

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

AS IMPLICAÇÕES DO AJUSTE FISCAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS, NO AGRAVAMENTO DA POBREZA E NA DESIGUALDADE SOCIAL

Edla Hoffmann, UFRN; Doutora em Serviço Social; edla.hoffmann@ufrn.br.

Coordenador

Iris Maria de Oliveira, SETHAS/RN; Doutora em Serviço Social; irisoliv@gmail.com.

Ilena Felipe Barros, UFRN; Doutora em Serviço Social; ilena.felipe@ufrn.br.

Larisse de Oliveira Rodrigues, UFRN, Doutora em Serviço Social; larisse.rodrigues@ufrn.br

RESUMO

Esta mesa apresenta o percurso e resultados da pesquisa “As Implicações do Ajuste Fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”, financiada pelo CNPQ. Trata de uma investigação interinstitucional e intersetorial envolvendo pesquisadores(as) do Rio Grande do Norte (UFRN) e do Rio Grande do Sul (UFRGS). Enfatiza o orçamento federal e/ou estadual nas políticas de assistência social, saúde, educação, questão agrária e desenvolvimento rural e sua relação com o ajuste fiscal, desigualdades sociais e pobreza. O recorte analítico é de 2014 a 2019, complementados com dados de 2020-2023. Trata de estudo de enfoque misto, fundamentado no materialismo histórico-dialético. A coleta e análise de dados secundários desenvolveu-se em portais administrativos, consulta em Planos Plurianuais (PPAS's) e Relatórios de Gestão. Os resultados evidenciam avanços e retrocessos na proteção social, comprovam as escolhas políticas governamentais, os limites orçamentários e a redução de recursos e investimentos nas políticas estudadas, que comprometem a efetividade dos serviços oferecidos, produzindo enormes vazios assistenciais, bem como revelam nos indicadores sociais, o agravamento das condições de pobreza e o aprofundamento das desigualdades sociais. Propõe-se ampliar o debate sobre o ajuste fiscal e suas implicações no âmbito das políticas sociais evidenciando a relevância do estudo por meio da interlocução entre grupos de pesquisa, que fortalece a formação e a produção de conhecimento, assim como seus Programas de Pós- Graduação.

Palavras-chave: Ajuste Fiscal. Políticas Sociais. Desigualdades Sociais.

ABSTRACT

This table presents the path and results of the research “The Implications of the Fiscal Adjustment in the implementation of social policies, in the worsening of poverty and social inequality”, funded by CNPQ. It is an interinstitutional and intersectoral investigation involving researchers from Rio Grande do Norte (UFRN) and Rio Grande do Sul (UFRGS). Emphasizes the federal and/or state budget in social assistance, health, education, agrarian and rural development policies and their relationship with fiscal adjustment, social inequalities and poverty. The analytical cut is from 2014 to 2019, complemented with data from 2020-2023. It is a study with a mixed focus, based on historical-dialectical materialism. The collection and analysis of secondary data was developed in administrative portals, consultation in Multiannual Plans (PPAS's) and Management Reports. The results show advances and setbacks in social protection, prove the government's political choices, budgetary limits and the reduction of resources and investments in the policies studied, which compromise the effectiveness of the services offered, producing enormous gaps in care, as well as revealing in the social indicators, the worsening of poverty conditions and the deepening of social inequalities. It is proposed to broaden the debate on the fiscal adjustment and its implications in the scope of social policies, highlighting the relevance of the study through the dialogue between research groups, which strengthens the formation and production of knowledge, as well as its Graduate Programs.

Keywords: Tax Adjustment. Social politics. Social differences.

PROMOÇÃO



IMPLICAÇÕES DO AJUSTE FISCAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

agravamento da pobreza e da desigualdade social no Rio Grande do Norte

Iris Maria de Oliveira¹

Maria Augusta Bezerra da Rocha²

Roberto Marinho Alves da Silva³

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar as implicações do ajuste fiscal no período de 2014 a 2019 na política de Assistência Social e no agravamento da pobreza no Rio Grande do Norte, considerando as determinações estruturais e as particularidades regionais que produzem e reproduzem as desigualdades sociais. No Brasil, o ajuste fiscal é uma das estratégias neoliberais utilizadas pelo capital financeiro para apropriação do fundo público em detrimento do atendimento das demandas da população. Com base em estudos bibliográficos e documentais, foi possível dimensionar as restrições orçamentárias que limitaram as ações do Sistema Único de Assistência Social. Já os indicadores sociais destacados a partir de fontes secundárias demonstram o agravamento das condições de pobreza e o aprofundamento das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Ajuste fiscal. Política de Assistência Social. Desigualdade social.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the implications of the fiscal adjustment in the period 2014 to 2019 on the social assistance policy and the worsening of poverty in Rio Grande do Norte, taking into account the structural determinations and regional peculiarities that produce and reproduce social inequalities. In Brazil, fiscal adjustment is one of the neoliberal strategies used by financial capital to appropriate of the public fund at the expense of meeting the demands of the population. Based on bibliographic and documentary studies, it was possible to scale the budget restrictions that limited the actions of the System of Social Assistance. Social indicators highlighted from secondary sources demonstrate the worsening conditions of poverty and the deepening of social inequalities.

Keywords: Fiscal adjustment. Policy of Social Assistance. Social inequalities.

¹ Secretária de Estado do Trabalho Habitação e Assistência Social - SETHAS/RN; Doutora em Serviço Social; irisoliv@gmail.com.

² Bacharel em Serviço Social e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFRN; PPGSS/UFRN; augusta.b.rocha@gmail.com.

³ Roberto Marinho Alves da Silva, PPGSS/UFRN; Doutor em Desenvolvimento Sustentável; rmas2007@gmail.com.

PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

1 INTRODUÇÃO

Nos tempos atuais há um processo global de aumento das desigualdades sociais, com o aumento da concentração da renda e da riqueza nos estratos mais ricos, conforme a Oxfam (2023): “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”. Nesse cenário, o Brasil ocupa a 10ª posição entre os países com maior desigualdade social no mundo.

Tal situação não é conjuntural, mas expressa uma profunda crise que abrange diversas dimensões da realidade social, econômica, ambiental, cultural e política. Para Mészáros (2011), a crise profunda que o capitalismo experimenta hoje possui um caráter universal e estrutural e esse processo gera uma ofensiva capitalista hegemônica pelo capital financeiro que disputa e se apropria de parcela significativa do fundo público em detrimento das necessidades sociais.

No Brasil, o ajuste fiscal é uma das estratégias neoliberais utilizadas pelo grande capital em período de crises. Este processo tem início ainda nos anos de 1980 e vem se consolidando até hoje, com a privatização de empresas e serviços públicos e o estabelecimento de metas de superávit que geram um estrangulamento fiscal e orçamentário do setor público (MAGALHÃES, 2017).

Nos últimos anos, verifica-se um agravamento nas condições de pobreza diante das limitações de acesso e da precarização das condições de trabalho e renda, bem como das medidas restritivas de acesso a direitos com o desmonte de políticas sociais. No caso da política de assistência social, a Emenda Constitucional 95/2016 que congelou os gastos na área social significou a redução de investimentos no Sistema Único da Assistência Social (SUAS) atingindo ações de proteção específicas orientadas a segmentos mais vulnerabilizados, além das limitações de acesso aos programas de transferência de renda.

No caso do Rio Grande do Norte, o desmonte de políticas sociais tem implicações no agravamento das desigualdades sociais exatamente pela limitação

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



do acesso a serviços e benefícios que atenuam as condições de extrema pobreza, ampliando as desigualdades sociais. Com base na PNAD Continua de 2018, Aquino e Nunes (2019), demonstram que a população 10% mais rica do RN ganhava 46 vezes mais do que os 10% mais pobres.

Em face do exposto, busca-se neste trabalho analisar 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 produzem e reproduzem as desigualdades sociais. Esse 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 do CNPQ.

Além dos estudos bibliográficos para aprofundamento das categorias de análise, foram realizadas coletas de informações documentais, incluindo dados da execução de programas governamentais nos Planos Plurianuais (PPA 2012-2015 e 2016-2019) na esfera federal e do estado do RN, possibilitando identificar em séries históricas as implicações do ajuste fiscal na política de assistência social. Os dados orçamentários e financeiros dos programas e objetivos selecionados foram coletados em portais de transparência com acesso livre, sendo os mesmos classificados e tratados estatisticamente e corrigidos os valores com base na variação inflacionária para as séries históricas. No caso do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família, 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 de pobreza e desigualdades, foram coletados em fontes secundárias, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) disponível no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA/IBGE),

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



nos sistemas da SAGI/MDS e a partir dos dados divulgados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan).

Na análise dos conteúdos, optou-se pela abordagem teórico-metodológica crítica 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.

Resultado desse processo, o presente artigo está organizado em quatro seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. Na segunda seção, faz-se uma breve exposição das principais categorias que dão suporte à análise aqui proposta e na terceira, faz-se breve apresentação de resultados, tendo por referência séries históricas de execução de programas de Assistência Social e de indicadores de iniquidades sociais do ajuste fiscal estrutural.

2 AJUSTE FISCAL E DESIGUALDADES SOCIAIS: EXPRESSÕES CONJUNTURAIS DAS CONTRADIÇÕES ESTRUTURAIS DO CAPITAL

No Brasil, o ajuste estrutural nas contas públicas é uma das principais medidas do neoliberalismo diante da chamada crise fiscal do Estado, impondo fortes restrições orçamentárias e limitando a atuação do Estado desde meados dos anos 1980, tendo se consolidado nos anos de 1990 e permanece até os dias de hoje. Trata-se de uma das estratégias utilizadas pelo grande capital em pressionar o Estado a realizar as contrarreformas, priorizar o pagamento dos juros e serviços da dívida pública em detrimento aos investimentos produtivos, na infraestrutura e nas políticas sociais, significando a perda de capacidade de intervenção do estado na dinamização econômica e no enfrentamento das mazelas sociais que afligem a maioria da população, em condições de extrema pobreza.

Ao contrário dos discursos falaciosos e idílicos da responsabilidade fiscal, do superávit primário e de outras “virtudes” do ajuste fiscal, o que ocorre, de fato, é a

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

transferência cada vez maior do fundo público ao capital financeiro nacional e internacional. Ademais, os ajustes estruturais no Brasil agravaram ainda mais a crise fiscal e financeira, tornando-as crônicas, com a elevação substancial da dívida e seus encargos, restringindo a capacidade do Estado em realizar políticas expansionistas anticíclicas, cumprindo com objetivos macroeconômicos de crescimento sustentado da economia, ampliando a ocupação da força de trabalho (pleno emprego) e melhorando a distribuição da renda e as condições sociais de vida da população brasileira.

Vale lembrar que a realização do fundo público é através dos recursos extraídos da sociedade na forma de impostos diretos e indiretos que, no Brasil, a carga tributária vai cair mais pesadamente na classe trabalhadora, pois o Estado deixa de arrecadar do grande capital através dos incentivos fiscais, desoneração, baixa tributação de fortuna, compondo um modelo regressivo de tributação no Brasil. Esse fundo público, segundo Salvador (2017), exerce quatro funções fundamentais na economia capitalista: as desonerações tributárias para as empresa; o financiamento das políticas sociais que asseguram direitos e também a inserção das pessoas no mercado de consumo; os investimentos em infraestrutura, ciência e tecnologia; e assegura também a transferência, na forma de juros e amortização da dívida pública, para o capital financeiro.

As medidas de ajuste fiscal foram aprofundadas a partir de 2015, quando o governo adotou medidas econômicas ortodoxas visando combater a crise econômica, com aumento de tributos e diminuição de investimentos. No ano de 2016, o governo entra em uma forte crise política e econômica, ocasionando o golpe institucional que retirou o mandato da presidenta Dilma Rousseff. Nos governos ultraneoliberais que vieram na sequência, o ajuste tornou-se estrutural com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, estabelecendo um novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União por um período de 20 anos. Esse “teto de gastos” públicos atinge as capacidades de investimento do estado em infraestrutura e desenvolvimento social, mas deixa

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



isenta a parcela do fundo público destinada aos juros e serviços da dívida, ou seja, uma clara expressão do “Estado máximo para o capital e mínimo para o social”. Ademais, se estendeu o prazo da Desvinculação de Recursos da União (DRU) com a EC n. 93/2016, ampliando de 20% para 30% dos recursos destinados para o financiamento da Seguridade Social (assistência, saúde e previdência), que também passaram a ser direcionados ao pagamento da dívida.

Portanto, o ajuste fiscal é uma medida que afeta duramente a população mais empobrecida que depende de serviços públicos como saúde, educação, assistência social, previdência, moradia etc. Tais medidas terminam por agravar ainda mais a pobreza como uma das resultantes da desigualdade social, ou seja, uma das expressões da questão social inerente à sociedade capitalista. As implicações do ajuste fiscal restringem o acesso a benefícios e serviços públicos, ou seja, afeta as condições de vida da parcela empobrecida da população como o não acesso a renda mínima, serviços básicos, trabalho, habitação e a negação de oportunidades, conforme será demonstrado na sequência.

3 RESTRIÇÕES NAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS EXPRESSÕES DAS INIQUIDADES SOCIAIS DO AJUSTE FISCAL

São nítidos os sinais de restrição orçamentária aplicada aos programas que visam fortalecer e consolidar o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) no Brasil e no estado do Rio Grande do Norte. Os estudos realizados com base nos dados de execução dos Planos Plurianuais de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019, no Brasil e no estado do RN, mostram cortes mais acentuados nos objetivos 0372 e 0373, relacionados à gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, participação e controle social, com uma redução de 75% dos recursos quando se compara os valores de 2019 com os de 2012, conforme o Gráfico 1.

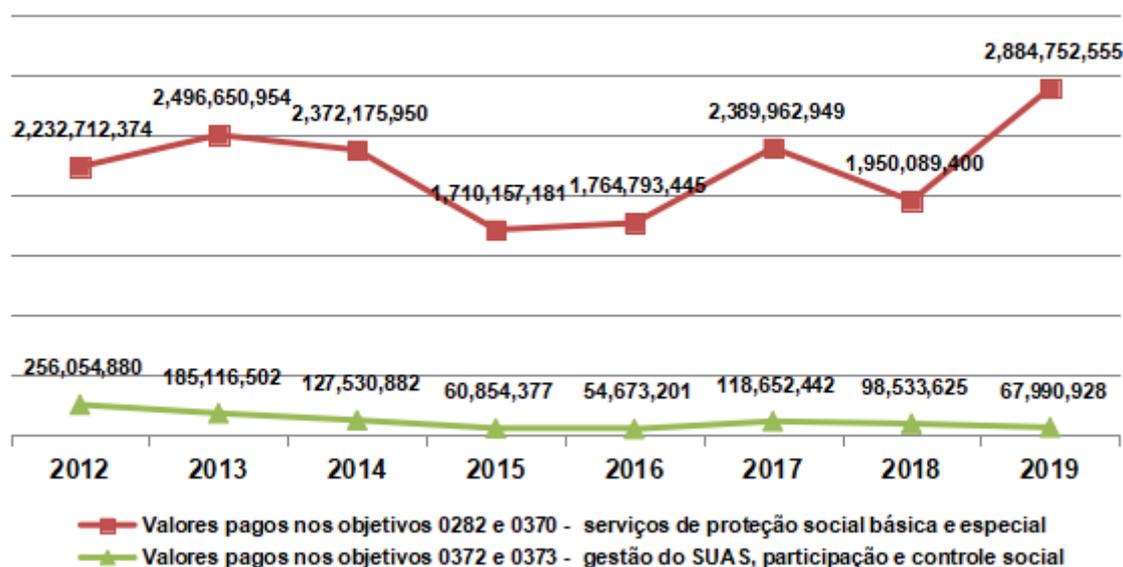
PROMOÇÃO



APOIO



Gráfico 1 - Execução financeira de objetivos em programas de fortalecimento e consolidação do SUAS (2012 a 2019) - R\$ 1,00



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

Quanto aos repasses para estados e municípios no âmbito das ações e serviços de proteção social básica e especial (objetivos 0282 e 0370), houve uma variação com quedas acentuadas nos recursos financeiros em 2015 e 2016, tentativa de recuperação dos investimentos em 2017, seguida de nova queda no ano seguinte e de nova recuperação em 2019. Convém destacar que houve redução significativa de recursos destinados às ações orçamentárias de Proteção Social Básica (queda de 11 pontos percentuais) e Proteção Social Especial (quase 14 pontos percentuais). A partir de 2017, houve uma priorização na destinação de recursos orçamentários e financeiros às ações do “Programa Criança Feliz”, instituído em 2016, 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

PROMOÇÃO



APOIO



marisqueiras atingidas pelo derramamento de Petróleo na costa brasileira, ou seja, não foram para fortalecimento da rede prestadora de serviços.

Quanto aos recursos destinados à transferência de renda no Programa Bolsa Família (PBF) e para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), é possível verificar as variações no período, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Desempenho do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada 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 Continuada - 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.

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 e, na sequência, entre 2018 e 2019, há um movimento contrário, de

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

queda nos quantitativos, com restrições de acesso e as concessões ficaram morosas. No caso do PBF, 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 os dados demonstrados na Tabela 1. No caso do Nordeste há uma redução em torno de 5% do total de famílias e de 17% dos recursos nesse intervalo de 6 anos, mesmo tendo havido agravamento das condições de pobreza na região. No estado do RN essas perdas chegam a 6,5% no total de famílias beneficiadas (23,4 mil famílias) e a restrição financeira alcançou a cifra de R\$ 160,3 milhões, exatamente em um período em que se agravou a pobreza em razão do desemprego nas áreas urbanas e da longa estiagem que assolou o sertão semiárido de 2012 a 2017.

Como afirmado anteriormente, essas restrições de acesso expressam as medidas de ajuste fiscal nos recursos destinados à seguridade social e contribuem para o agravamento da pobreza e da desigualdade social. 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) onde houve uma sensível redução nos indicadores de desigualdade social.

Na quadra histórica atual, porém, os sinais de aumento da pobreza extrema e da desigualdade social estão associados ao cenário de austeridade fiscal adotado no Brasil, adquirem contornos ainda mais graves na realidade cotidiano dos nordestinos e norte riograndenses, conforme recorte do estudo aqui realizado. Alguns indicadores revelam com maior nitidez as “negações” de acesso - ao trabalho, à renda e ao alimento - às quais está submetida grande parte da população brasileira e que se agudizam na realidade regional e no estado do Rio Grande do Norte, sendo aqui trabalhados, respectivamente com o índice de Gini, Taxa de desocupação, Percentual de pessoas cadastradas no CadÚnico em situação de pobreza e extrema pobreza e por último a situação de insegurança alimentar. Esse conjunto de indicadores permite identificar o agravamento da

PROMOÇÃO



APOIO

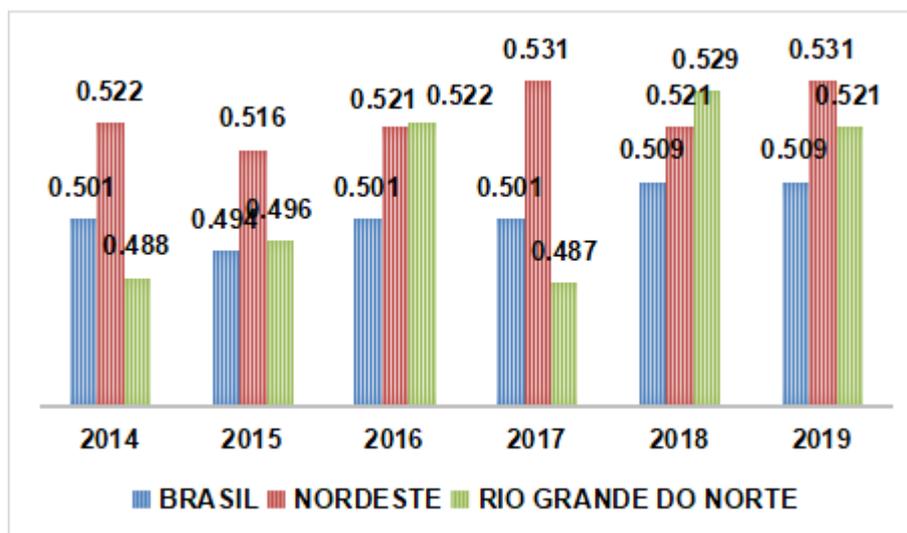




desigualdade de renda, o aumento do desemprego consequentemente a diminuição da renda e assim a realidade da insegurança alimentar.

O Índice de Gini possibilita apreender como a desigualdade do rendimento mensal entre os mais ricos e 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 2.

Gráfico 2 – Índice de Gini do rendimento médio mensal real das pessoas de 14 anos ou mais de idade, em todos os trabalhos, a preços médios do ano

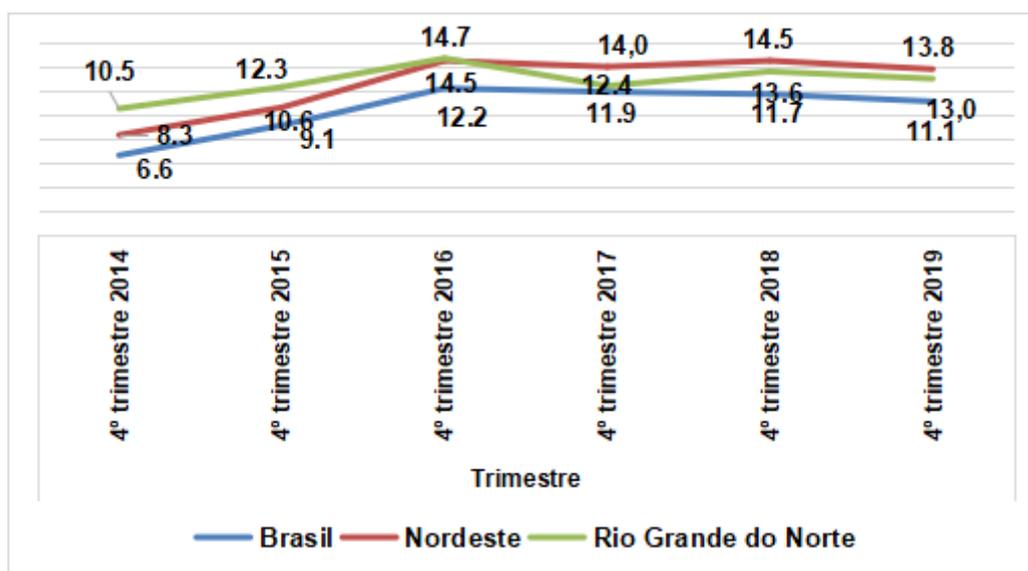


Fonte: IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD contínua trimestral).

Utilizada como indicador clássico nos estudos sobre desigualdade, a taxa de desocupação é conhecida popularmente como desemprego incluindo as pessoas sem trabalho, que procuram trabalho e os que estão disponíveis para começar a trabalhar imediatamente, segundo definição do IBGE. De acordo com a PNAD Contínua, a taxa de desocupação tanto no Brasil, quanto no Rio Grande do Norte

estava bastante elevada no quarto trimestre (4T) da série de anos a seguir analisada, conforme atestam os dados sintetizados no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Taxa de desocupação da força de trabalho, na semana de referência, das pessoas de 14 anos ou mais de idade (Brasil, Nordeste e Rio Grande do Norte)



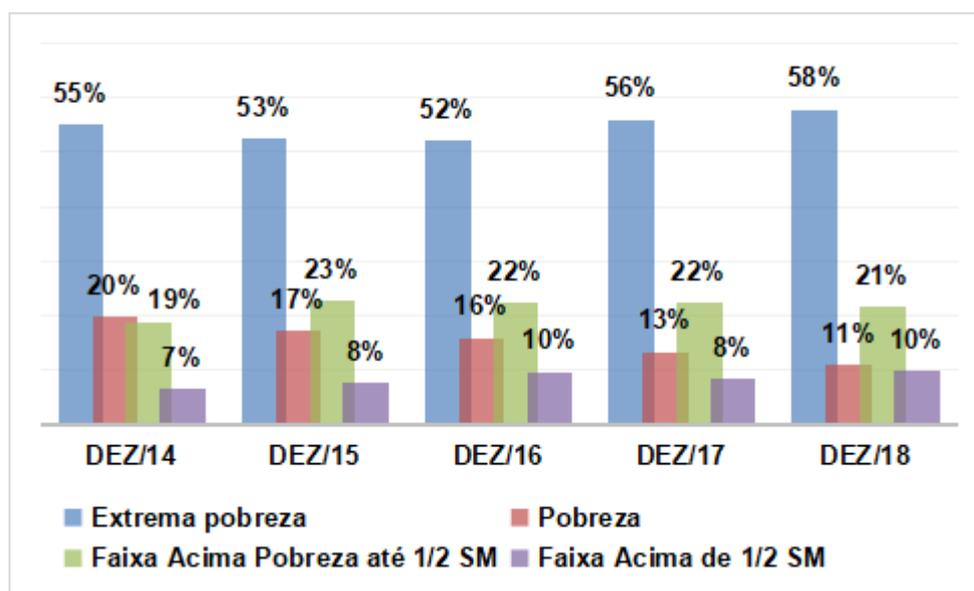
Fonte: IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD contínua trimestral).

Novamente as médias do Nordeste e do RN superam a estimativa nacional, sinalizado 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. Essa taxa elevada do RN demonstra o quanto a crise econômica associada ao ajuste fiscal impactou o estado, provocando o crescimento do desemprego nos anos seguintes.

Percebe-se também que após 2014 os percentuais de desemprego aumentam significativamente, principalmente no Nordeste e Rio Grande do Norte, apresentando estabilidade entre 2017 e 2018, mas ainda em um patamar bastante elevado. Isto 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, conforme o Gráfico 04.

Gráfico 4 – Pessoas cadastradas no Cadastro Único no Rio Grande do Norte por faixa de renda 2014-2018 (%)



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).

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%. Assim, 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.

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



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. O primeiro Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (1ª Vigisan), realizado em 2020 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), mostrou que, do total de 211,7 milhões de brasileiros/as, 116,8 milhões (55,2%) 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 a nível regional, na qual destaca-se o agravamento dessa situação nas regiões Norte e Nordeste, com 63,1% e 71,9% da população em insegurança alimentar, respectivamente. Dessa forma, as desigualdades 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 esta pessoa estava desempregada.

Essa correlação entre perda de emprego, endividamento e acesso a alimentos também se expressa no 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 destes, 33 milhões passavam fome (IA grave). A Insegurança alimentar grave apresentou maior índice nos domicílios que a pessoa de referência estava desempregada (36,1%) ou quando tinha trabalho como agricultor/a familiar ou produtor/a rural (22,4%). Assim, 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, demonstrando novamente o quão grave se torna a

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

situação da fome nas regiões que sofrem secularmente com a desigualdade, agravadas diante do desemprego e do ajuste fiscal que limita a atuação do Estado.

4 CONCLUSÃO

O estudo demonstra as graves implicações do aprofundamento das medidas estruturais de ajuste fiscal no Brasil a partir de 2015, seja com a piora dos indicadores sociais de pobreza e desigualdade, seja com as restrições de acesso a direitos na forma de benefícios e de serviços públicos, sobretudo na área da seguridade social. Tal realidade é ainda mais grave nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, bem como nas Unidades da Federação que as compõem.

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.

Os indicadores sociais aqui analisados refletem também as implicações decorrentes do ajuste fiscal e da apropriação do fundo público pelo capital, 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 riograndense que lida com a realidade de desemprego, renda baixa e insegurança alimentar.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R.; NUNES, E. M. Desempenho recente e perspectivas da economia do Rio Grande do Norte no Século XXI. **BNB Conjuntura Econômica** - Edição Especial. Fortaleza: BNB-ETENE, p. 289-306, 2019.

BEHRING, Elaine. **Fundo público, valor e política social**. 1 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

MAGALHÃES, M. Sistema da dívida e os novos pacotes de ajuste fiscal. IN: **Revista Advir**. Revista da Associação dos docentes da Universidade do estado do Rio de Janeiro. n. 36 (jul. 2017)-. - Rio de Janeiro: Asduerj, 2017

MÉSZAROS, I. **A crise estrutural do capital**. [tradução Francisco Cornejo... [et al.]. - 2 ed. rev. E ampliada. - SP: Boitempo, 2011.

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.

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.

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

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASILREIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICAFormação da Consciência de
Classe na Luta de HegemoniasCEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

AS IMPLICAÇÕES DO AJUSTE FISCAL NA POLÍTICA DE SAÚDE: expressões na Atenção Primária em Saúde e na desigualdade social

Edla Hoffmann⁴Tatiana Reidel⁵Camila da Silva Rocha⁶Alaine J. Marques Ferreira⁷

RESUMO:

Este artigo objetiva analisar as implicações do ajuste fiscal na política de saúde e suas expressões no acesso às ações e serviços de Atenção Primária em Saúde e na desigualdades social. O estudo ancora-se no materialismo histórico-dialético, contempla enfoque misto, articulando dados quanti-qualitativos. Desenvolveu-se através de ampla revisão de literatura, com coleta e análise de dados secundários realizada em portais administrativos, consulta em Planos Plurianuais (PPA) e Relatórios de Gestão. Os resultados evidenciam a intensificação do ajuste fiscal, os desmontes da Seguridade Social e suas implicações para a integralidade da assistência à saúde. Evidencia-se a desigualdade de acesso, e ganha forma e potência os enormes vazios assistenciais, tanto pela carência de serviços de saúde, como pela escassez de recursos humanos, insumos, medicamentos e tecnologia. Ratifica-se a necessidade do SUS Universal com orçamento público condizente a garantia o acesso, da Atenção Primária em Saúde resolutive e coordenadora do cuidado.

Palavras-chave: Ajuste Fiscal; Atenção Primária em Saúde; Desigualdade Social.

ABSTRACT:

This article aims to analyze the implications of the fiscal adjustment in health policy and its expressions in access to Primary Health Care actions and services and in social inequalities. Study is based in historical-dialectical materialism, contemplates a mixed approach, articulating quantitative and qualitative data. It was developed through a broad literature review, with the collection and analysis of secondary data carried out in administrative portals, consultation in Multi-Year Plans (PPA) and Management Reports. Results show the intensification of the fiscal adjustment, the dismantling of Social Security and its implications for the integrality of health care. Inequality of access is evident, and enormous gaps in care take shape and power, due to the lack of health services and the scarcity of human resources, inputs, medicines and technology. The need for

⁴ Assistente Social. Doutora em Serviço Social (PUCRS). Professora associada do Departamento de Serviço Social da UFRN; edla.hoffmann@ufrn.br.

⁵ Assistente Social. Doutora em Serviço Social (PUCRS). Professora associada do Departamento de Serviço Social da UFRGS. Bolsista Produtividade CNPQ; tatyreidel@gmail.com.

⁶ Assistente Social e Residente no Cuidado à Saúde da Pessoa com Deficiência; camilasroccha@gmail.com.

⁷ Graduanda em Serviço Social UFRN; alaine.jmf@hotmail.com.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



the Universal SUS with a public budget consistent with guaranteeing access, resolving Primary Health Care and coordinating care is ratified.

Keywords: Tax Adjustment; Primary Health Care; Social differences.

1 INTRODUÇÃO

No contexto de crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2011) sob hegemonia do capital financeiro são mobilizadas estratégias econômicas, políticas e fiscais para implementar uma série de contrarreformas necessárias para retomada das taxas de lucro e canalizar os recursos públicos que garantam as necessidades de reprodução do capital. Nesse sentido, a apropriação do fundo público pelo capital, se torna uma das principais estratégias, visto que permite a expansão e supervalorização do capital, sobretudo o capital fictício/portador de juros. E, ganha espaço na medida em que há o endividamento público, pois grande parte dos recursos arrecadados que deveriam ser dimensionados pelo Estado para a melhoria dos serviços e políticas sociais e atendimento das demandas da classe trabalhadora, estão sendo direcionados para o pagamento da dívida pública.

O presente artigo tem por objetivo analisar as implicações do ajuste fiscal na política de saúde e suas expressões no acesso às ações e serviços públicos de saúde na Atenção Primária em Saúde e na desigualdade social. Nesse sentido, reafirma-se a importância da Atenção Primária em Saúde, considerada a porta prioritária de entrada do SUS, possui elevado grau de capilaridade e descentralização, responsável por coordenar as redes de atenção, estabelecer vínculo longitudinal de cuidado para facilitar o acesso à saúde no território (BRASIL, 2017), onde a população vive e manifesta diferentes formas de adoecer e morrer.

Apresenta-se resultados da pesquisa "As Implicações do Ajuste Fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social". Conta com o apoio do CNPQ, e contempla o recorte dos anos de 2014 a 2019. Trata de estudo que discute diversas políticas sociais, vinculado a dois Grupos de Pesquisa (UFRN e UFRGS), e enfatiza neste texto a política de saúde.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



O estudo tem seus fundamentos no materialismo histórico-dialético, contemplando uma abordagem quanti-qualitativa. Desenvolve-se a partir de uma ampla revisão de literatura, coleta de dados em portais administrativos, informações no Sistema Integrado de Orçamento Público da Saúde (SIOPS) e análise documental em Planos Plurianuais (2012-2015 e 2016-2019) e Relatórios de Gestão em nível federal. No intuito de ampliar o recorte (2020-2023), e complementar as análises efetuadas, foram realizadas consultas na Plataforma SIGA Brasil.

O texto está organizado em quatro seções, incluindo a presente introdução. Apresenta-se, na segunda seção, um panorama do ajuste fiscal e sua relação com agudização das desigualdades sociais; na terceira, evidencia-se alguns apontamentos considerando o (des)financiamento na saúde e sua expressão na Atenção Primária em Saúde e, ao final deste trabalho, são apresentadas notas conclusivas sobre os achados da pesquisa.

2 O AJUSTE FISCAL E SUAS EXPRESSÕES NA SAÚDE, POBREZA e DESIGUALDADE

A lógica destrutiva e nefasta do capital se perpetua e se intensifica através de processos de expansão, supervalorização e superacumulação do capital, os quais trazem constrangimentos às conquistas da Constituição Federal de 1988, que não se traduzem em ganhos efetivos para a classe trabalhadora. Brettas (2020) chama atenção que a década de 1990, expressa um crescimento exponencial da dívida pública, e mudanças aconteceram no “sentido de restabelecer as margens de lucratividade do capital”. É nessa esteira de pagamento da dívida pública que ocorre a apropriação do fundo público, o qual exerce um papel vital para a continuidade da acumulação capitalista.

No Brasil, o lugar das políticas sociais e as condições de sua implementação após a Constituição Cidadã, tem sido demarcado pelos organismos multilaterais, principalmente Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), através de orientações contidas no “ Consenso de Washington” e seu receituário neoliberal com indicações para realização de contrarreformas, sobretudo

PROMOÇÃO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



a partir da década de 1990, com o início da implantação do ajuste fiscal permanente (BEHRING, 2021). Esse processo de ajuste fiscal, em ascensão foi e tem sido disseminado sob o viés do equilíbrio das contas públicas, todavia, esse cenário político-econômico, reflete o quanto o Estado, com sua performance de unidade forte e robusta, é um instrumento funcional ao capital e obstrui a destinação de recursos e investimentos às políticas sociais.

A gestão macroeconômica mediante a implementação do ajuste fiscal ganhou força durante o governo Fernando Collor e, posteriormente, se aprofundou com o governo FHC, através da implantação do Plano Real e da contrarreforma do Estado (BEHRING, 2021). Para a autora, iniciava-se a primeira fase do ajuste fiscal no Brasil, que se estrutura em três fases marcadas por cenários específicos no âmbito político e econômico. A segunda fase, vai se apresentar na gestão dos governos petistas, Lula e Dilma, com alguns deslocamentos importantes, mas sem rupturas mais profundas, continuaram as políticas de ajuste macroeconômico, mas garantiram importantes conquistas para a classe trabalhadora. A terceira fase, com Temer e Bolsonaro, a face mais nefasta com o novo regime fiscal ultraneoliberal (BEHRING, 2021) no pós-Golpe parlamentar de 2016.

É sob essa perspectiva econômica, que emerge no Brasil, instrumentos importantes que voltam-se para canalização do orçamento da seguridade social, a exemplo da Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada em 1994 e adentrou nos anos 2000, com sucessivas prorrogações. A EC 93/2016 amplia de 20% para 30% a DRU, entrando também em vigor a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, até final de 2023. Soma-se a isso, a Emenda Constitucional nº95/2016, que versa sobre o Novo Regime Fiscal (NRF), o qual radicalizou o projeto neoliberal brasileiro, denominado de ultraliberalismo (BEHRING, 2021) ao determinar o congelamento das despesas primárias por 20 anos, comprometendo gastos e investimentos nas áreas da educação e saúde.

Em 2023 com o novo mandato do governo Lula, dando continuidade ao ajuste fiscal permanente, entra em cena o debate do “Novo Arcabouço Fiscal”, que

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

“institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico” (PLP 93/2023), tramita ainda no Senado Federal. Esse Regime Fiscal, substitui as propostas da EC 95/2016 e extingue o “teto dos gastos”, mas mantém limites com despesas primárias ao piso e ao teto de crescimento, independentemente do crescimento da receita, porém o crescimento anual da despesa está limitado a 70% da variação da receita primária dos últimos 12 meses (SALVADOR, 2023).

As mudanças aniquiladoras do capital intensificam o agravamento da pobreza e da questão social, que atinge todas as dimensões da vida social, se expressam pela precarização em suas diversas formas de superexploração do trabalho e pela ausência/ regressão da proteção social, se traduzem na frágil cobertura assistencial aos direitos sociais e trabalhistas, no desemprego estrutural, na insegurança alimentar, no precário acesso às políticas sociais e aos serviços de saúde, conforme o padrão básico e restritivo estabelecido.

Na saúde são ofertados serviços cada vez mais fragmentados, focalizados, precarizados com vistas a expansão dos interesses do capital. Assim, o próprio Estado compromete a consolidação do SUS, e aprofunda as disputas que envolvem o projeto da Reforma Sanitária e do Projeto Privatista que refletem na mercantilização e privatização da saúde.

O SUS desde a sua criação tem sido asfiziado devido ao seu processo de subfinanciamento histórico (MENDES, 2022), que inviabiliza sua materialização de acordo suas diretrizes e princípios de universalidade, equidade, integralidade e controle social. O subfinanciamento histórico do SUS tem se materializado pela destinação de recursos de acordo com os gastos mínimos obrigatórios com saúde (Lei nº 141/2012 e a EC 86/2015), ficando estabelecido que a união deveria destinar o mínimo de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), alcançada gradativamente, sendo 13,2% em 2016 até atingir 15% em 2020; os estados estabeleceram o mínimo de 12% e 15% para os municípios. Porém a EC 95/2016 congela os valores da união em patamares inferiores aos 15% da RCL (13,95 % em

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



2018), ocorreu uma queda de R\$ 4, 2 bilhões em valor real em relação aos 15% da RCL; apura-se que a perda dos anos 2018 e 2019 atinge um patamar de R\$ 9,7 bilhões que são retirados da saúde em dois anos (MENDES; CARNUT, 2020). Há estudos que indicam que a EC 95/2016 retirou recursos na ordem de R\$70,4 bilhões do SUS no período de 2018-2022.

O subfinanciamento histórico do SUS intensifica-se com mecanismos de renúncias fiscais, ampliação e continuidade da DRU e a EC 95/2016, alcançando patamares de desfinanciamento e se constitui num quadro de aniquilamento “a conta gotas” das tentativas de construção de nosso sistema universal, abrindo espaço para o capital privado ocupar o lócus da virtude histórica construída pelo setor público nos 33 anos do SUS” (MENDES, 2022, p.126).

Fica evidenciado a partir da análise dos recursos do governo federal destinados para a função saúde, considerando a série histórica 2012 a 2023, a partir da Plataforma SIGA Brasil, valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que no ano de 2012, os gastos se mantiveram na casa dos R\$ 135 bilhões em 2012 e R\$ 137 bilhões no ano de 2013. Apresentaram uma elevação de R\$ 8 bilhões em 2014 e em 2015 foram pagos R\$146 bilhões, porém, reduziu R\$ 4 bilhões em 2016, quando foram pagos R\$ 142 bilhões.

No período de 2017-2019, os gastos se mantiveram na casa dos R\$143 bilhões. Em 2020 ocorreu um aumento significativo de R\$41 bilhões em relação ao ano de 2019, quando foram pagos R\$186 bilhões. A situação de calamidade pública com a pandemia da Covid-19 permitiu ampliar os gastos para pagamentos de despesas imprevisíveis, dentre as fontes de receitas foram utilizados os títulos do Tesouro Nacional, que expandiram também o endividamento público. Em 2021, reduziu R\$ 2 bilhões em relação a 2020, sendo pagos R\$184 bilhões. Foram reduzidos R\$41 bilhões em 2022, quando o gasto foi R\$ 143 bilhões e correspondeu a 1,38% do PIB, a menor destinação da série histórica de 2012- 2022.

Os recursos para a saúde, nos anos de 2015 a 2019, representam em média o valor de 1,56% do PIB, reiterando os estudos de Salvador (2020) que

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

conclui que os gastos a partir da EC.95/2016 foram praticamente congelados. Identifica-se a diferença entre valores autorizados e valores pagos durante a série histórica, com destinação de recursos sempre abaixo dos 1,9% do PIB e valores pagos abaixo dos 1,6% do PIB. Mendes (2022), destaca que dos anos de 1995 a 2019, os gastos com saúde do governo federal permaneceram no patamar de 1,7% do PIB, enquanto o gasto com juros da dívida representou, em média, 6,6% do PIB.

Somente no ano de 2020 os valores se elevaram, quando foram pagos 2,01% dos 2,51% autorizados do PIB, porém, com R\$ 47 bilhões a menos. Os anos de 2020 e 2021 refletem a maior diferença entre valores pagos e autorizados, acima de R\$ 40 bilhões. Embora os recursos tenham se expandido com a pandemia, a partir de 2022, os valores autorizados voltaram aos patamares dos anos de 2016 e 2017, quando foram pagos R\$168 bilhões. Tem destaque o acréscimo de R\$ 16 bilhões nos valores autorizados para o ano de 2023 em relação a 2022, alcançando patamar igual a 2015, dos quais até junho/2023 foram pagos R\$ 49 bilhões.

Nessa perspectiva, o SUS apesar de suas fragilidades e persistente queda dos investimentos e recursos destinados, têm potência e capacidade para ser efetivo. Ficou comprovado no contexto da pandemia e continua indispensável para a garantia das melhores condições de saúde e vida da população. Contudo, essa vital importância e reconhecimento, não se expressa no orçamento público, pois a estrutura que sustenta todo o conjunto que envolve o processo de ajuste fiscal está alicerçada na direção assumida pela Administração Pública. A condução da alocação despesas que caracterizam o gasto público do Estado demonstram as prioridades governamentais, subordinando a política social aos ditames da política econômica, no contexto de ajuste fiscal. Isso fica evidenciado no ano de 2020, com o valor destinado aos rentistas correspondente a 40,22% superior ao montante do orçamento destinado ao enfrentamento da pandemia (SALVADOR, 2020).

Nesse ínterim, as disputas pelo orçamento e luta pela garantia da universalidade do acesso às ações e serviços públicos de saúde (ASPS) também se

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

expressam no cenário da Atenção Primária em Saúde, que tem perdido sua centralidade e fragilizado suas atribuições nas Redes de Atenção à Saúde (RAS).

3 RUMOS DA ATENÇÃO PRIMÁRIA EM SAÚDE A PARTIR DO ORÇAMENTO FEDERAL

Na perspectiva da saúde como produção social, indissociável do modo de produção e acumulação capitalista, coloca-se no centro desse debate, o caráter social do processo saúde-doença. Ancoradas na teoria social crítica e na determinação social da saúde, as desigualdades sociais em saúde, se expressam pelas diferenças nas condições de vida, de grupos e populações. Nesse sentido, a pobreza aparece como determinante, visto que as privações de necessidades sociais básicas, a insegurança alimentar, as condições de moradias, dentre outras, estão relacionadas às condições de saúde; são garantidas a partir da posição social que cada um ocupa na organização social da sociedade (BARATA, 2012).

Destaca-se que o cenário brasileiro ganha contornos mais expressivos pós-pandemia; a maior crise sanitária do séc XXI acentuou o fosso de iniquidades num país de dimensões continentais e diversidades interregionais particulares da formação socio-histórica. Os dados mais recentes apontam que a desigualdade de renda se acentuou entre os anos de 2020 e 2021, evidenciado com o índice de Gini de 0,524 para 0,544, respectivamente, um aumento em 3,9% (IBGE, 2022).

Relevante também para apreender a dimensão social da saúde é a condição de pobreza das famílias brasileiras. Entre 2020 e 2021 aumentou a situação de extrema pobreza, de 5,7% para 8,4% de famílias que sobrevivem com menos de 1,9 dólares por pessoa (IBGE, 2022). E ainda, as condições de insegurança alimentar dos mais de 100 milhões de brasileiros/as (REDE PENSSAN, 2021).

Por isso, são fundamentais políticas públicas para dar respostas às necessidades sociais e compensar situações de injustiças e iniquidades sociais, diminuir/eliminar barreiras de acesso à saúde, com serviços universais e equânimes (BARATA, 2012). E, nesta seara a Atenção Primária em Saúde pode ganhar

PROMOÇÃO



APOIO

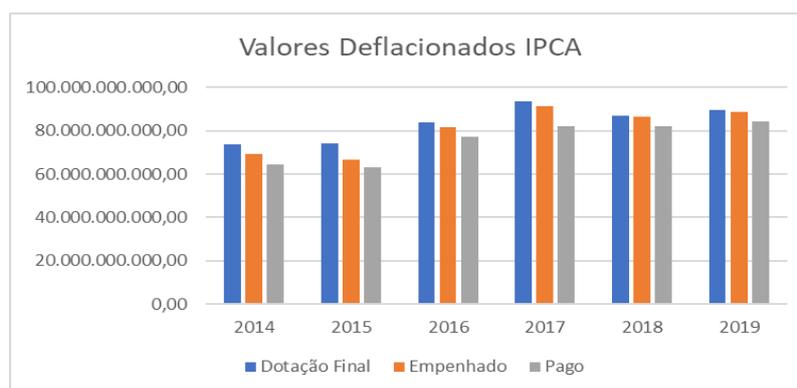


potência e destaque, por ter capacidade de conduzir a integralidade por meio das Redes de Atenção à Saúde (RAS), sobretudo ao pautar-se nas práticas de cuidado, na autonomia dos sujeitos, na prevenção e promoção em saúde (BRASIL, 2017). Pelo grau de capilaridade, esse nível de atenção consegue ampliar as possibilidades de acesso à saúde às populações mais vulneráveis, sobretudo através do trabalho interdisciplinar junto ao/às usuários/as e territórios que implicam na ampliação do acesso e qualidade da assistência à saúde prestada.

É importante ressaltar que embora suas práticas de cuidados norteiam uma saúde pautada na integralidade, universalidade, equidade, territorialização, responsabilização, humanização e participação social, como preconiza as diretrizes e diretrizes da Atenção Básica (BRASIL, 2017), no contexto de ajuste fiscal permanente tem apresentado retrocessos que processualmente fragilizam os serviços e a cobertura em saúde, evidenciado nesta pesquisa.

As análises dos PPAs Federal (2012-2015) e (2016-2019), revelam que esse nível de atenção à saúde está evidenciado em um dos objetivos dos Programas “Aperfeiçoamento do SUS e Fortalecimento do SUS”, respectivamente do primeiro e segundo quadriênio, os quais se propõem garantir o acesso da população a serviços de qualidade e qualificar o acesso aos serviços de saúde. O desempenho dos objetivos durante estes anos, podem ser analisado no gráfico a seguir:

Gráfico 1- Execução orçamentária e financeira dos objetivos da Atenção Primária em Saúde (2014-2019)



Fonte: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Valores deflacionados pelo IPCA (dez/2019).

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



Os valores autorizados nos anos de 2014 e 2015, se mantiveram em média no valor de R\$74 bilhões, dos quais foram pagos R\$ 64 bilhões. Em 2016, houve um aumento de R\$ 9 bilhões, em relação ao ano anterior, porém foram pagos R\$ 77 bilhões, com uma diferença de R\$6 bilhões a menos. O ano de 2017 embora tenha aumentado R\$ 10 bilhões nos valores autorizados em relação a 2016, os gastos foram R\$ 12 bilhões a menos, sendo pago R\$ 81 bilhões. Em 2018, houve uma redução de R\$7 bilhões em relação ao ano de 2017 nos valores autorizados, dos quais foram pagos R\$ 82 bilhões e em 2019, foram pagos R\$ 84 bilhões dos R\$ 89 bilhões autorizados.

Além do orçamento, essa investigação contou com a análise de metas propostas pelo governo federal direcionadas ao nível de atenção, como a estruturação das UBS, ampliação da Estratégia de Saúde da Família, a partir do incremento de profissionais nos Núcleos de Atenção à Saúde da Família-AP e através do Programa Mais Médicos (PMM).

É importante pontuar que no decurso dos anos 2014-2019 a face do ajuste fiscal na Atenção Primária em Saúde se expressa com o panorama de metas que não alcançam o previsto e, por conseguinte, interferem na ampliação da ESF. Têm-se como principais destaques a redução das equipes multiprofissionais do NASF-AP e a sucessiva redução da contratação de médicos pactuados pelo Programa Mais Médicos. Os documentos registram que a última alocação de médicos pelo PMM foi em 2015 e se manteve nos anos 2016 e 2017. Um cenário que se agudiza no ano seguinte, quando os profissionais saem do programa; 2.239 médicos/as no ano de 2018, e 1.511 em 2019 (BRASIL, 2020).

A meta referente ao NASF-AP, apresenta pouca expressão com poucas formações dessa modalidade de equipes multiprofissionais. Merece atenção a estratégia do Governo Federal ao reduzir o quantitativo dessa meta para alcançar êxito, sob a justificativa de adequação para compatibilidade entre a programação orçamentária e financeira.

PROMOÇÃO



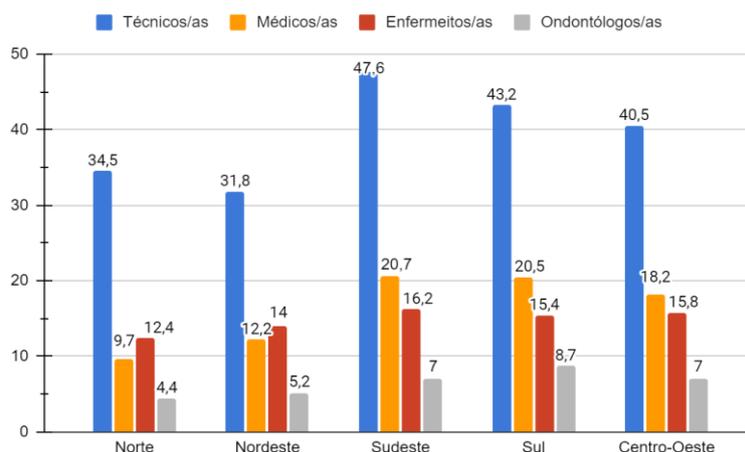
APOIO



Outro ponto importante que evidencia o ajuste fiscal na APS é a falta de metas específicas voltadas ao incremento de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) na ESF no quadriênio (2016-2019). Além de não ter no PPA metas que ampliem esses profissionais, dada sua relevância no trabalho em território, ocorreu uma diminuição desses profissionais. Em 2016 haviam 265.685 ACS e ao final de 2019, de acordo com Ministério da Saúde, foram registrados 260.238 profissionais (BRASIL, 2020).

Esse (des)investimento na ampliação de recursos humanos na política de saúde agudiza as dificuldades no atendimento das necessidades da população que acessa o SUS, em particular na região Norte e Nordeste. Ambas regiões reúnem os menores indicadores de profissionais alocados, sejam eles técnicos, médicos, enfermeiros e odontólogos (IBGE, 2022), como representado no gráfico a seguir.

Gráfico 2 - Distribuição de Profissionais de Saúde por região, no ano de 2021, por 10 mil habitantes.



Fonte: IBGE (2022). Elaboração própria.

Enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentam 9,7 médicos/as e 12,2 a cada 10 mil habitantes, respectivamente, na mesma proporção, as regiões Sul e Sudeste têm distribuídos mais de 20 profissionais da medicina (IBGE, 2022). Esses dados corroboram para a existência dos chamados vazios assistenciais e reforçam as desigualdades intra e interregionais.

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



Tais aspectos denotam que, embora o orçamento da APS não sofra grandes constrangimentos, as prioridades de alocação de recursos escancaram as expressões do ajuste fiscal na saúde. Cabe considerar que os achados na pesquisa evidenciam um processo de sucateamento do SUS, e na APS isso tem se intensificado com as mudanças na PNAB e na instituição do Programa Previne Brasil, pela Portaria Nº 2.979/ 2019, que alterou substancialmente o modelo de alocação de recursos.

Mendes(2022) destaca que as mudanças na alocação de recursos, implicam numa atenção à saúde focalizada no acesso aos mais pobres (cadastrados), numa lógica produtivista e focada no desempenho, distanciando-se por completo da proposta original da APS e da universalização do SUS.

Com o novo modelo de financiamento da AB pautado na efetivação cadastral, o prognóstico caminha na precarização e fragilização das Estratégias de Saúde da Família, em virtude do enxugamento de recursos transferidos, e, isso mantém relação direta com o desinvestimento nos serviços e a ampliação das desigualdades territoriais e regionais. O Previne Brasil contribui para massificar uma lógica de assistência em saúde em ações pontuais, focada na população mais pauperizada que não dispõe de planos privados de saúde; Em outras palavras: o programa que muda o financiamento descaracteriza o cariz universal do SUS e estimula o consumo dos planos de saúde de baixo custo.

No PPA (2020-2023), governo Bolsonaro, a Atenção Primária à Saúde ganha *status* com programa próprio, objetivando promover a ampliação e resolutividade das ações e serviços da atenção primária de forma integrada e planejada. Entretanto, a execução do programa revela já em 2020, que sofreu uma queda de R\$ 53 bilhões em relação ao ano de 2019 e os valores pagos se mantiveram na casa dos R\$ 30 bilhões.

Os dados orçamentários da atenção primária à saúde demonstram que embora tenha ocorrido ampliação de gastos e investimentos na saúde em 2020, os mesmos não se efetivaram neste programa. Em 2021 houve um acréscimo de R\$ 6

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

bilhões, foram pagos R\$ 37 milhões, mas reduziu R\$1 bilhão em 2022. De forma geral, os valores autorizados, empenhados e pagos se mantiveram com pouca diferença, visto que os recursos destinados são pífios, pois correspondem aproximadamente a 50% dos gastos e investimentos referentes ao ano de 2012. Em 2023 ampliou R\$ 4 bilhões em relação aos valores autorizados do ano anterior.

Contraditoriamente, o programa Atenção à Saúde Especializada tem gastos que se destacam significativamente, somente no ano de 2020 foram pagos R\$ 116 bilhões; R\$ 100 bilhões em 2021 e R\$ 65 bilhões em 2022. Em 2023, enquanto o programa de atenção primária à saúde tem valores autorizados na casa dos R\$ 42 bilhões, o de atenção especializada, conta com R\$ 88 bilhões. O programa segue a mesma lógica da subfunção assistência hospitalar e ambulatorial com gastos que muito sobressaem em relação às demais subfunções.

Para além da questão orçamentária no período, ocorreu toda a ingerência do governo federal no contexto da pandemia da COVID-19, que se expressou pelo negacionismo científico e exacerbado fundamentalismo religioso. A política genocida foi devastadora sobretudo para população em situação de pobreza, quando as desigualdades sociais e de saúde assolavam a população, pelo restrito acesso às ações e serviços das Redes de Atenção à Saúde.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, cabe ressaltar que o ajuste fiscal permanente se consolidou e se reatualiza através do novo arcabouço fiscal, em detrimento das garantias constitucionais, que são constantemente colocadas em xeque e tensionadas, de um lado pela afirmação dos preceitos legais e a democratização dos direitos sociais e de outro, submetida aos interesses do capital financeiro.

É nesse processo de disputa pelo fundo público e destinação do orçamento para as políticas sociais e atendimento das necessidades da classe trabalhadora que a saúde tem sido mercantilizada. Sobretudo, através de estímulos ao consumo

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



privado em detrimento da oferta das ações e serviços públicos, criando barreiras e esvaziando orçamento que comprometem a efetivação do SUS universal. Isto posto, compromete a integralidade da assistência à saúde e materializa a desigualdade de acesso, ganhando forma e potência os enormes vazios assistenciais nas diversas Redes de Atenção à Saúde.

Esse cenário expressa o percurso e espaço que têm ocupado a Atenção Primária/Atenção Básica na agenda das políticas sociais, com uma perda processual de centralidade, evidenciada com metas não alcançadas e/ou “adequadas” com o orçamento. Rumos que impõem limites à APS e contribuem com ações e serviços focalizados e seletivos.

Ao concluir, se faz necessário destacar os desafios de desenvolver essa pesquisa considerando que seu período de coleta e análise de dados ocorreu em meio a pandemia mundial do coronavírus. No entanto, ao se aproximar a finalização deste processo é necessário enfatizar a interlocução e contribuição dos grupos e de pesquisa dos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN e UFRGS, envolvidos neste estudo

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 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.

BARATA, Rita Barradas. Desigualdades Sociais em Saúde. In: CAMPOS, Gastão Wagner de Souza et al. **Tratado de Saúde Coletiva.** São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: ed. Fiocruz, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Fundo Público, Valor e Política Social.** São Paulo, Cortez: 2021.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

BRETTAS, Tatiana. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Consequência, 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: **Síntese de indicadores sociais : uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2022.

MENDES, Áquilas. Crise do Capital e o Estado: o desmonte da Saúde Pública brasileira em curso no neofascismo de Bolsonaro. In: MENDES, Áquilas; CARNUT, Leonardo (Orgs). **Economia Política da Saúde: uma crítica marxista contemporânea**. São Paulo: Hucitec, 2022.

CARNUT, Leonardo; MENDES, Aquilas. Capital, Estado, crise e a saúde pública brasileira: golpe e desfinanciamento. **Revista SER Social**. Brasília, v. 22, n. 46, janeiro a junho de 2020 Disponível em<
https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/25260>. Acesso em: 18 de junho de 2023.

MÉSZÁROS, Istvan. **Para Além do Capital: ruma a uma teoria da transição**. 1ª ed. revista [versão digital]. São Paulo: Boitempo, 2011.

Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.979, de 12 de novembro de 2019**. Institui o Programa Previne Brasil, que estabelece novo modelo de financiamento de custeio da Atenção Primária à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, por meio da alteração da Portaria de Consolidação nº 6/GM/MS, de 28 de setembro de 2017. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2019.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da Covid-19 no Brasil**. Disponível em<
http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf>. Acesso em 18 de junho de 2023.

SALVADOR, Evilásio. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos (Porto Alegre)**, [S. l.], v. 19, n. 2, p.1-15, 2020. DOI: 10.15448/1677-9509.2020.2.39326. Disponível em<
<https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/39326>>. Acesso em 19 junho. 2023.

SALVADOR, Evilásio. As origens suspeitas do “arcabouço fiscal”. **Outras Palavras**, 2023. Disponível em<
<https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/as-origens-suspeitas-do-arcabouco-fiscal/>>. Acesso em 18 de junho de 2023.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



IMPACTOS DO AJUSTE FISCAL NAS POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA E ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Ilena Felipe Barros⁸Eliana Andrade da Silva⁹

RESUMO

O presente artigo 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. A metodologia da pesquisa compreende estudo bibliográfico, análise documental dos Relatórios Anuais de Avaliação, Relatórios de Gestão do Instituto Nacional de Colonização Rural (INCRA), bem como foram consultadas bases de dados do SIOP. Nota-se a gradativa redução dos recursos e dos investimentos nas referidas políticas, resultando em desmonte, fragilização e ressignificação das mesmas. Os resultados indicam ainda a prioridade na produção de *commodities* em detrimento da agricultura familiar e consequente hegemonia do agronegócio no Brasil.

Palavras-chave: Ajuste fiscal; Reforma agrária; Assistência técnica; Extensão rural.

ABSTRACT

This article analyzes the impacts of Fiscal Adjustment on Agrarian Reform and Technical Assistance and Rural Extension policies, based on the study of the 2012/2015 and 2016/2019 Multiannual Plans. The research methodology includes bibliographic study, documentary analysis of the Annual Evaluation Reports, Management Reports of the National Institute of Rural Colonization (INCRA), as well as SIOP databases. Note the gradual reduction of resources and investments in these policies, resulting in dismantling, weakening and resignification of the same. The results also indicate the priority in the production of commodities to the detriment of family agriculture and consequent hegemony of agribusiness in Brazil.

Keywords: Fiscal adjustment; Agrarian reform; Technical assistance; Rural extension.

⁸ Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora da UFRN; ilena.felipe@ufrn.br.

⁹ Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora da UFRN; eliana.silva@ufrn.br.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

1 INTRODUÇÃO

Este artigo 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 do CNPq. As análises aqui presentes particularizam a Política de Reforma Agrária e a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural e tem por objetivo analisar as implicações do ajuste fiscal nas referidas políticas sociais.

O período estudado marca uma aceleração do ajuste fiscal, provocando cortes orçamentários e contingenciamentos de recursos, concorrendo para o desmonte das políticas de Reforma Agrária e Extensão Rural- analisadas através do acompanhamento da involução orçamentária, da desestruturação dos mecanismos de gestão e da retirada desta pauta da agenda governamental, consolidando a hegemonia econômica e política do agronegócio.

Para efeito de exposição este artigo está estruturado nas seguintes seções: 1) Crise do capital e ajuste fiscal: breves considerações 2) Impactos do ajuste fiscal na Política de Reforma Agrária 3) Ajustando o desenvolvimento rural ao sabor do capital: o ajuste fiscal e o desmonte da extensão rural 4) conclusão.

2 CRISE DO CAPITAL E AJUSTE FISCAL: breves considerações

Para entendermos como se processa a relação entre o ajuste fiscal e seus impactos nas políticas sociais é necessário compreender as determinações sócio históricas da crise estrutural da sociedade capitalista, assim como, as contradições do atual processo de financeirização que exaspera as políticas de ajuste fiscal vigentes.

Mészáros (2002) caracteriza a atual crise do capitalismo como destrutiva e estrutural, denotando um conjunto de estratégias para recompor as taxas de lucro do capital, mesmo que isso signifique a destruição dos recursos naturais , a

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

extração do sobretrabalho e a pauperização de segmentos populacionais mais vulneráveis.

Diante da crise estrutural a burguesia formata 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. Este projeto vem sendo assimilado desde a década de 1980 por amplos setores da burguesia brasileira.

A estratégia de implementação das medidas de austeridade está assentada nos seguintes eixos: adoção de uma política de ajuste fiscal permanente que possibilita a retirada crescente de direitos sociais das classe subalterna; b) estímulo para o capital privado, via isenções fiscais para empresas especialmente na privatização de serviços ligados à saúde e educação c) ampliação da política de crédito - com foco no cidadão consumidor, aliado à transferência de renda para os setores mais subalternizados da sociedade.

Analisar o ajuste fiscal remete a compreensão da disputa hegemônica em torno do fundo público e passa, fundamentalmente, pela atuação do Estado na garantia das condições de reprodução do grande capital. Destaca-se nesse espectro: a promulgação de um Novo Regime Fiscal, estruturado a partir da Emenda Constitucional 95, a qual estabeleceu um teto para os gastos primários, legitimando constitucionalmente o ajuste fiscal, além de atingir as 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 presidente Dilma Rousseff. Segundo Bretas (2020) nos últimos anos o Brasil experimenta um ajuste fiscal de tipo permanente que combinando mecanismos de alteração na política fiscal, associada às modalidades de gestão da força de trabalho no sentido de rebaixamento de seu custo.

PROMOÇÃO



APOIO

De um lado, observa-se a reorientação das funções sociais e econômicas do Estado, no que concerne a 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 fome¹.

Estas determinações são fundamentais para analisar os impactos do ajuste fiscal nas políticas sociais setoriais, pois atingem as classes subalternas na cidade e no campo. Para efeito deste artigo elegemos as políticas de Reforma Agrária e Extensão rural as quais sofrem processos de desmonte, fragilização e reconfiguração nos últimos anos (Leite *et al*, 2023) conforme veremos a seguir.

3 IMPACTOS DO AJUSTE NA POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA

A análise da Política de Reforma partiu do estudo dos Programa Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (PPA 2012/2015) e o Programa Reforma Agrária e Governança Fundiária (PPA 2016-2019) a partir de seus objetivos, priorizando nesse artigo, a análise da estrutura fundiária e a formação de assentamentos rurais. Quando analisa-se a estrutura fundiária, a partir de dados orçamentários, percebe-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), a ferramenta e consulta de autenticidade do CCIR e Declaração para Cadastro Rural, que permite a atualização cadastral dos dados dos imóveis rurais. Investiu, a ainda, no desenvolvimento do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR).

PROMOÇÃO



APOIO



Tabela 01 – Execução orçamentária do objetivo 0418 (Estrutura Fundiária) do Período 2014 a 2019

Ano	Dotação Final	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	6.022.282,56	2.563.285,60	2.087.059,70	2.025.261,90
2015	4.303.582,56	1.965.559,72	1.843.144,32	1.750.845,38
2016	56.420.419,21	48.341.663,24	24.488.369,36	24.026.973,53
2017	61.403.816,65	43.152.449,29	30.094.551,25	30.021.794,93
2018	67.955.226,50	62.319.528,32	42.451.582,54	39.724.208,53
2019	276.607.651,00	236.526.633,90	227.452.369,11	17.036.681,00

Fonte: Elaborada a partir de dados do SIOP. Dados deflacionados pelo IPCA (dezembro/2019)

Ao debruçar-se sobre a análise do período 2014 a 2019, nota-se uma redução gradativa dos investimentos, conforme apresentado na tabela 01. Os recursos foram aplicados em aprimoramento do sistema de cadastro de terras e de georeferenciamento das áreas rurais em detrimento de desconcentração da terra e na formação de assentamentos para atender as famílias sem terra. Observa-se que a dotação final, o empenho, a liquidação das contas e o valor pago, vão diminuindo a cada ano e em 2019, registra-se o menor valor do período, apenas R\$ 17.036.681,00.

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)

Dessa forma, a concentração da terra e dos recursos naturais pelo capital para produção de *commodities* 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 no campo e na

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



cidade. Esse processo avança ainda mais a partir de 2016, momento que o Governo Federal, articulado ao poder Legislativo, investe em leis e medidas provisórias para facilitar a penetração do capital no campo, especialmente em áreas de povos originários. Exemplo disso, é a Medida Provisória 759 de 2016 (transformada na Lei 13.465 de 2017), que regulariza as ocupações ilegais de terras públicas da União e do INCRA, denominada de MP da Grilagem.

O investimento em agronegócio, em detrimento da agricultura familiar, configura-se como “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). O autor ainda chama 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, que, por consequência, aumenta a exportação brasileira das matérias-primas e minérios, enquanto os produtos semimanufaturados e manufaturados ficam em segundo plano; 2) a valorização do mercado de terra, impulsionada pelo *boom* das *commodities*. (Delgado, 2012, p. 95).

O agronegócio está representado no latifúndio e na monocultura, sustentados pelas empresas multinacionais que controlam a terra, os recursos naturais, as sementes e a força de trabalho; além da indústria farmacêutica, química, de máquinas agrícolas e de comercialização e distribuição. Nessa mesma lógica de produção, ainda há o uso intensivo de mecanização, que expulsa força de trabalho para aumentar a produtividade do trabalho agrícola, cujo sentido é de uma agricultura sem trabalhadores rurais. Também é reconhecido o uso abusivo de agrotóxicos, como forma de aumentar a produtividade da lavoura, à base de venenos, sem nenhum controle, causando todo tipo de degradação do meio ambiente, destruindo a fertilidade natural do solo e seus micro-organismos, contaminando as águas dos lençóis freáticos e a atmosfera. (BARROS, 2014).

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



Com relação aos assentamentos rurais, o foco dos PPAs analisados, e especialmente nos governos Michel Temer (2016 - 2018) e posteriormente no Governo de Jair Bolsonaro (2019 - 2022), é a titulação de terras por meio da regularização fundiária desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que, em tese, seria algo positivo, mas na verdade serviu para favorecer a reconfiguração dos latifúndios e acentuou os conflitos no campo.

O período dos PPAs em análise, a titulação de terra ganhou muita visibilidade e até adesão de famílias assentadas; tendo destaque o último período entre os anos 2019 a 2022 que foram entregues mais de 360 mil títulos referente ao Programa Titula Brasil. Então, nota-se que desde o PPA 2012/2015, essa estratégia se transformou numa das grandes ações dos governos federais, defendendo ser isso, uma política de reforma agrária. Durante seu mandato Fernando Henrique Cardoso entregou titulações 23.110; durante o governo de Luis Inácio Lula da Silva foram 99 mil títulos; nos Governos de Dilma Roussef foram 166 mil; no Governo Michel Temer foram concedidos 208.563 títulos e o Governo de Jair Bolsonaro supera com 404.993 mil títulos entregues a famílias assentadas.

Mas, há uma controvérsia, parte desses documentos que foram emitidos pelo Governo Jair Bolsonaro, de acordo com dados do INCRA, são concessões provisórias de terra. São documentos, Contrato de Concessão de Uso (CCU), que são obrigatórios e concedidos periodicamente para renovação do uso da terra, expedidos a cada 5 anos para todas as famílias inscritas e assentadas pelo INCRA, e previsto para o cumprimento da Lei 8629/1993.

Dito isso, ressalta-se que a prioridade do Governo Federal no período pós golpe de 2016 foi a titulação de terras em áreas de assentamentos rurais, o que significa emitir títulos de propriedade a quem já possuía a terra. Essa ação possibilitará, em curto e médio prazo, uma ampliação no número de famílias sem terra, pois estarão sem a proteção do Estado e serão forçadas a vender suas terras para empresas nacionais e internacionais e/ou latifundiários a preços bem abaixo do mercado. Isso significa um efeito devastador para o campo, o que se pode chamar

PROMOÇÃO



APOIO



de re-latifundialização da terra e dos territórios, principalmente áreas de comunidades tradicionais e povos originários.

Por outro lado, o número de desapropriações para fins de reforma agrária e a formação de assentamentos, vem caindo substancialmente, se comparado o último Governo de Jair Bolsonaro com as desapropriações realizadas desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso que registrou 540.704 famílias assentadas dentro do Plano Nacional de Reforma Agrária. Nos Governos de Lula, foram 614.088 famílias assentadas; na era Dilma Roussef registraram 133.689 famílias; no Governo Michel Temer, caiu para 11.831 e no último mandato federal, apenas 9.228.

O desmonte da política de acesso à terra para famílias sem-terra e sem trabalho, ficou explícito, ao verificar que o Governo Temer assinou apenas 4 decretos desapropriatórios em 2018. Ao analisar a execução financeira para o objetivo 0420 do PPA (2016-2019), que trata da formação dos assentamentos rurais, observa-se a queda no investimento para instalação dos assentamentos rurais. Na tabela 02, abaixo, fica claro a redução gradativa dos investimentos federais (valores pagos), sendo utilizados em 2014 R\$ 543.559.531,92 ao passo que em 2019, apenas R\$ 5.147.545,47.

Tabela 02 – Execução Orçamentária do Objetivo 0420 (Formação dos Assentamentos) do Período 2014 a 2019

Exercício	Dotação Final	Empenhado	Liquidado	Pago
2014	2.195.261.887,05	964.756.031,45	548.873.955,92	543.559.531,92
2015	2.087.237.541,60	742.866.217,35	80.894.811,97	79.149.876,60
2016	372.530.908,15	246.506.077,48	200.700.438,38	200.517.476,49
2017	210.793.487,71	152.621.618,89	59.566.030,31	59.526.866,83
2018	54.668.233,73	40.395.540,43	24.743.448,93	24.121.567,29
2019	29.054.330,00	21.105.291,60	5.283.572,09	5.147.545,47

Fonte: Elaborada a partir de dados do SIOP. Dados deflacionados pelo IPCA (dezembro/2019)

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



A partir dos dados apresentados, constata-se a paralisação gradativa da Política de Reforma Agrária, e nota-se a prioridade dos últimos Governos Federais, no contexto do neoliberalismo, em direcionar os recursos para o binômio latifúndio/agronegócio, seja em negociações de terras públicas; produção de *commodities*, ampliação de infraestrutura (estradas, energia, exportações, comércio, etc) até investimentos em tecnologia para atender a agroindustrialização, entre outras ações estratégicas para o setor agrícola.

4 AJUSTANDO O CAMPO AO SABER DO CAPITAL: impactos do ajuste fiscal na Política de Assistência Técnica e Extensão Rural

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 (por meio dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019), evidenciando como estes impactos se expressam em termos orçamentários e na oferta deste serviço. Para efeito de análise a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER se insere no campo das políticas de Desenvolvimento Rural e possui interface com a agricultura familiar e constitui-se como serviço público de acompanhamento de grupos rurais voltado a promoção de processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários.

Apesar da relevância a ATER é regulamentada por lei apenas em 2010 quando a lei nº 12.188 institui a ATER como serviço público previsto em lei e com dotação orçamentária própria, sob a competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Por este motivo apenas em 2011 os recursos para execução da política de ATER passam a constar no Plano Plurianual.

Assim, 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 neste período uma convergência de crises:

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

consequências da crise mundial de 2008, “choque” de *commodities* e o fenômeno da seca que no período de 2014 se agravado gerando uma crise energética.

Assim, o presente artigo teve como objeto de análise o programa numero 2012- “Fortalecimento da Agricultura Familiar”- (subfunção número 606: Extensão Rural. Objetivo: 412). Tal programa volta-se a implementação de políticas ligadas a democratização da terra, para o fortalecimento da agricultura familiar, de segurança alimentar, de promoção da igualdade de gênero. O balanço é de que mesmo em um contexto de crise econômica global do mercado imobiliário americano o período de implementação do 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 beneficiados. Destaca-se no período a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater, órgão responsável pela coordenação do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural.

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. Assim, 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 2016-2018 e b) Jair Messias Bolsonaro: 2019-2022.

Assim, 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 ATER se inseriram desde a década de 1990. Além disso, ficam suspensas as atividades de acompanhamento técnico às populações do campo, tendo em vista os

PROMOÇÃO



APOIO

contingenciamentos orçamentários. segundo Leite (et al, 2023) três linhas de desmonte se apresentam pós 2016: 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.

Assim, concluímos que a partir deste período as políticas de fortalecimento da agricultura familiar iniciam um ciclo de desmontes e ficam submetidas aos interesses do agronegócio. A culminância deste movimento iniciado em 2016 avança em 2019, momento no qual Jair Bolsonaro assume a presidência da república. Neste cenário as políticas de ATER passam a compor o rol de ações do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), trazendo consequências financeiras e administrativas para este programa, além de estar subordinada às diretrizes dos setores ruralistas. Dessa forma, o ciclo de investimentos de ATER para agricultura familiar no PPA 2014-2019 pode ser expresso através dos seguintes dados orçamentários:

Tabela 03 - Execução orçamentária e financeira do objetivo 0412 nos exercícios 2014-2019

ANO	EMPENHADO	LIQUIDADADO	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: Elaborada a partir de dados do SIOP. Dados deflacionados pelo IPCA (dezembro/2019)

É possível depreender por meio dos dados expostos que há um crescimento orçamentário entre os anos de 2014-2015, mas após esse período observa-se uma involução nos investimentos destinados à ATER, representando, ao final do

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



período, apenas 14% do que foi realmente investido nas ações de ATER. Se analisarmos o período pós -2019 identificamos que no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro não houve orçamento previsto oriundo de projetos de Lei “ATER para Agricultura Familiar”, conforme dados obtidos por meio do SIOP. Este dado é emblemático do avanço da bancada ruralista no parlamento e sua hegemonia no poder executivo a partir de 2019.

Uma síntese provisória nos permite assinalar que após 2016 as políticas públicas rurais passam por contingenciamentos 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.

Nesse sentido, a inclusão produtiva de populações pobres não foi realizada, bem como houve impulso à monocultura para exportação em detrimento de produção agroecológica familiar. A partir de 2017 observa-se implementação de ações de ATER incluindo a estrutura dos governos estaduais, especialmente a Emater, considerando a inércia da União, frente aos agricultores familiares. Outra evidência do ajuste fiscal pode ser encontrada no desmonte das instâncias de controle social, como o conselho nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (CONDRAF). Este dado indica menos transparência na aplicação dos recursos públicos. 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*, que podem, nas palavras governamentais, “agilizar” os atendimentos e diminuir custos com mão de obra de agentes de extensão rural, diminuindo gastos com salários, concursos e outras rubricas financeiras. Em nossa visão estas medidas ilustram que o ajuste fiscal, sob uma ótica de totalidade, se processa sob variadas estratégias econômicas, administrativas e também ideológicas.

PROMOÇÃO



APOIO



5 CONCLUSÃO

O estudo das políticas públicas rurais tem acompanhado as diferentes fases pelas quais passam estas políticas. o século XXI marca distintos momentos que passam pela afirmação, consolidação (2003-2016), bem como pela exclusão da agenda governamental e pelo desmonte (2016-2022). As medidas de austeridade têm provocado múltiplos impactos nas políticas rurais, resultando recentemente em um ciclo de fragilização, desconstrução e reconfiguração das políticas para o campo (Leite, 2023), que atingem as políticas agrária/fundiária, de desenvolvimento rural e de agricultura familiar. Esta inversão ocorre após um ciclo de reconhecimento e estruturação desde o fim dos anos de 1990.

É consenso na literatura especializada que as medidas de austeridade - mobilizada pelos setores econômicos dominantes, constitui a estratégia de restauração burguesa no atual período de crise do capital, regredindo os direitos e conquistas sociais dos trabalhadores. Dessa forma, o desmonte da política de Reforma Agrária e extensão Rural foi identificado através do acompanhamento da involução orçamentária, da desestruturação dos mecanismos de gestão e da retirada desta pauta da agenda governamental, consolidando a hegemonia econômica e política do agronegócio. Estes elementos podem ser observados através dos dados obtidos por meio do levantamento do orçamento para a Reforma Agrária e para a ATER no período estudado (2014-2019).

No que se refere à Reforma Agrária fica explícito a paralisação do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, que tem o objetivo de desapropriar áreas que não cumprem sua função social e assegurar a formação e estruturação de assentamentos rurais, articuladas com outras políticas sociais de fortalecimento da agricultura familiar. E ainda, a prioridade em investir na legislação que propicie a entrada e instalação de complexos agroindustriais de empresas transnacionais para produção de commodities, inclusive, em territórios indígenas e quilombolas.

No que se refere a ATER além do declínio dos investimentos a sua inclusão no MAPA como um dos ataques a concepção de extensão rural esboçada e

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



defendida desde a década de 1990, quando emerge uma nova ATER vinculada a agricultura familiar. isso porque a extinção do MDA e a transferência das ações para o MAPA significou a hegemonia do agronegócio nas ações de desenvolvimento rural e agricultura familiar, na perspectiva de disseminação da figura do empresário rural em detrimento do agricultor familiar.

Concluimos que estas modificações retiram a Reforma Agrária da agenda pública governamental, concorrendo para o agravamento das desigualdades sociais, da pobreza rural e da retomada da fome no campo e na cidade e por outro lado, a consolidação da hegemonia do agronegócio no país. novas possibilidades se ampliam a partir da conjuntura atual, da retomada do protagonismo dos movimentos rurais e da criação do novo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDAAF).

NOTAS

[1] Os indicadores do país demonstram o agravamento da Questão Social, pois o desemprego tem atingido em média 8% da população brasileira. Além disto segundo a Rede Penssan (2022), o Brasil possui são 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílios com insegurança Alimentar e mais de 33 milhões em situação de fome (insegurança Alimentar grave).

REFERÊNCIAS

BARROS, Ilena Felipe. **Nas trilhas do Crédito Fundiário: a luta pela sobrevivência entre a terra e o assalariamento na agroindústria canavieira de Pernambuco.** Recife/UFPE, Tese de doutorado, 2014.

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

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada
Internacional
Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

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. 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^{os} 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.

BRETAS, T. **Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil.** RJ: Consequência, 2020.

DELGADO, Guilherme. **Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio – Mudanças cíclicas em meio século (1995-2012).** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2017.**

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.

MÉSZAROS, I. **Para além do capital: Rumo a uma teoria da transição.** SP: Boitempo, 2002.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



AS IMPLICAÇÕES DO AJUSTE FISCAL PARA A EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS: Uma análise dos seus rebatimentos na política de Educação (2014-2022)

Adnna Raquel Araújo de Souza¹⁰Larisse de Oliveira Rodrigues¹¹

RESUMO

O presente estudo tem por finalidade socializar parte dos resultados da pesquisa "As implicações do Ajuste Fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social", realizada pelo Grupo de Estudo e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social da UFRN. Busca contribuir com o debate sobre a atual configuração da educação no contexto do avanço neoliberal e da intensificação da austeridade fiscal. Trata-se de um estudo bibliográfico-documental que, através da sistematização, buscou analisar Planos Plurianuais e dados orçamentários presentes na plataforma SIGABRASIL a fim de investigar em que medida a política de Ajuste Fiscal tem incidido sobre a Educação. Para uma melhor apreensão, a análise dos dados orçamentários foi estendida até o ano de 2022, incorporando dados orçamentários do governo Bolsonaro.

Palavras-chave: Ajuste Fiscal. Novo Regime Fiscal. Educação.

ABSTRACT

The present study aims to publish part of the results from the research entitled "The implications of Fiscal Adjustment on the implementation of social policies, the exacerbation of poverty, and social inequality," conducted by the Grupo de Estudo e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social at UFRN. It seeks to contribute to the debate on the current configuration of education within the context of neoliberal advancement and the intensification of fiscal austerity. This is a bibliographic-documentary study that, through systematization, aimed to analyze Multi-Year Plans and budgetary data available on the SIGABRASIL platform in order to investigate to what extent the Fiscal Adjustment policy has impacted Education. For better comprehension, the analysis of budget data was extended until the Bolsonaro government, declined at late 2022.

Keywords: Fiscal Adjustment. New brazilian fiscal regime. Education policy.

¹⁰ Assistente Social. Mestranda do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFRN. Email: adnnaaraquel@gmail.com.

¹¹ Assistente Social e Doutora em Serviço Social. Professora do Departamento de Serviço Social da UFRN. Email: larisse.rodrigues@ufrn.br.

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

1 INTRODUÇÃO

Diante do atual contexto, marcado pela hegemonia do capitalismo financeirizado e pela intensificação do ideário neoliberal, ao Estado se é demandada a capacidade de mobilização de estratégias verdadeiramente capazes de assegurar ao capital todas as condições possíveis para a sua constante expansão. Desde a década de 1980, o Estado brasileiro tem posto em prática um conjunto de medidas que se configuram enquanto uma verdadeira contrarreforma, com o propósito da adequação do país às demandas do movimento internacional do capital.

Para nós, a política de Ajuste Fiscal é a principal expressão das políticas neoliberais no Brasil. Envolvendo um conjunto de ações no âmbito estatal, alinhadas às demandas internacionais do capital, com objetivo de garantir a realocação de recursos do Fundo Público para o mercado financeiro através da geração de superávits primários - para pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública -, o Estado brasileiro tem implementado inúmeras medidas de (re)ajustamento ao longo dos anos, o que tem culminado no agravamento da questão social, através da desestruturação e desfinanciamento das políticas sociais e da implementação de (contra)reformas trabalhistas.

Foi buscando identificar em que medida o Ajuste Fiscal incidiu na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social que, contando com apoio e financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), o Grupo de Estudo e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEPQSOCIAL) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) desenvolveu nos últimos quatro anos uma importante pesquisa, intitulada “As implicações do Ajuste Fiscal na efetivação das políticas sociais, no agravamento da pobreza e na desigualdade social”. Tendo como lócus os estados do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina e considerando o período de 2014 a 2018, a pesquisa realizou mediações entre o ajuste fiscal e suas implicações no âmbito das políticas sociais públicas de saúde,

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



educação, assistência social, reforma agrária, trabalho e renda. O presente estudo emerge, portanto, enquanto um dos muitos resultados dessa pesquisa.

Para compreender esse movimento em toda sua totalidade, esse artigo foi estruturado em dois momentos, sendo o primeiro destinado ao debate histórico entre o ajuste fiscal e as políticas sociais brasileiras, o segundo voltado à sistematização de parte dos dados levantados - a fim de indicar de que maneira o Ajuste Fiscal tem atingido a política de Educação brasileira ao longo dos anos. Trata-se de um estudo com enfoque misto, de abordagem quanti-qualitativa, com levantamento documental realizado através da coleta de dados disponíveis no portal SIGABRASIL, em portais administrativos, nos relatórios de gestão, nos planos plurianuais, dentre outros.

2 CONTRARREFORMA, AJUSTE FISCAL E O (DES)FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Concomitante ao momento de efervescência social e política brasileira que culminou na promulgação da “Constituição Cidadã” (1988) esteve a intensificação do ideário neoliberal no país. Oriundo das teorias liberais, o neoliberalismo emergiu ainda na década de 1930, mas foi apenas no contexto de crise internacional na década de 1970 - demarcada pela derrocada do *Welfare State*¹ e pelas transformações no mundo do trabalho - que o pensamento ganhou força. Foi diante do contexto internacional de crise, de rompimento do pacto keynesiano-fordista, de transformações na esfera de reprodução social ocasionadas principalmente pelo novo modelo de produção - toyotismo - e pela nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT), que o Estado brasileiro, sob forte pressão social, estabeleceu as diretrizes que nortearam as políticas sociais, apresentando a garantia ao direito social como um dever do Estado.

Ou seja, o mais importante marco para a garantia das políticas sociais no Brasil aconteceu de maneira simultânea às transformações na dinâmica capitalista

PROMOÇÃO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

em âmbito mundial, vivenciando um processo difícil de consolidação, considerando que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) defrontou-se com a pressão internacional (através do Consenso de Washington) e com governos neoliberais e contrarreformistas.

A década de 1990 foi, portanto, contraditoriamente demarcada pela criação e estruturação de diversas políticas sociais² indicadas pela CF/88, ao mesmo tempo em que experienciou um intenso movimento de contrarreforma, fundamentado essencialmente nas reformas estatais e nas privatizações de empresas e serviços públicos.

Essa dinâmica tinha como propósito uma importante etapa para o restabelecimento capitalista: a extração de recursos nos países de economia periférica para assegurar a retomada das grandes taxas de lucro nos centros imperialistas. Através da culpabilização dos gastos públicos e sob a premissa de readequação administrativa para se alcançar a “estabilidade”, trajando imposições enquanto “orientações”, o centro capitalista garantiu a implementação de diversos pacotes de reformas pelo mundo.

Nesse contexto de busca por mecanismos capazes de superar a conjuntura de crise, os gastos sociais emergem como os grandes causadores das "dores de cabeça" do Estado, sendo a política do Ajuste Fiscal o suposto amargo, mas necessário “remédio”. No Brasil, essa garantia se deu via contrarreforma do Estado brasileiro, na qual o Ajuste Fiscal adquire um papel protagonista na busca pelo equilíbrio das receitas e onde “as modificações realizadas nos anos neoliberais no Brasil constituem verdadeira contrarreforma tributária, conduzida de forma sorradeira” (SALVADOR, 2010, p.618). Através do apoderamento das contribuições sociais destinadas à seguridade e da busca pela realização de superávits primários para o pagamento dos juros, encargos e refinanciamento da dívida pública, o Estado tem assegurado o repasse contínuo de recursos do fundo público para a esfera financeira.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



É a partir desse movimento de sacrifício dos denominados gastos sociais (ou seja, do financiamento das políticas sociais) que se desenrola um processo de desmonte, onde por meio das reformas (trabalhista e da previdência, por exemplo), se viabiliza uma rápida abertura para a desestruturação das regulamentações estabelecidas, rematando na perda de direitos e garantias sociais e no consequente agravamento das condições de vida da classe trabalhadora.

Nessa conjuntura, o fundo público emerge demarcado pela luta entre as classes, onde no jogo de disputa pelo Orçamento se encontra, de um lado, o grande centro imperialista e a burguesia brasileira – que tentam se apoderar dos recursos públicos por meio dos subsídios e renúncias fiscais, por exemplo – buscando garantir margens para rentabilidade financeira, e do outro, a classe trabalhadora lutando por uma maior parcela do fundo público com a finalidade de assegurar o financiamento das políticas sociais.

Esse movimento de adequação do Estado às demandas burguesas via ajuste fiscal foi consolidado durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), assegurado pelos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016), fortemente restabelecido com o governo interino de Michel Temer (2016-2018) e duramente aprofundado com o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Após o golpe parlamentar-midiático de 2016, observamos um aumento significativo da implementação de políticas de cunho neoliberal que favorecem o capitalismo financeiro e a priorização do pagamento da dívida externa, em detrimento dos direitos sociais (como a aprovação da Emenda Constitucional 95 de 2016). Daí a importância de nós, enquanto assistentes sociais e pesquisadores do campo das políticas e direitos sociais, nos apropriarmos do debate sobre Fundo Público, Orçamento e Financiamento, pois essa disputa, antes de mais nada, aponta não somente as multifaces do capitalismo e os desdobramentos políticos neoliberais na atualidade, como também nos revela importantes questões para as condições de vida da classe trabalhadora.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

3 A EDUCAÇÃO NOS TEMPOS DE AJUSTE FISCAL

Compreendemos a Educação como um complexo constitutivo da vida social, sendo detentora de uma importante função social que, no contexto da reprodução capitalista, se volta predominantemente à garantia de condições para reprodução de formas de apreensão do real, ao desenvolvimento de habilidades técnicas, além de formas de (re)produção e socialização do conhecimento científico. Entretanto, acreditamos que essa mesma dinâmica é o que possibilita a construção histórica de uma educação verdadeiramente emancipatória, cujas condições estão intrinsecamente ligadas a um abrangente processo de universalização do trabalho e da educação como atividade humana que promove autorrealização (CFESS, 2011).

Assim como as políticas de Assistência Social e Saúde, a política de Educação brasileira também experienciou inúmeras dificuldades no decorrer da sua trajetória, tendo em vista que o seu desenvolvimento esteve profundamente vinculado aos desdobramentos sociais, políticos e econômicos do país e a sua história foi protagonizada pelo embate de classes antagônicas, cujos projetos sempre divergiram entre si. Assim, o que a política tem experienciado ao longo dos anos são as constantes ameaças, principalmente no que tange ao seu financiamento e a sua estrutura.

Num contexto de disputa, a Educação emerge como a “galinha dos ovos de ouro” para o capitalismo, tanto pelo seu potencial emancipador e transformador temido pela burguesia, quanto pela sua relevância para a produção e reprodução das relações sociais - o que envolve a capacidade de legitimação de concepções, ideais e projetos. Nesse sentido, para além da busca pelo controle ideológico da classe trabalhadora, um dos principais objetivos na tomada do controle da política está relacionado ao enfraquecimento da Educação Pública, pois a partir desse movimento é possível não só limitar o acesso à Educação de qualidade às classes abastadas, como também garantir paulatinamente a conversão da Educação em mercadoria.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



As próprias indicações dos Organismos Multilaterais (como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura/UNESCO, o Grupo Banco Mundial/BM e a Organização Mundial do Comércio/OMC) trazem essa perspectiva, através da indicação de concentração de recursos na Educação Básica, por exemplo. Com esse movimento o capitalismo busca dominar a oferta da Educação Superior - comprometendo não só a qualidade do ensino, mas principalmente contribuindo com a manutenção do status de subalternidade tecno-científica. Para Brettas (2019, p.15)

A educação, além de figurar como uma mercadoria lucrativa produzida por grupos empresariais altamente concentrados e centralizados, passa a funcionar segundo a lógica de instituições financeiras como fundos de investimentos. A marca da atuação sob estas novas orientações se dá pela busca de padrões de gestão focados na redução dos custos e na valorização das ações das empresas no mercado financeiro. Como desdobramentos, temos: o crescimento de cursos a distância ou semi-presenciais; formas cada vez mais precarizadas de contratação de trabalhadores da educação; profissionais sobrecarregados, adoecidos e sem tempo para se dedicar ao estudo e à pesquisa; restrição das atividades ao âmbito do ensino e pautadas na reprodução de um conhecimento previamente definido; aprofundamento da separação entre elaboração e execução traço estrutural das relações de trabalho no capitalismo—, reduzindo o processo de reflexão e produção de conhecimento a um grupo cada vez menor e atrelado aos interesses das classes dominantes.

Nesse contexto, o debate sobre as implicações do Ajuste Fiscal na política de Educação se apresenta com o propósito de nos indicar as principais vias utilizadas para o enfraquecimento e desestruturação da Educação Pública brasileira. Implicações essas que são demonstradas em documentos como PPAs, Relatórios de Gestão e dados orçamentários.

3.1 Analisando as implicações do ajuste fiscal para a educação pública brasileira (2014-2018)

Dando a “devida atenção” a agenda neoliberal, a partir do golpe de 2016 o Estado brasileiro passou a priorizar ainda mais o capital financeiro portador de juros,

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



aprovando uma série de contrarreformas estruturais que trariam novas configurações às políticas sociais e conseqüentemente a Educação pública.

Nessa perspectiva, buscando compreender esse momento de retomada e aprofundamento do ideário neoliberal, o período de análise definido pela pesquisa abarcou dois Planos Plurianuais, partindo dos últimos anos de governo da presidente Dilma ao mandato do presidente interino Michel Temer. As análises desses planos foram realizadas sob a luz das discussões teóricas de cada categoria e dos Relatórios Anuais, tanto dos PPAs quanto os específicos de cada política - em nosso caso, os emitidos pelo Ministério da Educação. Vale salientar que para este fim só foram consideradas as metas passíveis de averiguação, ou seja, as que possuíam dados, informações ou recursos.

Com o levantamento, conseguimos constatar que o primeiro PPA trabalhou a política de Educação de acordo com a divisão promovida pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB)³, ou seja, seus programas foram desenvolvidos em três eixos: Educação Básica (código 2030), Educação Profissional e Tecnológica (código 2031) e Educação Superior (código 2032). Já o Segundo PPA trabalhou a política de maneira unificada, constituindo um único programa: o Educação de Qualidade Para Todos (2080). Vale salientar que as metas que integram os objetivos dos PPAs buscam (ou pelo menos deveriam buscar) estar em consonância com as metas estabelecidas pelo Plano Nacional da Educação (PNE). Para uma melhor apreensão do conteúdo, apresentaremos os dados dos programas seguindo a mesma lógica da LDB, ou seja, por eixos.

No PPA 2012-2015, enquanto Programa 2030, a Educação Básica foi composta por quatro objetivos (0596, 0597, 0598 e 0599) e 31 metas que buscavam, resumidamente, melhorar o desempenho escolar, elevar o atendimento escolar, promover a valorização dos profissionais da Educação, apoiar alunos, escolas e Estados, além de fortalecer a gestão e o controle social. No PPA 2016-2019, o eixo passou a integrar o Programa 2080, sendo formado por apenas dois

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

objetivos (1007 e 1008) e 24 metas que buscavam, em suma, ampliar o atendimento escolar e fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da Educação.

Dentre as principais observações encontradas entre os documentos temos a implementação de políticas de governo, o Compromisso Nacional pela Educação Básica (2019), a mudança na concepção da Educação, o movimento de Militarização e a ausência de programas voltados à ampliação, acesso e garantia a permanência na escola da população do campo, quilombolas e indígenas - que deixaram de ser citados nos relatórios e não tiveram suas metas atingidas. Além disso, observamos ainda que não só a gestão democrática e o controle social perderam espaço de discussão no PPA 2016-2019, como houve uma desconsideração do PNE por parte do governo no ano de 2019.

No tocante a Educação Profissional e Tecnológica, o Estudo demonstrou que enquanto Programa 2031, no PPA 2012-2015, ela foi composta por dois objetivos (0582 e 0588) e nove metas. Teve por objetivo expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica e ofertar vagas de educação profissional para jovens e adultos. Já no Programa 2080 (PPA 2016-2019), tal instância foi composta por apenas um objetivo (1009) e três metas que pretendiam ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado.

Comparando os documentos percebemos 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. Observamos ainda 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.

No tocante a Educação Superior, enquanto Programa 2032 (Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão) no PPA 2012-2015, foi composta por três

PROMOÇÃO

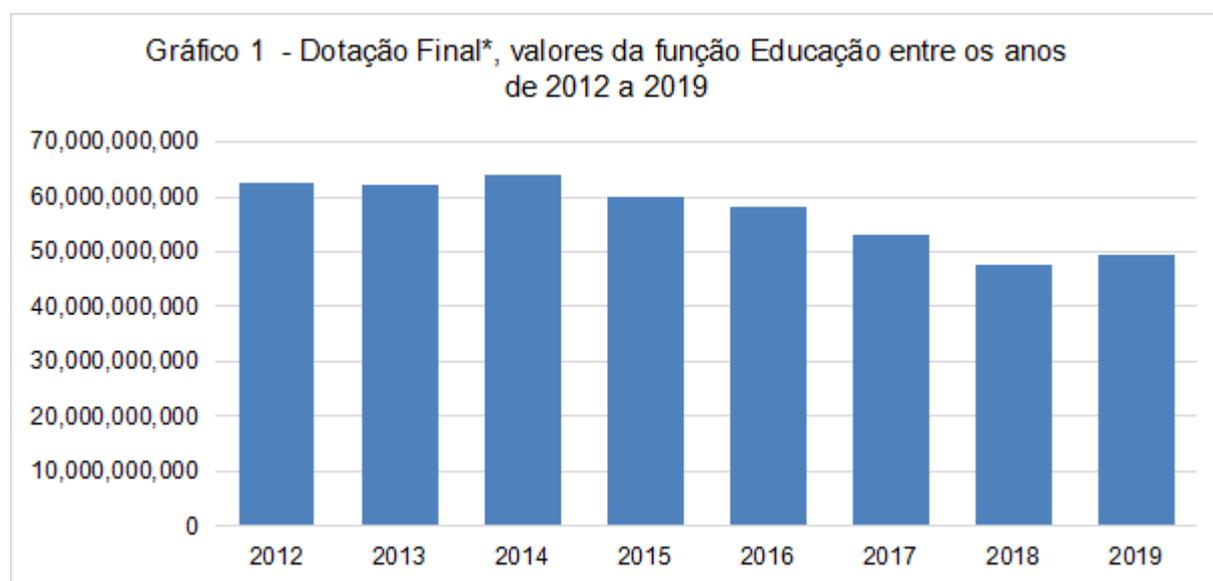


APOIO



objetivos (0593, 0803 e 0841) e 13 metas que buscavam produzir e publicizar subsídios de orientação à 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 Programa 2080 (PPA 2016-2019), tal instância foi resumida em apenas um objetivo (1010) que buscava ampliar o acesso ao Ensino Superior de qualidade, tanto no âmbito da Graduação quanto no da Pós-Graduação. Percebemos que, enquanto o PPA 2012-2015 teve um foco nas ações de monitoramento e avaliação, formação de pessoal qualificado, ampliação do acesso ao Ensino Superior e na viabilização de condições de permanência, o PPA 2016-2019 promoveu uma concentração de metas no âmbito da ampliação de matrículas, além de suprimir a idealização de uma meta que trabalhasse exclusivamente a inserção e permanência de grupos historicamente excluídos (como no anterior).

No âmbito orçamentário, foi possível observar uma variação na dinâmica orçamentária entre os PPAs. No decorrer do primeiro, percebemos uma manutenção dos recursos ao longo dos anos, mas a partir de 2016 esse movimento se dá de maneira decrescente.



Fonte: SIOP. Elaboração própria. Para demonstração dos dados PPA 2012 a 2015, realizamos a soma dos três programas (2030, 2031 e 2032). Já os dados de 2016 a 2019 correspondem apenas

PROMOÇÃO



APOIO

PPGPP
30 ANOSJOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUIS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS



ao Programa 2080. Valores de 2012 a 2015 foram corrigidos pelo IPCA a preços de dez/2015, enquanto os valores de 2016 a 2019 foram corrigidos a preços de dez/2019. *Resulta da soma do valor definido na LOA com as alterações sofridas em decorrência de créditos adicionais.

A descontinuidade do movimento de ampliação impacta concretamente nos rumos da Educação pública brasileira, pois a constante redução de recursos implica na redução de vagas, supressão de cursos, na descontinuidade dos processos de expansão e reestruturação das Instituições de Ensino, no cancelamento de programas e projetos e, em períodos mais obscuros, na redução de verbas e cortes orçamentários.

O Governo de Michel Temer teve seu início demarcado por um processo bastante intenso de efervescência política e social, da qual fez parte um grande projeto de tomada do poder fora da via democrática, forjado pela direita brasileira. Para o capital não havia tempo, era preciso a implementação de um governo que pudesse se comprometer verdadeiramente com os objetivos burgueses, daí a destituição de Dilma Rousseff – pois, por mais que o seu governo não rompesse totalmente com a perspectiva neoliberal, ainda estava longe do comprometimento desejado.

Na Educação, o governo interino freou a expansão da Educação profissional e tecnológica e do Ensino Superior e promoveu mudanças na Estrutura de Ensino. Com o Novo Ensino Médio⁴, buscou adequar a política de Educação brasileira às demandas do capital, onde num movimento duplo de secundarização das disciplinas de humanas e sobre a desculpa de adequação curricular, almejou a redução de possibilidade do desenvolvimento crítico dos estudantes e assegurou a implementação de um movimento de disseminação de ensino essencialmente tecnicista, voltado à reprodução de conhecimentos específicos.

No âmbito orçamentário, com a Emenda Constitucional número 95/2016, a partir de 2017 os gastos primários das políticas sociais foram congelados, ficando sua atualização submetida ao IPCA do ano anterior. Nesse período extremamente demarcado pela adequação orçamentária do país à conjuntura de crise, a Educação

PROMOÇÃO



APOIO



passou a experienciar inúmeras limitações orçamentárias, o que atingiu diretamente os Institutos (IFs) e as Universidades Federais.

3.2 A educação no governo Bolsonaro

A partir do ano de 2019, com a eleição de Jair Bolsonaro, essa conjuntura adquire novas nuances. A ascensão da extrema direita demarcou um profundo retrocesso para o país, onde as políticas sociais passaram a lidar cotidianamente com desmonte e o desfinanciamento. Além da retomada de projetos como o da “Escola sem partido”, da implementação do “Future-se”, o avanço da perspectiva meritocrática e do forte discurso anti-ciência típico do bolsonarismo, a política de Educação sofreu com inúmeros cortes no seu orçamento, realizados especialmente nas Instituições Federais de Ensino Superior.

As tendências políticas e econômicas iniciadas no governo Temer, se aprofundam no governo Bolsonaro. Ocorreu uma desqualificação técnica dos relatórios de gestão, o que dificulta transparência das informações e a análise do que foi desenvolvido para a educação no Brasil. Esse processo veio acompanhado da retirada de metas que estavam em consonância com o PNE e a continuidade de programas históricos e fundamentais como, por exemplo, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a educação no campo. Nesse sentido, constatou-se que muitas ações e iniciativas da Educação foram retiradas do orçamento, o que evidencia o quanto que a perspectiva político-ideológica e a econômica caminharam juntas na execução do projeto de Educação da extrema direita brasileira protagonizada pelo Bolsonarismo.

O gráfico abaixo nos demonstra como se deu esse processo de redução orçamentária. Enquanto a diferença entre os valores da Dotação Inicial (que inclui a previsão de despesa fixada pela Lei Orçamentária Anual mais as alterações promovidas ao longo do ano) e os valores Pagos nos anos de 2019, 2020 e 2021

PROMOÇÃO



APOIO



são, respectivamente, 20,6%, 19,7%, 18,4%, no ano de 2022 essa redução foi de 53,2%.



Fonte: SIGA Brasil, Painel do Especialista. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de maio/2023.

A partir da análise do gráfico 2, observamos como ocorre o processo de ajuste fiscal no orçamento da educação no governo Bolsonaro, no qual ocorre, em todos os anos, o corte entre o que estava indicado na dotação inicial e o que foi efetivamente pago. No decorrer da nossa pesquisa, observamos que essa é uma tendência que se coloca em todo o período analisado, o que aponta para a consolidação do ajuste fiscal no orçamento das políticas sociais de 2015 até o presente momento.

4 CONCLUSÃO

Diante da ofensiva Neoliberal, no contexto de dominância do Capital Financeiro, observamos o acirramento das disputas pela apropriação do Fundo Público. Ferramentas como o Orçamento (e o próprio Fundo Público) possuem um papel crucial para a reprodução do capital, tendo em vista que possibilitam a injeção

de recursos públicos, de maneira direta ou não, no sistema de rotatividade financeira.

Ao longo dos anos o Estado brasileiro tem posto em prática uma série de medidas de ajustamento fiscal que se configuram enquanto uma contrarreforma, cujo objetivo é garantir a realização de superávit primário em detrimento do financiamento das políticas sociais. O Ajuste Fiscal trata-se, portanto, de um projeto essencialmente fundamentado na desigualdade, que através do atrofimento das políticas sociais e do derruimento dos direitos sociais, busca garantir condições para manutenção do sistema financeiro.

Através das contrarreformas (EC 95/2016, reforma trabalhista e até mesmo a PEC de transição 32/225⁵), o Estado brasileiro tem institucionalizado a política de ajuste fiscal, realizando cortes e limitações orçamentárias, com a finalidade de assegurar o pagamento da dívida e dos juros do refinanciamento, colocando em cheque a garantia dos direitos sociais.

Nesse contexto, onde as políticas sociais têm sofrido fortemente com a limitação orçamentária, desmontes, desestruturação e desfinanciamento, é necessário que nós enquanto Assistentes Sociais e pesquisadores das políticas sociais possamos nos apropriar desse debate, bem como fortalecemos a luta pela revogação imediata da PEC 32/2022.

NOTAS

[1] Lembrando que o Brasil não experienciou o Welfare State. A garantia do direito social como dever do Estado só foi apresentada pela Constituição Federal de 1988. Até então o que acontecia no país eram políticas específicas que intervinham em maior ou menor escala sobre as demandas sociais.

[2] Como o firmamento da Seguridade Social através da promulgação do Sistema Único de Saúde (Lei Nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990) que trouxe a universalização da política de saúde, da Lei da Previdência Social (Lei Nº 8.213, de 24 de Julho de 1991) que dispôs sobre os planos de benefícios da previdência para os seus contribuintes e da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993) para assegurar assistência àqueles que dela precisem.

[3] A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) é a principal normativa voltada para a Educação no país. Apresenta o Ensino Básico enquanto direito de todos e responsabilidade do Estado, e o acesso aos demais níveis fica "segundo a capacidade de cada um" (BRASIL, 1996). Além disso, a lei traz inúmeras diretrizes e estabelece obrigações e funções no que concerne ao desenvolvimento da educação.

PROMOÇÃO



APOIO



PPGPP
30 ANOS

JOINPP
20 ANOS

XI Jornada Internacional Políticas Públicas

19 a 22
SET/2023

CIDADE UNIVERSITÁRIA
DOM DELGADO
SÃO LUÍS/MA - BRASIL

REIFICAÇÃO CAPITALISTA E EMANCIPAÇÃO
HUMANA COMO NECESSIDADE HISTÓRICA
Formação da Consciência de
Classe na Luta de Hegemonias

CEM ANOS DE HISTÓRIA E CONSCIÊNCIA
DE CLASSE DE LUKÁCS

[4] A Lei Federal 13.415 de 2017 (oriunda da Medida Provisória nº 746, de 2016) alterou a LDB e mudou a estrutura do Ensino Médio, ampliando a carga horária e definindo uma outra organização curricular.

[5] O novo arcabouço fiscal emerge com a proposta de substituir a EC 95/2016.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luiz Teixeira de. “Apontamentos sobre a Política de Educação no Brasil hoje e a inserção dos/as assistentes sociais”. In: CFESS. **Subsídios para o debate sobre Serviço Social na Educação**. Brasília: CFESS, 2011.

BRETTAS, Tatiana. As bolsas, o crédito e os fundos: a financeirização do ensino superior no capitalismo dependente no Brasil. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 11, n. 3, p. 7-18, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1998.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

CFESS (Conselho Federal de Serviço Social). **Subsídios para o debate do Serviço Social na Educação**. Grupo de Trabalho Serviço Social na Educação. CFESS, 2011.

SALVADOR, Evilasio da Silva. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal**. Serviço Social & Sociedade, [s.l.], n. 130, p.426-446, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.117>.

_____. Evilasio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Serviço Social & Sociedade, [s.l.], n. 104, p.605-631, dez. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-66282010000400002>.

SIGA BRASIL. **Painel do Especialista sobre o Orçamento da União**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>.

PROMOÇÃO



APOIO

