, incluindo as falsas cooperativas ou cooperfraudes, “[...] que funcionam terceirizadas para empresas e, em geral, foram organizadas por essas mesmas empresas, ou ainda, integram programas estatais de geração de renda, desvinculadas dos princípios do movimento cooperativista” (Lima, 2004, p. 46).

Silva e Silva (2017) destacam que, a partir de milhares de iniciativas de organizações sociais e dos movimentos populares do campo e da cidade, a economia solidária conquistou espaços políticos e passou a contar com o apoio de políticas públicas para sua expansão como alternativas de geração de trabalho e renda, de inclusão produtiva em programas de enfrentamento à pobreza e de valorização das iniciativas comunitárias e dinamização de arranjos econômicos locais e territoriais. Conforme os autores, ainda nos anos 1990, alguns governos municipais¹⁵ e estaduais articularam políticas de desenvolvimento e de trabalho e renda com a promoção da economia solidária: “Ou seja, a economia solidária adquiriu certo reconhecimento público tanto como estratégia política de ação governamental quanto como instrumento válido de enfrentamento de problemáticas socioeconômicas” (Silva, 2017, p. 14).

Entre 2003 e 2015, a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), diversos órgãos governamentais federais adotaram a economia solidária em suas estratégias de ação, assim como ocorreu a multiplicação de políticas estaduais e municipais com esse caráter (Silva; Silva, 2017). Nos Planos Plurianuais do governo federal (de 2004-2007 e de 2008-2011), foi contemplado o “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento” com ações estruturadas para a promoção e o atendimento de demandas dos empreendimentos econômicos solidários por meio do acesso a bens e serviços financeiros, de infraestrutura, de conhecimentos (formação, assessoramento e assistência técnica) e da organização de processos de produção e comercialização. Silva (2017) ressalta que, em 2011, as ações de economia solidária foram inseridas nas estratégias de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), contribuindo

¹⁵ Incluindo importantes capitais como Porto Alegre, Recife, Belém, São Paulo, Belo Horizonte, além de vários municípios de grande porte.

para a geração de oportunidades de trabalho e renda com pessoas em situação de pobreza extrema.

Esse processo, no entanto, foi interrompido com a crise política provocada pela oposição derrotada nas urnas em 2014, que culminou com a interrupção forçada do mandato da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Porém, mesmo antes da consolidação do golpe institucional – legislativo, midiático e jurídico –, as medidas de ajuste fiscal e a redução de espaços administrativos, conforme o relato de Silva (2017), já vinham ameaçando a continuidade e limitando a expansão de políticas públicas de apoio e fomento à economia solidária, que vinham conquistando relevância nos últimos anos. Essa situação se agravou ainda mais a partir de 2016 com o aprofundamento das medidas de ajuste fiscal e com o avanço do conservadorismo, que “[...] questiona, sobretudo, as áreas mais avançadas das políticas públicas de redução das desigualdades sociais” (Silva, 2017, p. 31).

Nesse sentido, propomo-nos a analisar os impactos da austeridade fiscal nas políticas de trabalho e renda, entre os anos 2014 e 2019. Estendemos essa análise à política de economia solidária, compreendendo tratar-se de uma estratégia de geração de trabalho e renda frente ao desemprego e ao desassalariamento gerados pelo modo de produção do capital, além de representar, potencialmente, uma forma de organização política, econômica e cultural da classe que sobrevive do trabalho (Antunes, 2011).

Para a realização da pesquisa, analisamos programas constantes nos Planos Plurianuais do governo federal para os períodos 2012-2015 e 2016-2019 que continham explicitamente objetivos e metas relativos à economia solidária. No primeiro período, foi analisado o Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial e Economia Solidária¹⁶. Em relação aos anos de 2014 e 2015, verificou-se que os objetivos relativos à economia solidária foram os que mais obtiveram êxito na realização de suas metas, de forma que apenas 23,07% das metas analisadas não foram alcançadas. Todavia, a análise da execução orçamentária e financeira concernentes ao Programa monstra a enorme distância entre a dotação orçamentária (montante

16 No programa, foram analisados os objetivos 0982 – Fortalecer a política nacional de economia solidária – e 0983 – Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação.

autorizado na Lei Orçamentária Anual) e a execução financeira, com cortes significativos com base em contingenciamentos orçamentários entre o ano de 2014 e o ano 2015, conforme a Tabela 2.

No que tange ao PPA 2016-2019, a política de Economia Solidária foi agregada ao programa 2071, de Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, tendo um único objetivo: 1096 – Promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas. Porém, a partir do governo Temer, com o aprofundamento do ajuste fiscal e a orientação política ultraneoliberal, cessaram as iniciativas governamentais federais de apoio e fomento à economia solidária, sendo extintas no primeiro ano do governo Bolsonaro. Em virtude disso, nenhuma das metas vinculadas ao objetivo da economia solidária no programa 2071 foi alcançada no quadriênio analisado.

Do ponto de vista orçamentário e financeiro, a Tabela 2 explicita o volume do corte na dotação de recursos para a execução do objetivo do PPA e a baixa execução financeira em cada exercício. Verifica-se que a dotação de 2019 corresponde apenas a menos de um terço em relação ao orçamento que foi destinado em 2014. No caso da execução financeira, o que foi efetivamente pago em 2019 correspondeu a apenas 2,9% do que fora pago em 2014, quando já havia ocorrido um corte significativo nos recursos destinados à área.

Tabela 2 – Dotação orçamentária e execução financeira de objetivos relativos à economia solidária em programas dos Planos Plurianuais do governo federal 2012-2015 e 2016-2019 – anos 2014 a 2019 (em milhões de R\$)

Exercício	Dotação Final	Pago
2014	110.858.346	19.067.958
2015	92.012.300	10.735.562
2016	55.187.799	14.708.249
2017	48.556.506	3.707.568
2018	12.955.085	3.782.776
2019	35.800.736	547.760

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

Além de programas e objetivos específicos nos Planos Pluria-

nuais do governo federal, a economia solidária perpassava também diversas outras áreas temáticas, como “cultura, gestão ambiental (agroecologia, resíduos sólidos, consumo sustentável), desenvolvimento agrário, mulheres, jovens, igualdade racial, justiça, saúde mental, entre outras” (Silva, 2017, p. 17). Destaca-se a área dos resíduos sólidos urbanos, em que a economia solidária foi impulsionada como estratégia de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis por meio de suas organizações coletivas, associativas e de cooperação.

Porém, antes da realização das análises específicas das implicações do ajuste fiscal nessa área, cabe ressaltar a gravidade da questão dos resíduos sólidos que são gerados pela produção e pelo consumo de bens e serviços, com repercussões ambientais, sanitárias, sociais e econômicas. Todos os dias são gerados milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU) que, em sua maior parte, não recebem o manejo adequado, impactando também milhares de pessoas que sobrevivem das sobras da sociedade de consumo nos lixões e nas ruas das cidades: “homens e mulheres que realizam a catação de materiais recicláveis, um tipo de trabalho penoso, com exposição a riscos de acidentes, de adoecimentos físicos e mentais e a todo tipo de violência, com destaque para o preconceito” (Silva *et al.*, 2023, p. 210).

São trabalhadores e trabalhadoras que historicamente foram excluídos/as do acesso ao trabalho formal e aos direitos sociais de cidadania e que permanecem atuando de maneira subalterna na cadeia da reciclagem, conforme os estudos de Silva *et al.* (2023), levando-os a buscar formas de organização coletiva em grupos informais, associações e cooperativas para enfrentamento das precárias condições de trabalho e de vida às quais estão submetidos. Nessa perspectiva, em 2001, constituíram um movimento social em âmbito nacional, de modo que o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) possibilitou maior visibilidade das demandas e conquista de espaços de interlocução junto ao poder público: “Desde então, enquanto sujeito político, o Movimento atuou estrategicamente buscando intervir na formulação e nos rumos da implantação

da Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, aprovada em 2010, na forma da Lei n. 12.305” (Silva *et al.*, 2023, p. 212).

A Secretaria Nacional de Economia Solidária era responsável pela execução de programas e projetos que foram concebidos e executados, conforme os estudos de Silva e Silva (2018), em diálogo com o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Reciclados (MNCR), contando com a parceria de diversos órgãos governamentais (sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência da República) e empresas estatais (incluindo a Fundação Banco do Brasil (FBB), a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), o que possibilitava implementar ações estruturantes voltadas ao fomento e fortalecimento de associações, cooperativas e redes de cooperação constituídas por catadores e catadoras de materiais recicláveis em todo o Brasil.

Por essa razão, o presente estudo dedicou-se a verificar os impactos do ajuste fiscal nos programas e ações que visavam a inclusão socioeconômica de catadoras e catadores de materiais recicláveis, entre os anos 2014 e 2019, entendendo que no curso desses anos ocorre uma intensificação significativa das medidas de ajuste fiscal. Nessa lógica, analisamos no PPA 2012-2015 o programa 2067 – Resíduos Sólidos –, com foco no objetivo 0319 de “Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo a gestão consorciada dos serviços e a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis – e suas metas, que dizem respeito, particularmente, à organização solidária dos catadores de materiais recicláveis” (Brasil, 2012).

Assim, diante do processo de análise, foi possível observar que o objetivo referido foi significativamente impactado pela diminuição dos recursos financeiros que atinge o conjunto das políticas públicas, especialmente entre os anos 2014 e 2015. Ao final do quadriênio que compreende o PPA, apenas uma (01), de um total de três (03) metas desse objetivo, foi alcançada. A não realização das metas tem como principal justificativa, conforme o texto do relatório anual de gestão (Brasil, 2016a), o contingenciamento de recursos orçamentários. Nessa perspectiva, conforme a Tabela 3, verifica-se o mesmo fenô-

meno anteriormente comentado relativo aos contingenciamentos orçamentários que foram adotados no período.

Tabela 3 – Dotação orçamentária e execução financeira de objetivos relativos à inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis em programas dos Planos Plurianuais do governo federal 2012-2015 e 2016-2019 – anos 2014 a 2019 (em milhões de R\$)

Exercício	Dotação Final	Pago
2014	85.532.324,91	9.179.845,92
2015	73.070.000,00	2.480.543,32
2016	59.844.447,45	5.052.899,46
2017	63.627.965,41	3.830.880,25
2018	11.775.576,01	525.654,22
2019	13.050.706,00	250.934,24

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

Na passagem para o PPA 2016-2019, a temática da inclusão socioeconômica de catadores na PNRS (Brasil, 2010) foi incorporada ao programa 2083 – Qualidade Ambiental –, cujo objetivo 1102 visava “Reduzir a pressão sobre os recursos naturais e a poluição por meio da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos com a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis” (Brasil, 2016b). O objetivo referenciado apresenta três (03) metas, dentre as quais somente uma foi alcançada. Em respeito ao não cumprimento das demais, o relatório cita a falta de recursos humanos e a incompatibilidade entre a disponibilidade de recursos financeiros e a dimensão das metas (Brasil, 2020). O fato é que, conforme a Tabela 3, em termos de dotação orçamentária, os valores de 2019 correspondem a 15,3% do que foi destinado em 2014 e os valores financeiros pagos no último ano da série histórica analisada correspondem a apenas 2,7% do executado no exercício de 2014.

5 Considerações finais

O presente estudo buscou identificar as implicações do ajuste fiscal no trabalho e nas políticas públicas de trabalho e emprego no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte nos anos de 2014 a 2019. Trata-se de uma dimensão relevante da realidade, pois a desocupação e a precarização das relações de trabalho (informalidade e redução da renda obtida no trabalho) têm múltiplas repercussões no agravamento da questão social, sobretudo quando esse processo se conjuga com a desresponsabilização estatal, desde uma perspectiva macroeconômica com o pleno emprego até o desmonte da promoção e proteção ao trabalho.

Com base nas análises realizadas, confirma-se a confluência entre elevação das taxas de desocupação com a precarização do trabalho e as restrições nas políticas públicas de trabalho no Brasil no período estudado. A partir de 2015, houve um agravamento dos indicadores relativos ao trabalho (desocupação, subocupação e desalento), com oscilações no período, tendo em vista que a inserção ocupacional é precária e intermitente, com proporção elevada de trabalho informal e queda na renda do trabalho. Os dados aqui analisados também evidenciam os traços das desigualdades laborais de gênero/sexo e raça/etnia, com a situação de precarização do trabalho atingindo mais fortemente mulheres negras. Da mesma forma, permanecem as desigualdades regionais com indicadores de desocupação e desalento que, no Nordeste e no estado do Rio Grande do Norte, são mais do que o dobro da média nacional.

Existe uma triste relação entre a desregulação do trabalho e o desmonte institucional das políticas de promoção e proteção ao trabalho: ambas atendem às estratégias de restauração das condições de valorização do capital em detrimento do trabalho. As análises mostram que, a partir de 2016, com exceção das despesas com o seguro-desemprego, as políticas públicas de trabalho, emprego e renda passaram por uma situação de desmonte institucional e de “desfinanciamento”, fruto do aprofundamento do ajuste fiscal. No caso do RN, esse desmonte das políticas de trabalho é mais grave, com o financiamento da estrutura e o funcionamento do Sistema Nacio-

nal de Emprego (SINE) ficando sob a responsabilidade do governo estadual.

Esse processo também tem implicações e causa danos nas recém-implantadas políticas de fortalecimento das formas autênticas de cooperação entre pequenos produtores urbanos e rurais e de valorização do trabalho associado. De modo geral, as políticas públicas de economia solidária sofrem com os contingenciamentos adotados desde 2014, mas são praticamente eliminadas do radar das políticas públicas nacionais a partir de 2016. “São sinais evidentes de que o Estado brasileiro encurtou, tornou-se de fato ‘mínimo’ para os catadores e as catadoras de recicláveis, assim como para outras categorias e segmentos populacionais historicamente excluídos do acesso às políticas públicas” (Silva; Silva, 2018, p. 150).

Dessa forma, reconhece-se a relevância das lutas sociais para a viabilização dos direitos da classe trabalhadora, porém denotam-se as iniciativas do capital frente ao acirramento do ajuste fiscal permanente sobre a classe trabalhadora, seja por meio da ideologia do Estado mínimo, seja por meio de uma “hegemonia às avessas”, com políticas sociais guiadas por organismos multilaterais, seja ainda pelo avanço do conservadorismo nos diversos âmbitos da vida social.

Referências

ALVES, G. **Dimensões da Reestruturação Produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2. ed. Londrina: Projeto Editorial Práxis, 2007.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 247-261.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo público, valor e política social**. São Paulo: Cortez, 2021.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo. *In*: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. (org.). **Política Social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 147-191.

BENINI, E. A.; BENINI, E. G. Construção do Trabalho Associado sob a Hegemonia Estatal: Organização, Solidariedade e Sociabilidade. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 22, n. 74, p. 325-344, 2015.

BOSCHETTI, I. Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho. *In*: BOSCHETTI, I. (org.). **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 131-165.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos... Brasília: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Anexo I – Programas Temáticos. Brasília: Presidência da República, 2012.

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

BRASIL. **Lei n. 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Anexo I – Programas Temáticos. Brasília: Presidência da República, 2016b.

BRASIL. **Lei n. 13.667, de 17 de Maio de 2018**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine). Brasília: Presidência da República, 2018.

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

DIEESE. As dificuldades das mulheres chefes de família no mercado de trabalho. **Boletim Especial 8 de Março – Dia da Mulher**. São Paulo: DIEESE, 2023a.

- DIEESE. **Boletim de Conjuntura**, São Paulo, n. 37, fev./mar. 2023b.
- DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. spe 01, p. 37-57, 2011.
- FÓRUM NACIONAL DE SECRETARIAS ESTADUAIS DO TRABALHO – FONSET. **Carta aberta do Recife ao Presidente da República**. 08 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/economia/2022/02/apos-reuniao-no-recife-fonset-publica-carta-aberta-com-serie-de-reinv.html> Acesso em: 23 mar. 2023.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua Trimestral**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas> Acesso em: 12 jan. 2021.
- LIMA, J. C. O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 56, p. 45-74, 2004.
- LUCE, M. S. Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora? **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 169-190, jan./abr. 2013.
- LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social**. São Paulo: Boitempo, 2012. v. 1.
- MARANHÃO, C. H. Capital e superpopulação relativa: em busca das raízes contemporâneas do desemprego e do pauperismo. *In*: BEHRING, E. R.; ALMEIDA, M. H. (org.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS/UERJ, 2008. p. 38-58.
- MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Livro 1. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MÉSZÁROS, I. **A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. **Institucionalização e execução das políti-**

cas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 159-175, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 A III), 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 12 jan. 2018.

PAULO NETTO, J. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Revista Temporalis**, Brasília, n. 3, 2000.

PRATES, Jane Cruz. 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.

SALVADOR, E. S. **Fundo público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). Brasília, 2007.

SANTOS, G. C.; ROCHA, L. M. Efeitos da reforma trabalhista no mercado de trabalho. **Revista da ABET**, v. 21, n. 1, 2022.

SECRETARIA ESTADUAL DO TRABALHO, HABITAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL – SETHAS. **Relatório de Gestão 2019**. Natal: Sethas, 2019.

SILVA, R. M. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: Conquistas de direitos e desafios institucionais. **Mundo do Trabalho Contemporâneo**, v. 1, p. 8-34, 2017.

SILVA, R. M.; SILVA, R. B. A construção do ambiente institucional da Economia Solidária no Brasil: dilemas e contradições. In: OLIVEIRA, I. M. *et al.* (org.). **Desigualdade social e políticas sociais**: estudos sobre expressões da questão social e políticas de enfrentamento a pobreza na cidade e no campo. Jundiaí: Paco, 2017. p. 183-205.

SILVA, R. M.; SILVA, R. B. Da crise institucional ao estado mínimo: o arrefecimento nas políticas públicas de inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis. **Mercado de trabalho**, Rio de Janeiro, v. 65, p. 139-152, 2018.

SILVA, R. M.; SILVA, R. B.; FERREIRA, A. C.; ROCHA, M. A. Catadores e catadoras de materiais recicláveis no Brasil: reciprocidade e resistência na cadeia de valor da reciclagem. **Otra Economía**, v. 16, n. 29, p. 209-228, 2023.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

SINGER, P. Cidadania para todos. *In*: PINSKY, Jaime; PINKSY, Carla Bazzanezi. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003. p. 191-264.

Ajuste Fiscal e desmonte das Políticas de Reforma Agrária e de Assistência Técnica e Extensão Rural

Eliana Andrade da Silva¹

Ilena Felipe Barros²

Roberta Camila Alves Cavalcante³

Denilson Dantas Gomes⁴

Emilly Florentina de Oliveira⁵

João Batista de Lima Martins Neto⁶

Lazaro Samuel Veras Bandeira⁷

Maria Gizeli Herculano da Silva⁸

1 Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora Associada do Departamento de Serviço Social e da Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do grupo de estudos e pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e-mail: eliana.silva@ufrn.br.

2 Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social e da Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e-mail: ilena.felipe@ufrn.br.

3 Assistente Social. Mestranda em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e-mail: roberta.camila.017@ufrn.edu.br.

4 Graduando em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e-mail: denilsondngomes@gmail.com.

5 Assistente Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e-mail: emilly.florentina.705@ufrn.edu.br.

6 Graduando em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e-mail: joao.neto.107@ufrn.edu.br.

7 Graduando em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e-mail: lazaro.bandeira.701@ufrn.edu.br.

8 Graduanda em Serviço Social na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL). e-mail: gizeli.herculano.702@ufrn.edu.br.

1 Introdução

Este capítulo é resultado da pesquisa “As implicações do ajuste fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”, desenvolvida pelo Grupo de Pesquisa Questão Social, Política Social e Serviço Social, do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, com apoio e financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). As análises aqui presentes particularizam a Política de Reforma Agrária e a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural, tendo por objetivo analisar as implicações do ajuste fiscal nas referidas políticas sociais.

É válido ressaltar que os objetos de investigação aqui tratados se inserem nos estudos que circunscrevem a questão agrária⁹ e os projetos de desenvolvimento rural em disputa na sociedade brasileira recente. Desse modo, os estudos da questão agrária e suas expressões sócio-históricas têm sido essenciais para desvelar as particularidades do avanço do capital sobre a terra e os bens naturais, no momento em que os transformam em mercadoria. Essas análises contribuem para apreender a totalidade da formação social brasileira e suas singularidades, a cada período histórico¹⁰.

O período estudado nesta pesquisa é marcado pelas determinações sócio-históricas da crise estrutural da sociedade capitalista, assim como pelas contradições do atual processo de financeirização que exaspera as políticas de ajuste fiscal vigentes. Mézáros (2002) caracteriza a atual crise do capitalismo como destrutiva e estrutural, denotando um conjunto de estratégias para recompor as taxas de

9 Questão Agrária entendida como a análise do problema agrário de um país na forma da propriedade e posse da terra (Stédile, 1997, p. 8).

10 Araújo (em entrevista a Dal Moro, 2000) afirma que a atual dinâmica do capital mundializado exige pesquisas permanentes sobre a questão agrária, articulada, também, à questão urbana. Ou seja, “a questão agrária se impõe como um campo de estudo à profissão a medida mesmo em que a ofensiva do capital mundializado provoca grandes transformações ou as induz, o que atinge, simultaneamente, o processo de produção de mercadoria e o mundo do trabalho na sua totalidade, e, como tal, provoca o alargamento da classe trabalhadora sob diferentes formas e expressões. Trata-se, pois, da dinâmica do metabolismo do capital que atinge a estrutura de classe [...] o que impõe, entre outros desafios, mergulhar no estudo do universo do trabalho, cada vez mais fragmentado, heterogeneizado, precarizado e constantemente (des) realizado nas cidades e nos campos” (Dal Moro, 2000, p. 455).

lucro do capital, mesmo que isso signifique a destruição dos recursos naturais, a extração do sobretrabalho e a pauperização de segmentos populacionais mais vulneráveis.

Diante da crise estrutural, a burguesia elabora estratégias que possam garantir sua hegemonia, através da atuação das instituições financeiras internacionais e sua intervenção junto aos países de economia dependente, indicando uma agenda de medidas de austeridade econômica, a qual tem sido justificada através do discurso da crise fiscal e do Estado “ineficiente” em relação ao gasto público. Esse projeto vem sendo assimilado desde a década de 1980 por amplos setores da burguesia brasileira sob a forma de medidas de austeridade fiscal, as quais estão assentadas nos seguintes eixos: adoção de uma política de ajuste fiscal permanente que possibilita a retirada crescente de direitos sociais das classes subalternas; b) estímulo para o capital privado, via isenções fiscais para empresas, especialmente na privatização de serviços ligados a saúde e educação; e c) ampliação da política de crédito, com foco no cidadão consumidor, aliada à transferência de renda para os setores mais subalternizados da sociedade (Brettas, 2020)

Analisar o ajuste fiscal remete à compreensão da disputa hegemônica em torno do fundo público e passa, fundamentalmente, pela atuação do Estado na garantia das condições de reprodução do ciclo capital. Destaca-se, nesse espectro, a promulgação de um Novo Regime Fiscal, estruturado a partir da Emenda Constitucional n. 95/2016, a qual estabeleceu um teto para os gastos primários, legitimando constitucionalmente o ajuste fiscal, com sérias implicações nas políticas públicas.

Na contemporaneidade, o ajuste fiscal avança, sobretudo a partir de 2016, momento de rearticulação das forças conservadoras no país e que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Segundo Brettas (2020), nos últimos anos, o Brasil experimentou um ajuste fiscal de tipo permanente que combinou mecanismos de alteração na política fiscal, associado às modalidades de gestão da força de trabalho no sentido de rebaixamento de seu custo.

O ajuste fiscal tem provocado cortes orçamentários e contingenciamentos de recursos, concorrendo para o desmonte das polí-

ticas de Reforma Agrária e de Assistência Técnica e Extensão Rural analisadas através do acompanhamento da involução orçamentária, da desestruturação dos mecanismos de gestão e da retirada dessa pauta da agenda governamental, consolidando a hegemonia econômica e política do agronegócio. De um lado, observa-se a reorientação das funções sociais e econômicas do Estado, no que concerne à administração da Questão Social e suas manifestações. De outro, as classes subalternas – público por excelência das políticas sociais públicas – sofrem os impactos desse processo concretizado através do desemprego, do aumento da desigualdade social e dos índices de pobreza e da fome.

Diante desse cenário, este capítulo objetiva analisar as implicações do ajuste fiscal nas políticas de Reforma Agrária e de Assistência Técnica e Extensão Rural entre os anos de 2014 e 2019. Para efeito de exposição, este capítulo está estruturado nas seguintes seções, a partir desta introdução : 2) impactos do ajuste fiscal na Política de Reforma Agrária; 3) o ajuste fiscal e o desmonte da extensão rural; 4) considerações finais; e referências.

2 Impactos do ajuste fiscal na Política de Reforma Agrária

As transformações na dinâmica de acumulação do capital, ocorridas nas últimas décadas, têm impactado sobremaneira a terra, os bens naturais, os povos e a produção agrícola. Assiste-se à ampliação do poder político, econômico e ideológico do agro-hidro-minério-eólico-negócio, produzindo um profundo processo de desigualdade social e ambiental. A hegemonia do agronegócio sustenta-se no modelo agroexportador de *commodities*, em grande escala e com uso intensivo de agrotóxicos e transgênicos. Com essas mudanças, a Reforma Agrária, como política estruturante para o desenvolvimento do país, segue como reivindicação dos movimentos sociais de luta pela terra, mas está cada vez mais distante de ser uma política de Estado que atenda as demandas do conjunto das famílias sem terra.

Nesta pesquisa, a análise dessa política partiu do estudo dos Planos Plurianuais (PPAs) 2012-2015 e 2016-2019, analisando os

programas: Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (PPA 2012-2015) e Reforma Agrária e Governança Fundiária (PPA 2016-2019) a partir de alguns objetivos, quais sejam: **objetivo 0418** - governança sobre a malha fundiária; **objetivo 0420** - assentamento de famílias por meio da desapropriação por interesse social; **objetivo 0421** - implantação e consolidação dos projetos de assentamento; **objetivo 0423** - redução da violência no campo; **objetivo 0735** - acesso à terra para trabalhadores e trabalhadoras rurais por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Para cada objetivo, fez-se uma análise das metas, das ações realizadas e do orçamento executado pelo governo federal, apreciando a incidência das políticas de ajuste fiscal. A análise dos objetivos e metas foi realizada através dos documentos do PPAs; relatórios de avaliação dos PPAs; relatórios de gestão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); e base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Aliado a isso, fez-se a revisão de literatura para aprofundamento das categorias teóricas, no sentido de desvelar o fenômeno estudado.

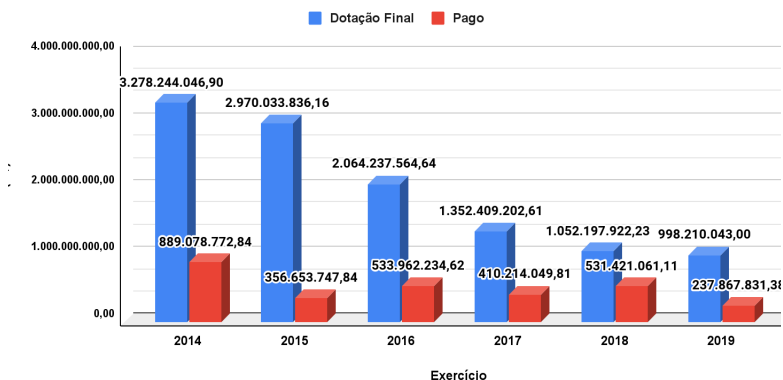
Nos Planos Plurianuais indicados acima, quando se trata da política de Reforma Agrária, os documentos reforçam o objetivo de combater a pobreza rural, através da formação de assentamentos rurais e da efetivação de políticas sociais que atendam a “promoção do desenvolvimento agrário, além de contribuir fortemente para a paz no campo” (Brasil, 2016). O enfrentamento da pobreza¹¹ rural constitui-se um desafio para o governo federal e para os movimentos sociais do campo. Nessa direção, identificamos que não foi alcançado, pois, quando se analisa a execução orçamentária do programa 2066, nota-se a redução dos investimentos (Gráfico 1).

No gráfico a seguir, podemos observar que no início do período, ano de 2014, o valor pago foi de R\$ 889.078.772,84 e, em 2019, o valor refere-se a R\$ 237.867.831,38, constatando a gradativa queda

11 Adotamos a definição de pobreza que consta em Yazbek (2012), para quem esse fenômeno constitui-se como uma categoria multidimensional e, portanto, não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças. Não se constitui apenas como ausência de condições materiais e possui relações com a concentração de renda e com as determinações que geram as desigualdades sociais.

orçamentária para execução da política de Reforma Agrária no país. Ao nos debruçarmos sobre o orçamento do programa, é possível constatar que a maior parte dos investimentos foi para aquisição de terras para o Programa Nacional de Crédito Fundiário, totalizando 46,04% dos recursos para aquisição das fazendas e implantação dos assentamentos rurais.

Gráfico 1 – Execução orçamentária do Programa 2066 do período 2014 a 2019



Fonte: Elaboração própria. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

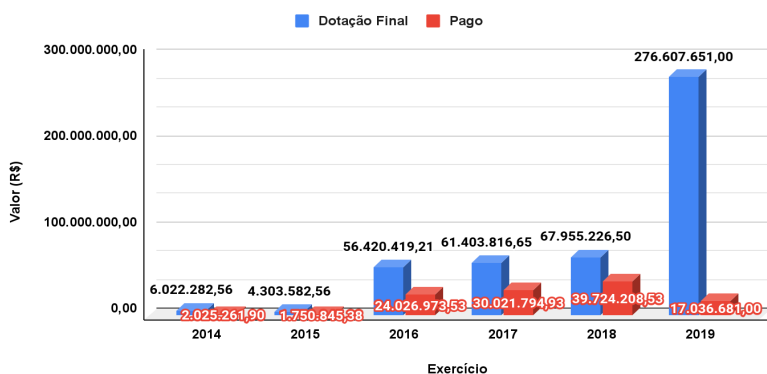
A partir dos dados apresentados no Gráfico 1, constata-se que a Política de Reforma Agrária sofreu redução gradativa dos recursos orçamentários, especialmente no último período (a partir de 2016). No contexto do neoliberalismo, os investimentos foram direcionados para o binômio latifúndio/agronegócio, para negociações de terras públicas; produção de *commodities*; ampliação de infraestrutura (estradas, energia, exportações, comércio etc.) e até investimentos em tecnologia para atender a agroindustrialização, entre outras ações estratégicas para o setor agrícola.

O estudo dos PPAs coloca em evidência problemas históricos em torno do acesso à terra; de tendência à concentração da propriedade fundiária; do aumento da violência no campo; da invasão de territórios tradicionais; e da ameaça à preservação dos bens da natureza e de direitos fundamentais para as populações camponesas e tradicionais.

Ao se analisar o **objetivo 0418**, que trata da estrutura fundiária, a partir de dados orçamentários, constata-se que o governo federal investiu, no período de 2014 a 2019, um montante de R\$ 114.585.765,27, priorizando ações de atendimento eletrônico ao público, com o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) de certificação de terras públicas e privadas; emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR); consulta de autenticidade do CCIR; e Declaração para Cadastro Rural, que permite a atualização cadastral dos dados dos imóveis rurais. Investiu, ainda, no desenvolvimento do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

Ao debruçar-se sobre a análise do período 2014 a 2019, nota-se uma redução progressiva dos investimentos, conforme apresentado no Gráfico 2 abaixo. Identificamos que os recursos foram aplicados no aprimoramento do sistema de cadastro de terras e de georreferenciamento das áreas rurais em detrimento de ações voltadas à desconcentração da terra e na formação de assentamentos para atender as famílias sem terra. No gráfico abaixo, podemos observar que a dotação final e o valor pago vão se alterando a cada ano, registrando-se, em 2019, o valor de R\$ 17.036.681,00 reais, mesmo com uma dotação final bastante alta (a maior do período, um montante de R\$ 276.607.651,00 reais).

Gráfico 2 – Execução orçamentária do Objetivo 0418 (Estrutura Fundiária) do período 2014 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

Esses dados expressam que a estrutura fundiária do Brasil continua muito concentrada, tendo a terra em poder de fazendeiros latifundiários tradicionais, empresas privadas brasileiras e empresas transnacionais para produção de *commodities*. De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, o Brasil possui alta concentração de terras, pois os estabelecimentos rurais de até 50 hectares totalizam 81,4% de todas as terras rurais produtivas, porém correspondem apenas a 12,8% de toda a área rural ocupada. Todavia, as propriedades com mais de 1.000 hectares tomam quase metade de toda a área rural, equivalente a 1% dos estabelecimentos rurais (IBGE, 2017). Na mesma direção, o índice de Gini indica que o Brasil possui uma acentuada concentração de renda e riqueza, registrando numa série histórica valores de 0,501, em 2014, e 0,509, em 2019, no final do período estudado (SIDRA/IBGE, 2022).

Dessa forma, os indicadores acima denunciam a concentração da terra, o que tem provocado a expropriação de centenas de famílias de seus territórios, aprofundando a migração destas para os centros urbanos em busca de trabalho e renda, aumentando a pobreza e a desigualdade no campo e na cidade. Esse processo avança ainda mais a partir de 2016¹², momento em que o governo federal, articulado ao poder legislativo, investe em leis e medidas provisórias para facilitar a entrada e a instalação do capital no campo, especialmente em áreas de povos originários. Exemplo disso é a Medida Provisória n. 759 de 2016 (transformada na Lei n. 13.465 de 2017), que regulariza as ocupações ilegais de terras públicas da União e do INCRA, denominada de MP da Grilagem. Esses mecanismos legais implementam a estratégia de invasão, grilagem e pilhagem da terra e dos recursos naturais em territórios indígenas na Amazônia Legal e em biomas como o cerrado.

Uma nova expressão do avanço do capital no campo tem sido concretizada através da exploração de recursos naturais por meio do

12 O golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016, que derrubou a Presidenta Dilma Rousseff, intensificou a crise do capital e possibilitou o avanço de forças ultraliberais, intensificando o conservadorismo, a violência, a pobreza, a criminalização de segmentos da população brasileira, entre outros. Nesse cenário, opera-se o desmonte de vários direitos já garantidos em lei, a exemplo da legislação trabalhista e previdenciária e da EC-95, que congelou os gastos primários da União por 20 anos.

investimento em agropecuária; grandes projetos hídricos; mineração; energia eólica e solar. Mesmo sendo novas formas de exploração, requerem a propriedade fundiária como meio de reprodução e acumulação, configurando-se como uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária: “Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob o patrocínio de política de Estado” (Delgado, 2012, p. 94). Esse autor chama a atenção para dois aspectos dessa avalanche do capital no campo: 1) a “reprimarização do comércio exterior”, que demanda produtos primários no mercado externo e é intensificada nos anos 2000, aumentando, por consequência, a exportação brasileira de matérias-primas e minérios, enquanto os produtos semimanufaturados e manufaturados ficam em segundo plano; e 2) a valorização do mercado de terra, impulsionada pelo *boom* das *commodities* (Delgado, 2012)

Essa lógica da agricultura capitalista no campo se expressa ainda mais sobre o domínio dos territórios. De acordo com Fernandes *et al.* (2017, p. 220), “a territorialização camponesa segue em ritmo menor que a territorialização do agronegócio sobre os latifúndios e terras públicas por causa da grilagem e do processo de estrangeirização de terras com a intensificação da aquisição e arrendamento de terras pelo capital internacional”. Nessa direção, podemos afirmar que o latifúndio sempre foi uma expressão de poder econômico, político e ideológico na realidade brasileira, desde a colonização, sendo responsável pela formação da burguesia agrária; complexos agroindustriais; destruição da natureza; mudança de produção agrícola e padrão alimentar; e cultura política do coronelismo, mandonismo, clientelismo, patrimonialismo, reforçando os preconceitos de classe e contra trabalhadores/as camponeses/as. Latifúndio é uma categoria política que significa opressão, exploração, violência, intolerância, expropriação, grilagem.

Em seus estudos sobre a questão agrária, Martins (1995, p. 177) afirma:

A expansão do capitalismo no campo se dá primeiro e fundamentalmente pela sujeição da renda territorial ao capital. Comprando a

terra, para explorar e vender, ou subordinando a produção de tipo camponês, o capital mostra-se fundamentalmente interessado na sujeição da renda da terra, que é a condição para que ele possa sujeitar também o trabalho que se dá na terra. Por isso, a concentração ou a divisão da propriedade está fundamentalmente determinada pela renda e renda subjugada pelo capital.

Os dados obtidos sobre a estrutura fundiária se articulam com outros elementos identificados e analisados neste estudo, qual seja, a violência no campo. Vale destacar que a concentração da terra pelo capital está associada à violência, de modo que esta tem sido recorrente e se tornado historicamente uma estratégia de atuação dos grupos econômicos que dominam a produção agrícola no Brasil. Ao realizar as análises dos PPAs, observa-se que os governos federais, do período 2014/2019, pouco investiram em políticas de combate e enfrentamento à violência no campo. Sabe-se que a subjugação da terra ao capital está articulada ao alto índice de violência no campo. Nesses termos, ao analisar o **objetivo 0423**, que trata de ações de enfrentamento à violência no campo, detectou-se a irrisória quantia de R\$ 7.663.875,83, correspondente a 0,3% em investimentos no combate à violência, previsto no programa 2066, conforme Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – Execução Orçamentária do Objetivo 0423 – combate à violência no campo

EXERCÍCIO	DOTAÇÃO FINAL	VALOR PAGO
2014	9.529.410,32	3.130.148,72
2015	4.067.900,45	1.523.606,90
2016	2.867.819,13	1.945.463,61
2017	3.164.753,47	0,00
2018	1.554.927,45	767.517,10
2019	630.803,00	297.139,51

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

Os dados da Tabela 1 indicam uma redução do orçamento para políticas de enfrentamento aos conflitos agrários e um recrutamento da violência perpetrada pelas forças repressoras do latifúndio e do Estado. Há uma ascensão das ações violentas e uma

letargia nos processos de desapropriação das áreas em conflitos agrários (ocupações e retomadas). O próprio Estado tem agido na contramão daquilo que prescreve a Constituição Federal de 1988, sobre a função social da propriedade da terra, sendo negligente e omissa nas invasões de territórios de povos originários (indígenas e quilombolas). De acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (2023, p. 06), “entre 2013 e 2022, houve 1.935 ocorrências de invasões de territórios por pessoas e grupos estranhos às comunidades”.

A violência no campo é ação política e de “limpeza” das forças de resistência para consolidar o domínio da terra e dos recursos naturais, para ampliar a territorialização das empresas transnacionais, assim como para criminalizar os movimentos sociais no campo. Os índices da violência apresentados pelo relatório Conflitos no Campo da Comissão Pastoral da Terra, referente ao ano de 2022, demonstram os conflitos e a luta de classes, presentes no campo:

Em 2022, foram registradas 2.018 ocorrências de conflitos no campo, que envolveram 909.450 pessoas, números inferiores apenas aos do ano de 2020. As ocorrências de conflitos incluem as ações de violência contra os povos do campo e as ações de resistência empreendidas por estes mesmos povos (ocupações/retomadas e acampamentos). Do total de ocorrências neste ano, 1.946, ou seja, 96,4%, são de ações violentas contra essas comunidades e seus integrantes. Mais uma vez, temos um número estarrecedor de assassinatos em conflitos: 47 pessoas perderam a vida (CPT, 2023, p. 05).

Essa pesquisa da CPT registra a tragédia do campo, visto que “a injustiça fundiária e a ambiental não apenas seguem operando como motor da desigualdade e da degradação ambiental, mas também se agravaram nos últimos anos, especialmente durante o governo Bolsonaro” (CPT, 2023, p. 24). Os conflitos por terra, água e território se destacaram nas regiões Norte e Nordeste, no último período, onde crescem a fronteira agrícola, de mineração e a região chamada MATOPIBA (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), onde há um forte investimento governamental para atividades agropecuárias e de mineração.

Isso posto, pode-se compreender que a questão fundiária, articulada à violência no campo, analisadas através da pesquisa, possui

interface com as ações da política de Reforma Agrária. A investigação dos **objetivos 0420 e 0421**, que dizem respeito a implantação, instalação e consolidação dos Projetos de Assentamentos Rurais (PAS)¹³, revela a direção do governo federal em investir na titulação das terras já ocupadas em áreas de Reforma Agrária. Dentre os fatores que levaram a essa afirmativa, está a promulgação da Lei n. 13.001¹⁴, de 2014, que, em seu Art. 18, garante a concreta e emissiva política de títulos de domínios, instituindo a livre transferência do domínio público ao particular. Como consequência, a alternativa do particular permite que os beneficiários sejam alienados por terceiros, possibilitando a reconcentração fundiária. Para tanto, a lei permite que essa escolha seja realizada tão somente em casos em que os beneficiários já estejam na posse por mais de 10 anos.

Dessa forma, no período em análise, a titulação de terra ganhou muita visibilidade e até adesão de famílias assentadas, tendo destaque o último período entre os anos 2019 e 2022, em que foram entregues mais de 360 mil títulos referentes ao Programa Titula Brasil¹⁵. O Programa define que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) deve entregar aos municípios que aderiram ao programa a responsabilidade de analisar documentos e de realizar vistorias e georreferenciamento de lotes em assentamentos de Reforma Agrária ou em terras sob domínio da União. Todo o processo ocorre através de um aplicativo, que transmite os dados ao INCRA para a análise documental e decisão final sobre a titulação. Esse mecanismo possibilitou a negociação de terras sob o domínio público municipal para empresas transnacionais investirem em negócios agropecuários, mineração, energias renováveis, entre outras transações mercantis.

13 Os assentamentos rurais podem ser definidos como a criação de novas unidades de produção agrícola, por meio de políticas governamentais visando o reordenamento do uso da terra, em benefício de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra. Como o seu significado remete à fixação do trabalhador na agricultura, envolve também a disponibilidade de condições adequadas para o uso da terra e o incentivo à organização social e à vida comunitária (Bergamasco; Norber, 1996, p. 6).

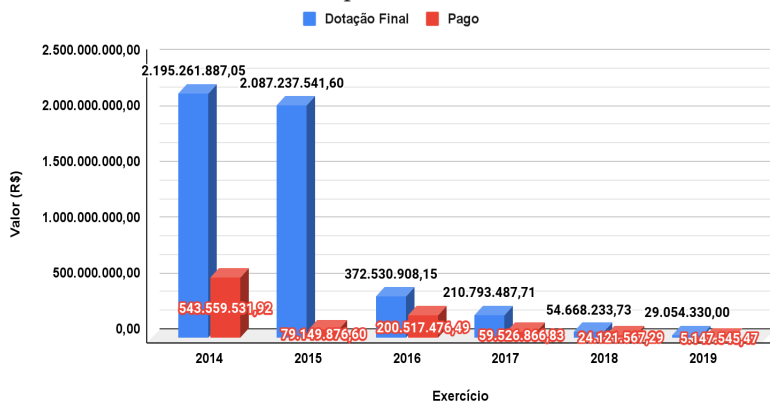
14 Lei n. 13.001, Art. 18, § 3º: O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado.

15 A Portaria Conjunta n. 1, de 2 de dezembro de 2020, expõe no Art. 1º Instituir o Programa Titula Brasil com o objetivo de aumentar a capacidade operacional dos procedimentos de titulação e regularização fundiária das áreas rurais sob domínio da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Desde o PPA 2012-2015, essa estratégia tem sido importante para os governos federais, defendendo ser isso, também, parte da política de Reforma Agrária. Durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram entregues 23.110 mil títulos; no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, 99 mil títulos; nos governos de Dilma Rousseff, 166 mil; no governo Michel Temer, foram concedidos 208.563 mil títulos; e o governo de Jair Bolsonaro supera com 404.993 mil títulos entregues a famílias assentadas. Nota-se uma evolução no número de títulos e, conseqüentemente, na destinação do orçamento público. Os títulos de terra entregues pelo governo de Jair Bolsonaro, de acordo com dados do INCRA, são concessões provisórias de terra. São documentos, Contrato de Concessão de Uso (CCU), obrigatórios e concedidos periodicamente para renovação do uso da terra, expedidos a cada 5 anos para todas as famílias inscritas e assentadas pelo INCRA, conforme prevê a Lei 8629/1993.

Dessa forma, ao analisar a execução financeira para o **objetivo** 0420 do PPA (2016-2019), observa-se a queda no investimento para instalação de novos assentamentos rurais, ficando explícita a redução gradativa dos investimentos federais (valores pagos), visto que, em 2014, foi utilizado um montante de R\$ 543.559.531,92, ao passo que, em 2019, foram investidos apenas R\$ 5.147.545,47.

Gráfico 3 – Execução orçamentária do Objetivo 0420 (Assentamentos Rurais) do período 2014 a 2019



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

Observa-se também que, no período em análise, o número de desapropriações de terra, para fins de Reforma Agrária, foi reduzido. Em 2017, foi instituída a Pauta de Valores de Terra Nua para a finalidade de titulação e regularização fundiária dos assentamentos. A implantação da Pauta de valores de Terra Nua, no contexto neoliberal, que tramitou pelo governo federal desde o segundo semestre do ano de 2016, colaborou com a manutenção da estrutura fundiária do país, pois elevou os valores para a aquisição de terras, por parte do governo, para realização da Reforma Agrária. Em outras palavras, aumenta o valor a ser pago pela aquisição da terra e diminui o valor para implantação dos assentamentos, revalorizando o mercado de terra no país, o que beneficia os proprietários rurais.

O desmonte da política de acesso a terra para famílias sem terra ficou explícito, tendo em vista que o número de novos assentamentos rurais caiu ano a ano, no período estudado: em 2014, foram 143; em 2015, 81; em 2016, apenas 28; em 2017, 29; em 2018, ocorreu um aumento e foram instalados 79; e, em 2019, verifica-se o irrisório número de 2 assentamentos rurais (Fernandes *et al.*, 2020, p. 7).

Isso posto, pode-se afirmar que o foco dos PPAs analisados, posteriormente ao golpe, nos governos de Michel Temer (2016-2018) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), não foi a implantação de novos assentamentos rurais, mas, sim, a titulação de terras por meio da regularização fundiária desenvolvida pelo INCRA. Nesse contexto, a Reforma Agrária deixa de ser uma política de reorganização da estrutura fundiária e da produção agrícola do país e torna-se uma limitada política de emissão de títulos que favorece a reconfiguração dos latifúndios e aumenta os conflitos no campo.

Ao tratar da formação de novos assentamentos rurais, vale destacar que uma das prioridades dos governos federais, no período estudado, foi a execução do Programa Nacional de Crédito Fundiário (**objetivo 0735**), apresentando o maior investimento do período, ao atingir 46,4% do montante dos recursos do programa 2066. Os dados orçamentários do programa 2066 deixam claro que o crédito fundiário foi a opção governamental para implantação de assentamentos rurais. A Tabela 2 abaixo confirma que o maior orçamento

do programa 2066 foi para o crédito fundiário, evidenciando o desmonte do Plano Nacional de Reforma Agrária.

Tabela 2 – Execução orçamentária do Programa 2066 por objetivo, no período de 2014 a 2019

Exercício	OBJETIVO					
	0418	0420	0421	0422	0423	0735
	Valor Pago	Valor Pago	Valor Pago	Valor Pago	Valor Pago	Valor Pago
2014	2.025.261,90	543.559.531,92	82.251.208,67	23.694.746,01	3.130.148,72	214.190.288,40
2015	1.750.845,38	79.149.876,60	39.130.394,96	14.117.258,25	1.523.606,90	205.423.914,09
2016	24.026.973,53	200.517.476,49	36.578.430,55	14.669.829,70	1.945.463,61	256.224.060,74
2017	30.021.794,93	59.526.866,83	87.943.258,83	6.225.526,71	0,00	226.496.602,52
2018	39.724.208,53	24.121.567,29	184.917.267,01	4.649.236,61	767.517,10	277.241.264,57
2019	17.036.681,00	5.147.545,47	18.149.805,33	2.677.575,22	297.139,51	194.559.084,85

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019).

O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) faz parte das formulações do modelo de Reforma Agrária de Mercado do Banco Mundial, sob o argumento de combater a pobreza rural e como uma alternativa para resolução da desigualdade no campo. Entretanto, ele tem reforçado os processos de exploração e de expropriação dos/as trabalhadores/as rurais, no momento em que os insere de maneira precária e seletiva no mercado de terra, via Programa Nacional de Crédito Fundiário, provocando processos de endividamento entre as famílias assentadas. Dessa forma, a Reforma Agrária de mercado faz parte do ajuste fiscal do Estado, desencadeado no Brasil desde a década de 1990.

De acordo com os documentos governamentais, o PNCF tem por objetivo constituir-se em mecanismo de acesso a terra, sendo complementar ao Plano Nacional de Reforma Agrária e visando contribuir para a ampliação e a consolidação da agricultura familiar. Especialmente, o PNCF busca como resultado a criação de ocupações produtivas permanentes para as famílias beneficiadas, o aumento da

renda e a consequente melhoria das condições de vida da população rural, por meio do acesso a terra, de investimentos produtivos e de infraestrutura.

Delgado (2012) reflete que no primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso desenvolveu-se um movimento de ajuste ultraliberal que desvalorizou a renda fundiária e promoveu a queda na renda agrícola, dificultando a política de Reforma Agrária. Isso facilitou a implantação dos programas de Reforma Agrária de mercado, com participação direta de um agente financeiro. Essa nova proposta de Reforma Agrária de mercado trouxe várias responsabilidades para as famílias assentadas, através das associações, que antes eram funções do INCRA. O próprio “[...] assentado passava a ser visto como um empreendedor que deveria se ajustar ao mundo dos negócios e nele se mostrar competitivo”¹⁶ (Medeiros, 2002, p. 69).

Na verdade, o PNCF tem adquirido terras de pequeno (minifúndio) e médio porte (mediofúndio), aquelas cujos proprietários não têm mais interesse em produzir ou estão em situação de falência de sua pequena e média produção. Nessa perspectiva, destina essas terras aos programas de Reforma Agrária do governo federal, mantendo intactas a estrutura fundiária e a concentração da terra. As fazendas adquiridas pelo PNCF são minifúndios, muitas delas com um volume de hectares suficiente apenas para 2 a 15 famílias, em média. Ainda, nesse programa de Reforma Agrária de mercado, é retirada do Estado sua função de agente mediador no processo de mudança da estrutura fundiária e transferida a responsabilidade para as associações formadas pelas famílias que adquirem a terra.

No período em análise (2014 a 2019), foram adquiridas terras de proprietários falidos e endividados com o Estado. Os recursos para aquisição das terras levam à compra de terras em áreas pouco dinâmicas, menos valorizadas, com sérios problemas de produtivi-

¹⁶ Uma das medidas mais importantes do governo Fernando Henrique Cardoso, para implementar a reforma agrária de mercado, foi a implantação do Programa Cédula da Terra (1997) nos estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, como política de combate à pobreza, amparado nos princípios e determinações do Banco Mundial. Outro programa implantado, também nessa lógica de mercado, foi o Banco da Terra em 1998, designado pelo governo de “nova revolução agrária”, evitando os conflitos decorrentes da luta pela terra. Em 2003, foi o Programa Nacional de Crédito Fundiário, iniciado no Nordeste, contando com o aporte financeiro do Fundo de Terras e da Reforma Agrária do Banco Mundial.

dade do solo e dos recursos naturais disponíveis (principalmente recursos hídricos). A Reforma Agrária de mercado, de acordo com Neto (2004), é uma política de valorização do latifúndio improdutivo e do mercado de terra.

Ao atribuir ao mercado a função de democratizar o acesso à propriedade, os governantes pretendem eximir o Estado de atribuições legais: a desapropriação dos latifúndios por interesse social é prevista na Constituição brasileira. A dinamização do mercado, por meio de financiamento público para aquisição de terras, é uma forma de valorizar o latifúndio improdutivo. Representa uma maneira disfarçada de ajuda à grande propriedade; permite ao latifundiário capitalizar-se mediante alienação das piores áreas, recebendo altas quantias, em dinheiro e à vista (Neto, 2004, p. 35).

As ações dos governos federais, desde a implantação do PNCF em 2003, desenvolveram-se na direção de reforçar e reformular os programas de Reforma Agrária de mercado, mas mantendo as características fundantes e propostas pelo Banco Mundial. A proposta da Reforma Agrária de mercado do Banco Mundial tem ênfase na defesa do mercado de terra, que se caracteriza por um conjunto de diretrizes e princípios norteadores da política do banco para a área de desenvolvimento rural e combate à pobreza do campo. Os governos brasileiros vêm sistematicamente criando condições macroeconômicas favoráveis à expansão do agronegócio, proporcionando a aliança da propriedade fundiária com o capital financeiro, de modo a ampliar e proteger as terras improdutivas para futuras transações e acumulação do capital, o que impede a efetivação massiva da política de Reforma Agrária.

A análise dos PPAs (2012-2015 e 2016-2019) evidencia o progressivo desmonte da política de Reforma Agrária, expresso no desfinanciamento dos objetivos e nas ações analisadas neste estudo, haja vista a execução orçamentária e as prioridades do governo federal. Acrescenta-se nesse processo o recrudescimento da criminalização da luta pela terra e seus demandantes, especialmente, a partir de 2016, com as políticas ultraneoliberais implementadas por um governo fascista.

3 O ajuste fiscal e o desmonte da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (2014-2019)

Neste item, trataremos dos impactos observados nas ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a partir da implementação das medidas de ajuste fiscal no Brasil no período 2014-2019. As fontes de informações que constituíram a pesquisa foram: os Planos Plurianuais (PPAs) 2012-2015 e 2016-2019. Além desses documentos, foram coletados dados do portal Siga Brasil, bem como recorreremos aos Relatórios de Gestão do governo federal, no sentido de identificar os impactos do ajuste fiscal na política de Extensão Rural no período estudado. O percurso investigativo buscou mapear como esses impactos se expressam em termos orçamentários, como também seus rebatimentos na oferta desse serviço.

Nessa perspectiva, o presente item possui como objeto de análise o programa número 2012 – “Fortalecimento da Agricultura Familiar” – objetivo de número 412 (ampliar e qualificar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural). Tal programa volta-se à implementação de políticas ligadas à democratização da terra, visando o fortalecimento da agricultura familiar, segurança alimentar e promoção da igualdade de gênero.

Para efeito de análise, a Assistência Técnica e Extensão Rural se insere no campo das políticas de Desenvolvimento Rural, possui interface com a agricultura familiar e constitui-se como serviço público de acompanhamento de grupos rurais voltado para a promoção de processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários. Dessa forma, o estudo da política de Assistência Técnica e Extensão Rural se apresenta no cenário dos conflitos políticos em torno da realização da Reforma Agrária, do fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar em contraste com a hegemonia do agronegócio no Brasil nos dias de hoje.

Essa relação, por natureza contraditória, se acirra em face das determinações da crise mundial, que gera impasses econômicos nos investimentos brasileiros destinados a políticas sociais rurais. Desse

modo, o período pós 2008 é marcado pela crise econômica do setor imobiliário norte-americano, a qual atinge a economia global, com especial destaque para países de capitalismo dependente como o Brasil, que aciona medidas anticíclicas, objetivando superar a crise instalada. Entretanto, esse quadro se aprofunda a partir de 2014, tendo em vista o aguçamento da crise mundial, aliada à crise das *commodities*, e o agravamento do fenômeno da seca, resultando na diminuição dos investimentos nas políticas sociais.

Nesse cenário de crises, é possível observar a tendência de inversão do ciclo de investimentos nas políticas sociais que vigorou no período de 2003-2016. O panorama em questão favorece que distintos setores da burguesia brasileira iniciem uma ofensiva na perspectiva de implementação de contrarreformas, de ajustes na economia e da implementação de medidas de austeridade fiscal. Nesse sentido, no âmbito governamental, ocorre um “giro ultraneoliberal” entre os anos de 2015 e 2016 que será emblemático do acirramento das disputas em torno do papel do Estado brasileiro, resultando em óbices para as políticas rurais. É diante dessas determinações que ocorrem modificações na política de Assistência Técnica e Extensão Rural, as quais têm atingido as classes subalternas na cidade e no campo.

Sob esse panorama, concordamos com Leite *et al.* (2023) de que as políticas rurais – em que se inclui a ATER – vêm passando por desmontes, fragilização e reconfiguração nos últimos anos, conforme evidenciou a pesquisa.

3.1 ATER: antecedentes históricos e dilemas atuais

Muito tem sido produzido sobre a política de ATER no Brasil recentemente. Segundo Diesel, Dias e Neumann (2022), a trajetória da ATER é complexa e marcada por contradições, descontinuidades, desmantelamentos e reformulações. Seu surgimento ocorreu na década de 1940 no estado de Minas Gerais, por meio de cooperação internacional com os EUA. Nas três décadas posteriores, foram sendo criados órgãos estaduais de extensão rural com aportes federais, sob o comando da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão

Rural (EMBRATER), voltada para o fortalecimento do projeto de modernização conservadora da agricultura brasileira. Esse período é denominado de **extensão rural de base difusionista**, a qual foi bastante funcional aos objetivos de governos autoritários e resultou na incorporação – pelos agricultores e técnicos – de padrões, métodos e técnicas da chamada Revolução Verde¹⁷.

O final da década de 1980 foi o contexto de críticas a esse modelo que se tornou hegemônico no país. Desse modo, a abertura democrática brasileira proporciona a organização de setores de agricultores familiares, sem terra e técnicos extensionistas de um movimento denominado “repensar da extensão rural”. Em tal empreitada, novos fundamentos são incorporados pela extensão rural, sobretudo a agroecologia, aliada a uma metodologia de ação cuja inspiração é fundada na obra de Paulo Freire.

Ao longo de 1990, incluiu-se na agenda dos movimentos rurais uma Extensão Rural pública (financiada pelo Estado), gratuita, universal, agroecológica e com controle social. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, as experiências de ATER estiveram sob o formato de parceria público-privada por meio de contratos e chamadas públicas (editais), nos quais o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) opera a gestão financeira e administrativa e entidades não governamentais implementaram as ações de extensão rural. Em tal cenário, a ATER passou do Ministério da Agricultura e Abastecimento (MAPA) para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1997.

Nesse sentido, o conjunto das forças que levaram à vitória de Luiz Inácio Lula da Silva ao primeiro mandato (2003) colaborou para que a ATER alcançasse *status* de política pública, entretanto ainda atrelada a outras iniciativas orçamentárias governamentais. Sua implementação passa a ser gerida através do MDA na Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), especificamente no Departamento de

17 Este processo constituiu-se em um esforço de homogeneização do padrão agrícola dominante, adaptado aos agricultores passíveis de adotar novas tecnologias. Foi também o movimento responsável pela mecanização agrícola, sobretudo fazendo uso sistemático de substâncias químicas como fertilizantes, agrotóxicos e sementes selecionadas. Tal processo teve início nos anos de 1960 no âmbito do projeto de “Modernização Conservadora” desenvolvido sob a direção da burguesia nacional com apoio e impulso do regime militar. Para aprofundar essa temática, consultar Caporal e Costabeber (2000) e Paulino (2017).

ATER (DATER). Sendo assim, o reconhecimento da ATER como política pública é dado recentemente, quando, a partir de 2004, é criada a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNA-TER). Trata-se de uma política transversal para a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural brasileiro, pois possibilita o acompanhamento técnico, produtivo e organizativo para assentados de reforma agrária, mulheres e jovens rurais, bem como quilombolas.

Apesar da relevância, a ATER é regulamentada por lei apenas em 2010, quando a Lei n. 12.188 institui a ATER como serviço público previsto em lei e com dotação orçamentária própria, sob a competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Por esse motivo, apenas em 2011 os recursos para execução da política de ATER passam a constar no Plano Plurianual. Importa ressaltar que o PPA de 2012-2015 é elaborado ainda em 2011, sob os impactos da crise mundial de 2008 em face da “bolha” imobiliária americana, a qual atinge as economias de todo o globo, com especial destaque para países dependentes como o Brasil, o qual experimenta nesse período uma convergência de crises: as consequências da crise mundial de 2008, o “choque” de *commodities* e o fenômeno da seca, que no período de 2014 é agravado, gerando uma crise energética.

O balanço desse período é de que, mesmo em um contexto de crise econômica global do mercado imobiliário norte-americano, o período de implementação do referido PPA pode ser analisado como um momento no qual as medidas econômicas internas amortecem os efeitos da desaceleração econômica. Segundo o relatório de Gestão (2016), a ATER se expande e se consolida entre 2012-2015, ampliando gradativamente os recursos financeiros e o número de agricultores beneficiados¹⁸. Destaca-se, no cenário, a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), órgão responsável pela coordenação do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural¹⁹.

18 Conforme Relatório (2016), foi atingida a meta de atendimento a 1,5 milhão de famílias por parte do MDA e INCRA com atuação de reforma agrária, assentados do Plano Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), mulheres rurais, povos e comunidades; foram capacitados 1.353 agentes de ATER em cursos de orientação inicial para atuação em chamadas públicas.

19 Embora houvesse, por parte do governo da ex-presidente Dilma Rousseff, uma visão positiva acerca da ampliação do alcance das ações, os dados indicam que, a partir de 2014, apesar do aumento nos valores totais pagos, identificamos que há diferenças significativas entre os

No que se refere ao período posterior em análise (2016-2019), novas determinações se observam na cena política nacional, repercutindo na política de ATER. O referido PPA é elaborado ainda em 2015 durante a vigência do mandato da presidente Dilma Rousseff, que, após uma agressiva disputa eleitoral, vence o pleito em meio a uma crise política e institucional gerada pelos setores de oposição ao governo. Nessa perspectiva, a análise do PPA 2016-2019 requer demarcar três períodos: a) início do governo Dilma Rousseff até o *impeachment* (2015-2016); b) governo provisório de Michel Temer entre 2016 e 2018; e b) gestão de Jair Messias Bolsonaro: 2019-2022.

Em uma análise breve, seria possível considerar que haveria um aumento nos valores pagos ao longo do intervalo estudado. No entanto, uma análise mais acurada nos permite desvendar o fetiche orçamentário e identificar a manobra realizada: nesse período, observamos a diminuição dos valores empenhados, os quais declinam ano após ano. Já os valores pagos parecem oscilar para cima, ou seja, parece que há aumentos nos valores investidos. Porém, se os valores empenhados e liquidados decrescem, o resultado final é um investimento de, em média, 10 a 15% dos valores iniciais previstos para as ações de ATER. Esse dado nos permite considerar que, no ciclo estudado, a política passou por um subfinanciamento. Entre 2012 e 2014, aumentam-se os valores Empenhados, Liquidados e Pagos; a partir de 2015, começam a cair os valores Empenhados – manobra que dá a falsa impressão de aumento nos valores finais. Dessa forma, a tendência observada é de declínio geral do orçamento, incidindo mais fortemente no ano de 2019 – gestão do governo Jair Bolsonaro, conforme dados a seguir.

valores empenhados e aqueles efetivamente investidos nas ações de ATER (ou seja, no ano de 2012, o valor pago é de R\$ 59.878.635, já no ano de 2013 o valor pago sobe para R\$ 62.954.17. Esses valores vão declinar a partir de 2014).

Tabela 3 – Execução orçamentária e financeira do Objetivo 0412 nos exercícios 2014-2019

EXERCÍCIO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
2014	657.031.586	107.276.542	85.156.655
2015	475.228.203	123.676.561	93.951.793
2016	442.678.229	200.657.563	184.978.196
2017	251.758.456	180.103.870	174.701.654
2018	212.862.758	91.787.635	89.451.176
2019	23.039.011	15.487.876	12.825.837

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez.2019).

Após a destituição da presidente Dilma Rousseff em 2016, observamos as evidências do desmonte da política de ATER, iniciando pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no qual as ações voltadas para a ATER se inseriram desde o ano de 1997, quando de sua criação. Além disso, ficam suspensas, a partir de 2016, as atividades de acompanhamento técnico às populações do campo, tendo em vista os contingenciamentos orçamentários. A esse respeito, corroboramos as análises de Leite *et al.* (2023) de que se observam três linhas de desmonte das políticas rurais após 2016, quais sejam: a) o desmonte das capacidades estatais do MDA, culminando com sua extinção; b) a fragilização das arenas públicas de participação da sociedade civil, via extinção dos conselhos de controle social; e c) a redução e o recuo das políticas públicas.

Isso posto, concluímos que, a partir desse período, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar iniciam um ciclo de desmontes e ficam submetidas aos interesses do agronegócio. A culminância desse movimento iniciado em 2016 avança em 2019, momento no qual Jair Bolsonaro assume a presidência da república. Nesse cenário, as políticas de ATER passam a compor o rol de ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)²⁰, trazendo consequências financeiras e administrativas para esse programa, subordinado às diretrizes dos setores ruralistas.

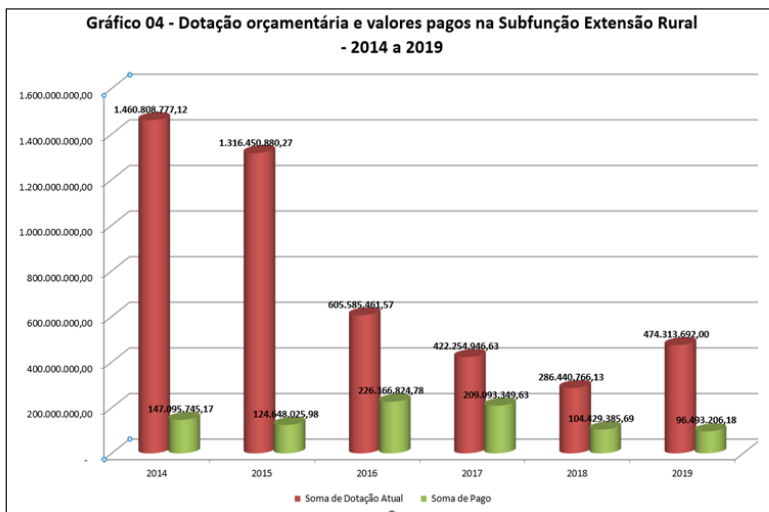
²⁰ Representa um retrocesso, tendo em vista que esse formato vigorou até os anos 1990 e, com a criação do MDA, em 1997, a extensão rural passou para essa pasta e permaneceu nesse espaço até o ano de 2016, com a sua extinção.

A análise dos dados nos permite ainda considerar que houve uma involução nos investimentos destinados à ATER, uma vez que, ao final do período, apenas 14% do que foi planejado foi efetivamente investido nessas ações. Se analisarmos o período pós 2019, identificamos que no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro o orçamento dos valores empenhados, liquidados e pagos foi o menor da série histórica destinado à ATER para Agricultura Familiar. Esses elementos obtidos através da pesquisa nos permitem concluir as múltiplas faces do ajuste fiscal na política de ATER no referido tempo analisado, expressas por meio do desfinanciamento e da desestruturação do sistema nacional de ATER – o qual estava em consolidação, encerramento das atividades do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (instância de controle social), paralisação das atividades de ATER, extinção do ministério, entre outros elementos.

No decurso da pesquisa, foram realizadas coleta e análise dos dados orçamentários na plataforma SIGA Brasil²¹ – sistema de informação sobre orçamento federal, vinculado ao Senado Federal. A coleta dos dados foi realizada considerando o seguinte padrão de filtros, obedecendo à seguinte lógica de busca de informações: 1) Função Agricultura; 2) Subfunção Extensão Rural; 3) Detalhamento de Programas e Ações; 4) Os respectivos valores monetários em Real (R\$), com a distinção de valores autorizados e pagos. Para efeito de compreensão, as ações de ATER encontram-se vinculadas à **função Agricultura e Ordenamento Agrário** (maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Está relacionada com a missão institucional fundamental do órgão executor, por exemplo, Cultura, Educação, Saúde ou Defesa) e é classificada como **subfunção Extensão Rural** (nível de agregação imediatamente inferior à função que evidencia a natureza da atuação governamental).

21 Consideramos importante destacar que há várias formas de obtenção de dados na plataforma Siga Brasil, através de grandes eixos de funções e subfunções, de ações, programas, bem como dos valores orçamentários deflacionados pelo IPCA.

Gráfico 4 – Análise da subfunção Extensão Rural no âmbito da Função Agricultura (2014-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP. Valores deflacionados pelo IPCA (referência dez. 2019)

Os dados obtidos expressam a tendência ao declínio dos valores investidos na subfunção Extensão Rural no período analisado. Entre os anos de 2014 e 2015 há um pequeno decréscimo nas dotações. No entanto, estes valores sofrem drástica queda a partir de 2016, tendo em vista que este ano é marcado pela deposição da presidente Dilma Rousseff e inicia-se a trajetória de aprofundamento do ajuste fiscal permanente nos anos seguintes. Destacamos que 2018 é o exercício anual de menor investimento em todo o período estudado, em face de contingenciamentos realizados pelo governo Michel Temer. Já em 2019 há uma leve alta no valor dotado inicialmente sob a gestão de Jair Messias Bolsonaro quando as ações de Extensão rural são transferidas para o Ministério da Agricultura, mas o valor pago é muito reduzido.

Dessa forma, consideramos que o movimento de oscilação das dotações é apenas uma das faces da análise que realizamos. Isto porque ao centrarmos a observação nos valores pagos, conseguimos

enxergar a tendência de ajuste fiscal permanente através do baixo investimento resultante da política de cortes de investimentos que se observa desde o ano de 2014 e se estende até 2019 com o menor valor do ciclo analisado. Os dados apresentados expressam uma emblemática discrepância entre as dotações iniciais da política e os valores realmente pagos para a implementação e manutenção da política de ATER no Brasil, permitindo assinalar que no período em questão a ATER deixa de se configurar - especialmente a partir de 2016- como uma política pública universal e torna-se um conjunto de ações fragmentadas e descontínuas em face do desinvestimento pelo qual passou entre 2014-2019.

É preciso considerar que a gestão de Jair Messias Bolsonaro transfere as ações de ATER para o MAPA e que os investimentos não são realizados em oferta de serviços de ATER, mas em inovação agropecuária através da atuação da Embrapa, a qual historicamente tem voltado suas pesquisas majoritariamente para grande e média propriedade rural, em especial nas culturas destinadas a grãos para exportação em larga escala.

Uma síntese provisória nos permite assinalar que, após 2016, as políticas públicas rurais passam pelo binômio contingenciamento de recursos e diminuição de investimento. A análise indica que o ajuste fiscal é multidimensional e pode ser expresso na diminuição de recursos, nos contingenciamentos, bem como na diminuição da quantidade de metas previstas no PPA 2016-2019 e ainda no remanejamento de recursos e no redirecionamento de investimentos antes destinados à ATER (oferta de serviços aos agricultores familiares), especialmente para investimento em pesquisas voltadas para o modelo da monocultura.

Nesse sentido, a meta de inclusão produtiva de populações em situação de pobreza não foi realizada no ciclo estudado em face da mudança de direção governamental, que, após 2016, destina exíguos recursos para a produção agroecológica familiar. A partir de 2017, observa-se implementação de ações de ATER incluindo a estrutura dos governos estaduais, sobretudo a Emater, considerando a inércia da União frente às demandas dos agricultores familiares. Conforme já destacado, é necessário enfatizar uma das evidências do

ajuste fiscal, a qual pode ser encontrada no desmonte das instâncias de controle social, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF). Esse dado indica menos transparência na aplicação dos recursos públicos, ao mesmo tempo que demarca uma característica da gestão, qual seja, a centralização político-administrativa e o esvaziamento da participação social dos beneficiários no processo de monitoramento de políticas e serviços sociais, traços de um governo autoritário.

Por fim, um “novo modelo” de serviço é identificado na adoção de uma perspectiva gerencial para a ATER, denominada de Assistência Técnica Gerencial (ATEG), implementada por meio de mecanismos de Tecnologia de Informação e Comunicação (TICs), modalidades de atendimentos *on-line* aos agricultores familiares, que podem, nas palavras governamentais, “agilizar” os atendimentos e diminuir custos com mão de obra de agentes de extensão rural, abatendo gastos com salários, concursos e outras rubricas financeiras. Em nossa visão, essas medidas ilustram que o ajuste fiscal, sob a ótica de totalidade, se processa sob variadas estratégias econômicas, administrativas e também ideopolíticas.

De forma geral, em âmbito nacional, a ATER – assim como as demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar – sofre processos de descaracterização, fragilização e reconfiguração, conforme atestam Leite *et al.* (2023). Ou seja, “a partir desse momento, tanto as institucionalidades participativas quanto às políticas de fortalecimento da agricultura familiar passaram a sobreviver sob forte ataque de estratégias multidimensionais de desmonte de políticas” (Leite *et al.*, 2023, p. 399). Nesse sentido, o período estudado se consolida como uma fase de desinvestimentos em ATER em face das medidas de ajuste fiscal e do giro ultraliberal que atinge as políticas públicas pós 2016 e se estende até o ano de 2022, com sérias repercussões para as populações do campo.

Contraditoriamente, no contexto de acirramento do ajuste fiscal e da ofensiva ultraneoliberal operados no país, algumas estratégias de implementação de serviços de ATER foram identificadas no decorrer da pesquisa. Estamos nos referindo ao processo de regionalização de serviços de ATER através de mecanismos administrativos

e de gestão por meio da experiência do Consórcio Nordeste, como será apresentado na seção a seguir.

3.2 ATER no Rio Grande do Norte: limites e possibilidades

Diante do quadro anterior apresentado, de ajuste fiscal e seus impactos nas políticas públicas rurais, trazemos alguns dados da realidade do Rio Grande do Norte no que se refere à ATER, apontando limites e possibilidades no atual cenário. Conforme indicamos anteriormente, o período de corte de investimentos no financiamento da União sobre as políticas públicas rurais faz emergir um novo cenário: a maior participação dos governos estaduais no investimento em ATER através das Emater. Dessa forma, a partir de 2019, quando o ex-presidente Jair Bolsonaro assume o governo federal, uma série de medidas de política macroeconômica e fiscal alteram as políticas sociais, resultando em diminuição do seu financiamento. Em face desse contexto, novas estratégias de gestão foram acionadas pelos governos estaduais, no sentido de manter alguns serviços públicos para a população.

Assim, em 2019 é criado o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste²²). Trata-se de uma iniciativa de gestão regional que envolve os nove estados da região, visando ser uma autarquia interfederativa e uma ferramenta de gestão, possibilitando compras governamentais, rede de serviços e parcerias no território nordestino. No âmbito do Consórcio Nordeste, são criadas Câmaras Temáticas, dentre as quais destacamos a Câmara Técnica de Agricultura Familiar.

Durante os anos de 2020/2021²³, o Consórcio Nordeste atuou na compra de insumos e vacinas para o enfrentamento da crise sanitária detonada pela Covid-19. Por conseguinte, foi criado um Gru-

22 Tem como missão promover a articulação de um projeto estratégico para a região Nordeste, com aproveitamento do potencial socioeconômico, criação e implantação de políticas públicas e projetos integradores, estruturantes e inovadores, que contribuam para o combate às desigualdades e para o desenvolvimento sustentável da região.

23 Vale ressaltar que as análises sobre os anos de 2020, 2021 e 2022 fogem do escopo da pesquisa ora apresentada. No entanto, é necessário ressaltar que os dados referentes a este período tem sido coletados através de novos estudos os quais tem sido realizados no âmbito do grupo de estudos em questão Social, Políticas sociais e Serviço Social da UFRN.

po de Trabalho para apresentar subsídios para estruturação da Rede Nordeste de Assistência Técnica e Extensão Rural (Rede ATER-NE), lançada durante a 1ª Feira Nordeste da Agricultura Familiar, em junho de 2022, em Natal-RN.

Um dos eixos centrais dessa experiência tem sido o Programa de Alimentos Saudáveis do Nordeste (PAS-NE)²⁴. Em tal processo, a ATER tem fundamental participação como instrumento de dinamização das ações de segurança alimentar, através do acompanhamento junto aos agricultores(as) familiares do estado. O Rio Grande do Norte tem demonstrado participação ativa no Consórcio, inclusive presidindo a Câmara Técnica de Agricultura Familiar desde o ato de sua instalação. Nesse cenário, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (SEDRAF) tem dirigido importantes iniciativas na política de agricultura familiar no estado²⁵, inclusive com parceria com a Emater-RN.

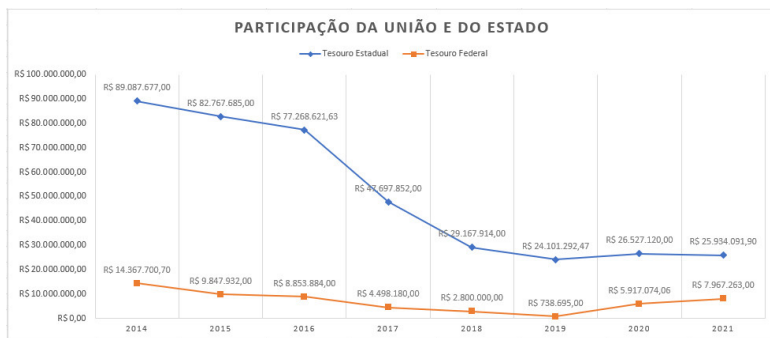
Segundo nosso levantamento, a ATER é considerada, em nível estadual, um dos pilares centrais para a construção do desenvolvimento rural sustentável, com inclusão econômica, social e ambiental, para as famílias rurais do RN. Nesse sentido, em 2020 foi criado no estado o Programa “Mais Ater RN²⁶”, articulado em torno das ações do Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Estadual de Sementes crioulas, do Programa Mais Mercados e do Programa Estadual de Forragem. As fontes orçamentárias para esse programa foram asseguradas no Orçamento Geral do Estado (OGE), sob a competência da SEDRAF na gestão financeira e executiva das ações.

24 Instituído no âmbito do Consórcio Nordeste por meio da Resolução n. 09, de 31 de julho de 2020, o qual apresenta dentre seus eixos de atuação: I. a aquisição de alimentos saudáveis, por meio de mecanismos de articulação das compras públicas estaduais de alimentos oriundos da agricultura familiar, da biodiversidade e da pesca artesanal.

25 Conforme dados coletados através do Portal de Transparência, identificamos que a ATER encontra-se no PROGRAMA 1704: APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR, particularmente no âmbito da ação orçamentária número “17620 - Assistência Técnica ao Agronegócio da Agricultura Familiar”. Esse programa objetiva: Fortalecer a agricultura familiar, através de um conjunto de ações implementadas em parceria com entes privados e públicos.

26 São objetivos do Programa de ATER no RN: a) Construção participativa da Política e Plano Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural do RN; b) Fortalecimento institucional da Emater-RN; c) Ampliação da oferta de ATER para a agricultura familiar, através de chamadas públicas.

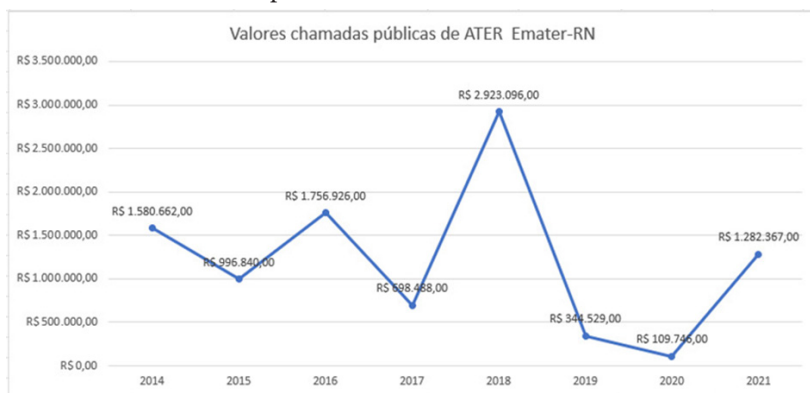
Gráfico 5 – Participação da União e do estado



Fonte: Elaboração própria. Controladoria Geral do Estado do RN (valores não deflacionados)

No cenário institucional descrito, observamos a forte atuação da Emater na execução de serviços de ATER, por meio das chamadas públicas, conforme destacado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Valores referentes à participação da Emater nas chamadas públicas de ATER no RN



Fonte: Elaboração própria a partir de Relatório da Emater (2022).

Os dados indicam que, no período estudado, observamos investimentos de ATER no RN executados pela Emater em todo o período analisado, embora haja oscilações de valores. É válido ressaltar

que no RN existem entidades da sociedade civil que vêm executando serviços de ATER há mais de duas décadas. No entanto, as mudanças na economia e na política alteram esse quadro, à medida que a Emater passa a executar ações de extensão rural a partir do modelo de chamadas públicas, substituindo aos poucos a participação das ONGs (embora estas ainda participem em menor medida das ações de ATER no RN).

Analisando os dados dispostos no acima gráfico, é possível identificar um momento atípico em termos de investimentos, que é o ano de 2018, marcado pelas eleições presidenciais e para governadores²⁷, o que pode ter contribuído para o aumento de investimentos públicos em ATER no RN. Conforme destacado anteriormente, até o ano de 2018, a ATER vinha sendo realizada majoritariamente por ONGs, mas, a partir de 2019, a Emater vai aumentando sua participação nesse serviço, tendo em vista a paralisação das chamadas públicas com recursos da União. Dessa forma, apesar da queda de recursos em 2019 e 2020, há um aumento no ano de 2021 (em face das políticas de segurança alimentar estaduais).

Esse quadro de redução orçamentária ocorre em outras regiões do país em face do aprofundamento do ajuste fiscal a partir de 2016. Nesse cenário, a partir de 2019, a execução da política de ATER no RN se processa através de uma parceria entre SEDRAF e Emater. Esta última vem demonstrando significativa participação na agenda de extensão rural no estado e estabeleceu como eixos estratégicos os seguintes elementos: a) formação de agentes de ATER; b) agroecologia e convivência com o semiárido; c) acesso aos mercados pela agricultura familiar e fortalecimento institucional, em diálogo com servidores, servidoras e parceiros envolvidos.

Desse modo, desde 2019, a ATER no RN tem demonstrado relevância, sobretudo como dinamizador dos processos que envolvem a segurança alimentar e a consolidação de mercados, especialmente para a agricultura familiar – não somente no RN, mas também em

²⁷ Vale ressaltar que é um período marcado por vários governos e apresenta diferenças político-administrativas significativas. Entre os anos 2011 e 2015, a governadora foi Rosalba Ciarlini (partido União Brasil); entre 2015 e 2018, o governador do RN foi Robinson Faria (filiação ao Partido Liberal). No ano de 2019, a senadora Fátima Bezerra (Partido dos Trabalhadores) é eleita para o governo; em 2022, é reeleita para mais um mandato eletivo.

articulação com os demais estados nordestinos, via Consórcio Nordeste. Isso posto, o RN e os governos da região afirmaram a ATER como serviço público, financiado e gerido pelo Estado com participação da sociedade civil na execução e no controle social.

Chamamos a atenção para o novo direcionamento dado a Emater na condução desse serviço, já que, historicamente, sua atuação foi na afirmação de uma extensão rural ultrapassada, hierarquizada e reprodutora de um modelo herdado da modernização conservadora. Atualmente, a Emater/RN se alinha a uma concepção de ATER agroecológica, participativa e voltada para a sustentabilidade e a segurança alimentar.

Dessa forma, após um período de desinvestimento na ATER e de sua descaracterização e desmonte, outras possibilidades se colocam diante do cenário nacional, pós 2022, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva. A esse respeito, são emblemáticas a retomada do protagonismo dos movimentos rurais e a (re)criação do novo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDAAF).

No entanto, tanto a ATER como as demais políticas rurais somente serão implementadas com o enfrentamento às pressões dos setores do agronegócio brasileiro. Para tanto, os pesquisadores do tema, as instituições que implementam a política e as populações atendidas precisam estar em articulação permanente em movimento de resistência e proposição de uma agenda de políticas públicas, gratuitas, universais e com dotação orçamentária que garanta que os valores planejados sejam efetivamente investidos nas políticas sociais para as populações do campo.

4.Considerações Finais

As análises desenvolvidas sobre os PPAs confirmam as estratégias do capital sobre a terra, no momento em que esta constitui-se como uma das *commodities* a ser negociada pelo mercado, via pacote de reformas de ajustes neoliberais, imprimindo à terra e aos bens naturais uma concepção monetarista e mercantil. Essa concepção distanciou-se de todas as experiências de reforma agrária redistributivas

vivenciadas pelos países, muitas delas sendo fruto da reivindicação dos mais diferentes movimentos sociais rurais.

A política de reforma agrária implementada pelos sucessivos governos federais está longe de significar uma alteração na estrutura fundiária do país. As tendências apontam o movimento contrário, no qual a terra continua muito concentrada, especialmente, em poder das empresas transnacionais. A massiva entrada de capital na agricultura foi determinada pela crise desencadeada nos anos 1970, em escala mundial. Essa crise do capital forjou um novo ciclo de acumulação, integrando o capital em escala mundial, através das empresas multinacionais e transnacionais, possibilitando uma associação entre indústria e agricultura; entre grandes extensões de terra e empresas transnacionais; entre proprietários de terras e capitalistas internacionais. Nesse processo, o capital se territorializa, ou seja, expropriou os camponeses e os expulsou para as cidades, instalando os grandes complexos agroindustriais no campo, via monocultura para exportação, alcançando a ampliação e a reprodução do capital.

As determinações da crise do capital no campo também incidem no estudo sobre o impacto do ajuste fiscal da política de Assistência e Técnica Extensão Rural a partir dos Planos Plurianuais dos anos de 2012-2015 e 2016-2019. Os dados indicam evidências das medidas de austeridade fiscal implementadas no país, sobretudo no período pós 2016, reveladas através do desfinanciamento dessa política. Identificaram-se as múltiplas formas de desmonte das políticas rurais, na diminuição de recursos, nos contingenciamentos, na extinção do MDA, bem como no desmonte das instâncias de controle social e dos instrumentos de transparência nos recursos públicos voltados para a ATER, em especial durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

Nessa perspectiva, o período estudado marca oscilações, contradições, desmontes e descaracterização da ATER. Diante do desinvestimento, os dados indicam que a inclusão produtiva de populações em situação de pobreza não foi realizada, bem como houve obstáculos à produção dos agricultores familiares ligados ao modelo agroecológico. Observaram-se, ainda, por parte da União, o gradati-

vo desfinanciamento das ações bem como o desmonte por meio do esvaziamento da proposta de ATER elaborada na década de 1990. A descaracterização da política de ATER reside também na substituição das concepções basilares como agricultura familiar, adotando o termo produtor e empreendedor rural e atualizando a velha ideia de criação de uma classe média rural – indicadores da hegemonia ultra-liberal que direciona as ações do MAPA –, lócus no qual a ATER foi localizada entre 2019 e 2022.

Entretanto, se no âmbito da União o movimento de desmonte é evidente, outras possibilidades se abrem nos níveis regional e local: a criação do Consórcio Nordeste e a importância da ATER como mecanismo do desenvolvimento sustentável são algo a considerar no período analisado. Dessa forma, novos programas são dinamizados no RN e em outros estados da região Nordeste, tendo a ATER (agroecológica e participativa) como motor de desenvolvimento da agricultura familiar e participe das ações de segurança alimentar. Nesse sentido, depois de um ciclo de desinvestimento na ATER e de sua descaracterização e desmonte, outras possibilidades se colocam diante do cenário nacional pós 2022. A recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e a participação dos movimentos rurais configuram novas possibilidades de retomada de um ciclo próspero para a agricultura familiar.

Essa empreitada em defesa da ATER requer ampla mobilização dos movimentos rurais, dos pesquisadores, dos agentes de extensão rural e de todos os envolvidos nos processos de planejamento, implementação, acompanhamento, especialmente das populações beneficiárias desse serviço. A mobilização permanente é uma das estratégias de manutenção da ATER com qualidade, voltada para o fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar – tarefa desafiadora diante da pressão econômica e política do agronegócio no Brasil.

Referências

BERGAMASCO, Sônia M.; NORBER, L. A. **O que são Assentamentos Rurais**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER. 2010.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016 -2019: Ano-base 2016**. Brasília: MPOG, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 13.465 de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 8629 de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

BRETTAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável: perspectivas para uma nova extensão Rural**. Porto Alegre, 2000.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo Brasil - 2022**. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT, 2023.

DAL MORO, Maristela. Entrevista com Severina Garcia de Araújo – Professora e Militante da Questão Agrária no Serviço Social. **Revista**

Temporalis, ano 12, n. 24, jul./dez. 2012. Brasília: ABEPSS, 2000.

DELGADO, Guilherme. **Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1995-2012). Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. A customização da Extensão Rural e suas implicações para o ensino. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, 2022. Tocantinópolis, volume 7. e14800.

FERNANDES, Bernardo Mançano *et al.* Questão agrária na segunda fase neoliberal no Brasil. *In*: MEDEIROS, Rosa Maria Vieira; LINDNER, Michele (org.). **Dinâmica do espaço agrário**: velhos e novos territórios. NEAD. Porto Alegre: Evangraf, 2017.

FERNANDES, Bernardo Mançano *et al.* A Questão Agrária no primeiro ano do Governo Bolsonaro. **Boletim Dataluta**, Presidente Prudente/SP, n. 145, jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua Trimestral. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas> Acesso em: 12 jan. 2022.

LEITE, S. *et al.* Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. *In*: **Desmonte e reconfiguração das políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Vozes, 1995.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. **Movimentos Sociais, Disputas Políticas e Reforma Agrária de Mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: Rumo a uma teoria da transi-

ção. São Paulo: Boitempo, 2002.

NETO, Manuel Domingos. O “Novo Mundo Rural”. *In*: MARTINS, Mônica Dias (org.). **O Banco Mundial e a Terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia**. São Paulo: Viramundo, 2004.

PAULINO, Jonatta Sousa. **O campo científico e a agroecologia no Brasil: atores, discursos e políticas públicas**. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2017.

RIO GRANDE DO NORTE. EMATER/RN. **Balancos da EMATER e relatórios retirados do SIAF e SIGEF**. jun. 2022.

STÉDILE, João Pedro. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Atual, 1997.

YASBEK, M. C. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.



Edla Hoffmann

Assistente Social. Mestre e Doutora em Serviço Social (PUCRS). Pós-doutora em Serviço Social (UERJ). Professora Associada do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Serviço Social e Política Social (GEP-QPSOCIAL).



Tatiana Reidel

Assistente Social. Mestre e Doutora em Serviço Social (PUCRS). Pós-doutora em Serviço Social pela Universidade Complutense de Madri/ES; Professora Associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), na

graduação e pós-graduação em Política Social e Serviço Social. Líder do Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão sobre Trabalho, Formação e Ética Profissional em Serviço Social (GEPETFESS). Bolsista Produtividade em Pesquisa (PQ2) pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).



Larisse de Oliveira Rodrigues,

Assistente Social. Especialista em estudos latino-americanos (ENFF/UFJF). Mestre em Serviço Social (UFPE). Doutora em Serviço Social pela UERJ. Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Questão Social, Serviço Social e Política Social (GEP-QPSOCIAL).

Impossível discutir direitos e proteção social no Brasil sem considerar o violento subfinanciamento e desfinanciamento que atingiu todas as áreas de políticas sociais no país nos últimos anos, sobretudo como consequência imediata do chamado “Teto de Gastos” e do conjunto do que se configurou como política de austeridade.

Ao invés de um orçamento público que dê prioridade as pessoas, tivemos e temos um orçamento que prioriza a financeirização e o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

A Emenda Constitucional nº 95/16, por exemplo, ao mesmo tempo em que congelou recursos para as políticas sociais inviabilizou os sistemas públicos de saúde, educação, assistência social, concomitantemente, destruiu e desmontou a reforma agrária e a política de trabalho e renda.

Este livro problematiza estas questões e estimula o(a) leitor (a) a entender, aprofundar e pesquisar as expressões do ajuste fiscal nas políticas de saúde, educação, assistência social. Mas não fica por aí, identifica as suas implicações no acesso aos direitos sociais básicos por parte da população mais pobre e que vive em condições mais desiguais.

É, pois um trabalho imprescindível a todos (as) que trabalham na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas sociais e/ou pesquisam sobre a temática. Também os militantes dos movimentos sociais e sindicais encontram aqui uma contribuição importante para subsidiar sua intervenção na realidade.

Iris Maria de Oliveira
Secretária de Estado do Trabalho,
Habitação e Assistência Social do RN

ALEXA
CULTURAL



EDUA
EDITORA DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DO AMAZONAS

ABEU
Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

UFRN
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO NORTE

PPGSS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
SERVIÇO SOCIAL

GEPÓSOCIAL
UFRN
Grupo de Estudos e Pesquisas
em Serviço Social
Aracaju, Bahia

GEPETFESS
UFRGS
Grupo de Estudos e Pesquisas
em Políticas Sociais
Canoas, Rio Grande do Sul

PPG Políticas Sociais e Serviço Social UFRGS