



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

Sub-eixo: Fundo Público e Orçamento das Políticas Sociais

POLÍTICA REGIONAL EM TEMPOS ULTRANEOLIBERAIS: O AJUSTE FISCAL NO NORDESTE BRASILEIRO DO SÉCULO XXI

MARIA AUGUSTA BEZERRA DA ROCHA ¹

ROBERTO MARINHO ALVES DA SILVA ²

RESUMO:

O trabalho analisa a incidência do ajuste fiscal nas políticas de desenvolvimento regional na Região Nordeste de 2012-2019. A análise foi realizada a partir de coleta de dados em fontes secundárias. Conclui-se que, a partir de 2015, ampliou-se a desresponsabilização governamental com as desigualdades regionais, expressa nos cortes orçamentários que incidiram na realidade nordestina.

Palavras-chave: Política regional; Ajuste Fiscal; Nordeste Brasileiro;

RESUMÉN:

El trabajo analiza la incidencia del ajuste fiscal en las políticas de desarrollo regional en la Región Nordeste de 2012-2019. La analise se realizó con base en la recolección de datos en fuentes secundarias; Se concluye que, a partir de 2015, la falta de la responsabilidad del gobierno por las desigualdades regionales aumentó, expresada en recortes presupuestarios que afectaron la realidad nordestina.

Palabras-claves: Política regional; Ajuste fiscal; Nordeste brasileño;

¹ Universidade Federal de Pernambuco

² Universidade Federal do Rio Grande do Norte

INTRODUÇÃO

Enquanto conjunto das expressões das desigualdades sociais na sociedade capitalista madura, a “questão social” possui gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana (trabalho), das condições necessárias à sua realização e de seus frutos, como conceitua e ressalta Iamamoto (2001).

Como ressalta Behring e Boschetti (2016), as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento (geralmente setorializadas e fragmentadas) às diversas expressões da questão social no capitalismo. Não obstante, devido a necessidade do capital de superação de fronteiras de tempo e espaço, “ocorre o adensamento da “questão social” na sua dimensão regional, expressa pela intensificação da divisão internacional - e inter-regional - do trabalho” (Pereira, 2021, p.41).

Assim, para além das desigualdades engendradas na sociedade pelo capitalismo, é preciso ainda aprender como alguns espaços sofrem de forma mais latente esse processo de intensificação das desigualdades, o que requer a intervenção estatal, além das políticas sociais, por meio de políticas regionais de desenvolvimento. Tais políticas podem ser classificadas a partir de marcos temporais e teóricos. Nesse trabalho, adotamos a divisão proposta por Diniz e Crocco (2006), que combina distintos períodos históricos com concepções teóricas de desenvolvimento regional que estão subjacentes nas políticas que foram desenvolvidas no Brasil no Século XX, demarcando 3 gerações de políticas regionais.

A primeira geração que vai de meados do Século XX até os anos 1970, quando se nota políticas regionais do tipo *top-down*, com ênfase na demanda e na correção das disparidades inter-regionais, caracterizadas como políticas desenvolvimentistas de inspiração keynesiana. A segunda geração desenvolve-se a partir dos anos 1990 com políticas do tipo *bottom-up*, de caráter descentralizado e focado na produtividade endógena das economias regionais e locais. E a terceira geração, entre o final dos anos 1990 e início do século XXI, foi fruto de avaliações dessas políticas de desenvolvimento endógeno, reconhecendo que a perspectiva não é somente macroestrutural (como na primeira geração), nem exclusivamente local (segunda geração), mas deveria articular as duas em um olhar multiescalar. (Diniz; Crocco, 2006).

Apesar dos avanços, as gerações das políticas regionais, assim como as sociais, sofrem com os influxos do cenário político e econômico. Assim também recebem altos e baixos de credibilidade a depender de sua conjuntura relevância e posição no centro decisório das prioridades políticas, sobretudo considerando um cenário regressivo em relação à redução de

desigualdades. Essa situação é ainda mais grave quando se analisa o contexto brasileiro de austeridade fiscal ultraneoliberal (Behring, 2021), com a adoção de medidas restritivas aos investimentos sociais, conforme preconizado na Emenda Constitucional nº 95/2016, que representa “um draconiano ajuste fiscal, que impede a expansão do orçamento” (Salvador, 2020, p. 4).

Este trabalho se situa nesse contexto e constitui alguns dos resultados de uma dissertação de Mestrado na área de Serviço Social que buscou analisar as implicações do ajuste fiscal para o agravamento da questão regional no Nordeste Brasileiro no século XXI (2012-2019). Assim, o estudo foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, no âmbito dos estudos e reflexões do Mestrado Acadêmico.

Possuindo por pressuposto que o ajuste fiscal implica na retração da atuação do Estado e com isso o agravamento das desigualdades, busca-se, então, apreender: como essa medida neoliberal incidiu nas políticas de incentivo ao desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro?

O caminho metodológico abarcou coleta de dados em fontes secundárias e análise documental para identificar os impactos do ajuste fiscal nas políticas regionais. Para isso foram acessados dados no Painel do Orçamento do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) com informações sobre execução orçamentária e financeira do Programa de Desenvolvimento Regional. Os dados advindos diretamente em valores nominais, foram atualizados após a coleta em valores reais, utilizando como referência o Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA¹.

Também analisou-se os Planos Plurianuais² de 2012-2015 e de 2016-2019 que estabelecem o discurso e o trato sobre as temáticas por parte do governo e o cumprimento das metas quantitativas e qualitativas contidas nos objetivos do Programa de Desenvolvimento Regional, através da análise dos Relatórios Anuais de Avaliação e Execução (Brasil, 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Além dessa introdução, o artigo foi organizado com uma seção que debate as políticas regionais desenvolvidas no Brasil no século XXI, seguido de outra com análise sobre as

¹ Existem vários índices que podem calcular e corrigir a inflação, o IPCA se diferencia por englobar uma parcela maior da população e aponta a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 salários mínimos. Nesse sentido, o índice é o que melhor se conecta ao presente estudo que busca analisar as implicações do ajuste na vida da população.

² O Plano PluriAnual é o documento que define as prioridades do Governo para 4 anos, podendo ser revisado a cada ano. Desde o planejamento de como serão executados, as prioridades até a projeção das políticas públicas para alcançar os resultados esperados.

implicações do ajuste fiscal na execução financeira e de metas físicas do Programa de Desenvolvimento Regional e, por último, as considerações finais.

1. Políticas regionais implícitas e explícitas: particularidades do Brasil no século XXI

No início do século XXI, sobretudo a partir de 2003, no Brasil houve alguns deslocamentos em relação às orientações neoliberais mais duras do Consenso de Washington que foram adotadas entre 1990 e 2002. Essa quadra histórica é sinalizada pelos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), que em seus traços essenciais, apesar de avançar no investimento de políticas públicas e no enfrentamento às desigualdades sociais e regionais, “não houve rupturas com elementos centrais da agenda do ajuste, seja no campo da política econômica, seja mesmo no campo da política social” (Behring, 2021, p. 176-177).

Como sintetiza Silva e Silva (2017), os mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT - 2003-2016) foram marcados pelas contradições de um governo de coalização de classes, entre forças representativas do capital e do trabalho. Essa coalização significa uma inflexão nas políticas neoliberais da década de 1990, mas “sem romper frontal e integralmente com as políticas de estabilização monetária do período anterior” (Silva e Silva, 2017, p. 42).

Desse modo, ao passo que mantém a cartilha neoliberal das políticas macroeconômicas de ajuste fiscal, o Estado social-liberal³ é convocado a ter uma atuação ativa nas expressões mais explosivas da “questão social”, como a extrema pobreza, a degradação ambiental, doenças contagiosas e violência (Castelo, 2013).

No tocante às políticas de desenvolvimento regional nessa conjuntura, adentra-se com maior ênfase na terceira geração de políticas de desenvolvimento regional que, do ponto de vista conceitual, podem ser caracterizadas como implícitas ou explícitas. Segundo Araújo (2014), as políticas de desenvolvimento regional implícitas são aquelas que não se voltam diretamente para o enfrentamento às desigualdades regionais, mas que têm impacto regionalmente diferenciado, enquanto que as explícitas se voltam diretamente para o enfrentamento da desigualdade em determinadas regiões.

Essa terceira geração pode ser melhor percebida com a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), concebida no início do século XXI e aprovada em 2007.

³ Castelo (2013) destaca que a ideologia social liberal surgiu em resposta à crise capitalista dos anos 1990 para tentar reduzir tensões sociais e políticas, o que requer uma ampliação da atuação do Estado com políticas sociais seletivas.

De acordo com Resende et al. (2015) essa importante política pode ser dividida em 2 momentos: a PNDR I, que vigorou entre 2003 e 2011; e uma nova versão, chamada de PNDR II, que entrou em vigor desde 2012 e inclui melhorias a partir da experiência anterior.

Na PNDR I, o tratamento concedido ao desenvolvimento regional ganhou sobrevida e várias ações do governo Lula pareciam mirar a retomada da discussão do trato à questão regional na agenda política nacional. Um dos elementos da materialização dessa retomada foi a recriação da SUDENE em 2007, por meio da Lei Complementar nº 125, que incluía ampliação da área de atuação, ao incorporar municípios de Minas Gerais e do Espírito Santo. Essa retomada indicava inclusive o quanto o enfrentamento as desigualdades regionais também compunham os objetivos dos governos petistas, incluindo políticas que incentivassem o desenvolvimento regional e combatessem as assimetrias entre as regiões.

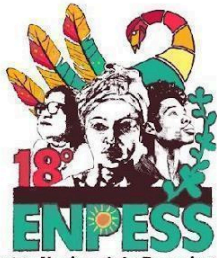
Além da reativação da SUDENE, da SUDAM e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), outras medidas importantes foram a promoção de programas mesorregionais pelo governo federal (PROMESO, CONVIVER, PDFF), inseridos nos PPAs de 2004-2007 e de 2008-2012, além da institucionalização da PNDR, em 2007 (Gumiero, 2017).

Inicialmente, conforme Resende et al. (2015), a PNDR possuía 2 objetivos principais: 1) reduzir as desigualdades regionais; e 2) Ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, valorizando as diversidades locais. Uma perspectiva que considerava também explorar os potenciais da diversa base regional brasileira.

Desse modo, o objeto da PNDR se expressa na “coincidência entre pobreza individual e regional” (Brasil, 2005), concentrando-se, assim, em regiões com maiores níveis de debilidade econômica e estagnação, ao mesmo tempo que considera o potencial de diversidade territorial, tendo como foco “o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil” (Brasil, 2005, p. 12).

Como expoente da terceira geração de políticas regionais, a PNDR exigia uma abordagem não somente macro, mas em suas múltiplas escalas. Ou seja, o problema regional não se resumia mais àquela visão macrorregional do Norte e Nordeste, vistos de forma homogênea e sem diferenciações intrarregionais.

Nesse cenário, apesar dos avanços da PNDR em sua primeira e segunda fase durante os governos petistas, ainda existem questões abertas ao debate. Como ressaltam Neto e Alves (2014) a fonte e garantia dos aportes ao pretendido Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

(FNDR)⁴ foram alvo de incertezas para a política, dado que a insuficiência dos recursos orçamentários foi um fator limitante para execução dos objetivos previstos na PNDR I.

O documento de referência da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional realizada em 2012, reconheceu que “os recursos disponíveis foram muito baixos e com elevada participação de emendas parlamentares; as ações foram, via de regra, pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional” (Brasil, 2012, p. 13). Nesse contexto, Neto e Alves (2014) ressaltam que a demanda do FNDR não é exclusiva do Ministério da Integração Nacional, mas sim uma reivindicação dos governos subnacionais que ainda encontram no financiamento (ou nesse caso na ausência dele) um obstáculo determinante para o desenvolvimento regional.

No que pese os avanços e limites das políticas sociais nos governos petistas, os investimentos vinculados às políticas de desenvolvimento regional, alcançaram certo limite imposto pelas medidas de aprofundamento do ajuste fiscal. Nessa conjuntura, como apontam Silva e Silva (2017), mesmo quando a crise se aprofundou após as eleições de 2014, a Presidenta Dilma tentou reconstruir sua base de apoio junto aos setores empresariais com políticas econômicas neoliberais mais ortodoxas, mas mesmo assim a coalizão se rompeu, a burguesia queria mais⁵. Com o esgotamento do pacto de coalizão, orquestrou-se o golpe que tirou o mandato presidencial legítimo da presidenta Dilma e colocou no poder Michel Temer, aprofundando-se o ajuste fiscal.

Esse movimento reacionário que foi se formando em 2015 abriu espaço para o aprofundamento do conservadorismo, do irracionalismo e até o fascismo, como aponta Boito Júnior: “De lá, saiu, após depuração, o movimento especificamente neofascista – o bolsonarismo” (Boito Jr., 2020, p. 115).,

Naquela conjuntura acentuou-se o que na literatura econômica, segundo Salvador (2020), denomina-se política de austeridade, em particular, a fiscal. A continuidade de realização do superávit primário, enquanto indicador importante de confiança para os rentistas, implicou em maior captura do fundo público para o pagamento da dívida pública, ao mesmo tempo em que provoca o congelamento e a redução de gastos sociais, conforme preconizado na Emenda

⁴ Somente em 2024, no contexto da reforma tributária é que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) foi inserido na emenda constitucional da reforma para evitar a guerra fiscal entre os Estados e para compensar aqueles que se sentem prejudicados com a mudança da tributação.

⁵ Em 2013 ampliaram-se as manifestações populares, conduzidas inicialmente pelos movimentos sociais e partidos de esquerda, que exigiam ampliação dos investimentos sociais e melhora da qualidade dos serviços, sobretudo nas áreas urbanas. Esse movimento foi rapidamente cooptado pela grande mídia golpista e pelos grupos liberais e de extrema direita, fragilizando ainda mais o governo.

Constitucional nº 95/2016, que representa “um draconiano ajuste fiscal, que impede a expansão do orçamento, em particular, das despesas públicas discricionárias nas políticas de saúde, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura [...]” (Salvador, 2020, p. 4).

Assim, com o aprofundamento da crise institucional e de um golpe jurídico-parlamentar e midiático, os governos neoliberais ampliaram no país o ajuste fiscal cujo caráter é permanente (Behring, 2021), tendo como principal medida um Novo Regime Fiscal (NRF) que limita por 20 anos os gastos correntes do governo.

Behring (2021) chama atenção para esse terceiro momento do neoliberalismo no Brasil, posto que, com o golpe de 2016 e seus desdobramentos, adentramos em uma austeridade ainda mais profunda, com o ultraneoliberalismo. Apesar do cenário dramático que já se apontava com a radicalidade neoliberal do governo Temer, em 2018, a extrema direita com traços fascistas se elege ao poder executivo, sintetizada na figura de Jair Bolsonaro (PSL 2019-2022), com apoio de frações da burguesia nacional e internacional, contando com uma base social caracterizada pelo fanatismo moralista e religioso, promovendo a disseminação do ódio e de ataques à democracia, combinando neofacismo com ultraneoliberalismo.

Como as demais políticas de caráter social e de correção de desigualdades, a PNDR sofreu os influxos do cenário político e econômico, perdendo relevância e posição no centro decisório das prioridades políticas, sobretudo considerando o cenário regressivo aos direitos sociais.

Quando se considera os impactos do avanço da austeridade neoliberal de modo mais específico na agenda da política regional, é possível verificar com base na análise de Neto, Colombo e Neto (2023) que começa a se caracterizar como orientação governamental uma dispersão de objetivos e perda de articulação e diálogo estratégico entre o Ministério⁶, as superintendências de desenvolvimento e os bancos regionais. Elementos esses da Política Regional que já haviam sido discutidos e diagnosticados como frágeis perderam ainda mais sua relevância nesse contexto.

Nesse cenário, busca-se na sequência analisar os influxos e rebatimentos do ajuste fiscal na PNDR.

⁶ Em janeiro de 2019, início do Governo Bolsonaro, houve a fusão das atribuições do antigo Ministério da Integração Nacional (MI) com o do Ministério das Cidades (MC), de modo que as políticas regional e urbana ficaram sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

2. Políticas regionais explícitas: implicações do ajuste fiscal no Nordeste Brasileiro de 2012 a 2019

O Programa de Desenvolvimento Regional caracteriza-se como a principal iniciativa explícita de enfrentamento à desigualdade regional brasileira, com objetivos, metas e iniciativas de fomento à diversidade regional executado nacionalmente e com prioridade para os espaços regionais que mais precisam. Uma análise da execução do Programa demonstra as implicações do ajuste fiscal na limitação de recursos para o desenvolvimento regional, sobretudo para a Região Nordeste.

Em relação ao debate explicitamente regional na agenda pública dos PPAs analisados (2012-2015 e 2016-2019), convém ressaltar que ambos foram elaborados sob a coordenação do Governo Dilma (em 2011 e 2015, respectivamente), de modo que é perceptível o tratamento dado a partir do reconhecimento de que existem disparidades regionais e da importância do olhar para o potencial de diversidade existente. Trata-se de uma visão que incorpora a terceira geração das políticas regionais, analisando tanto as desigualdades como também as potencialidades assim “neste ambiente tão diverso, o Estado tem papel fundamental no apoio às nossas potencialidades, para dinamizar as economias em seus territórios e afirmar as identidades regionais” (Brasil, 2011, p. 274).

Dessa forma, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada em 2007, com o objetivo de redução das desigualdades entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, se expressa nos diferentes programas criados nos Planos Plurianuais.

Em relação à sua localização no orçamento de 2012-2015, o Desenvolvimento Regional encontra-se no tomo de Políticas e Temas Especiais e, do ponto de vista orçamentário, tem-se o Programa 2029 de “Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária”. Como o Programa se desdobra em objetivos e ações orçamentárias, de antemão é possível notar que agregou-se a Economia Solidária que antes estava vinculada às políticas de Trabalho e Renda. Além desta, diversas outras iniciativas que dialogam com as estratégias territoriais de desenvolvimento também foram vinculadas ao Programa, a exemplo dos Arranjos Produtivos Locais e do Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, entre outros.

A partir de 2016 o Programa tem o nome alterado para Desenvolvimento Regional e Territorial e a forma do trato da questão regional também se altera. Percebe-se que em 2016 além



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

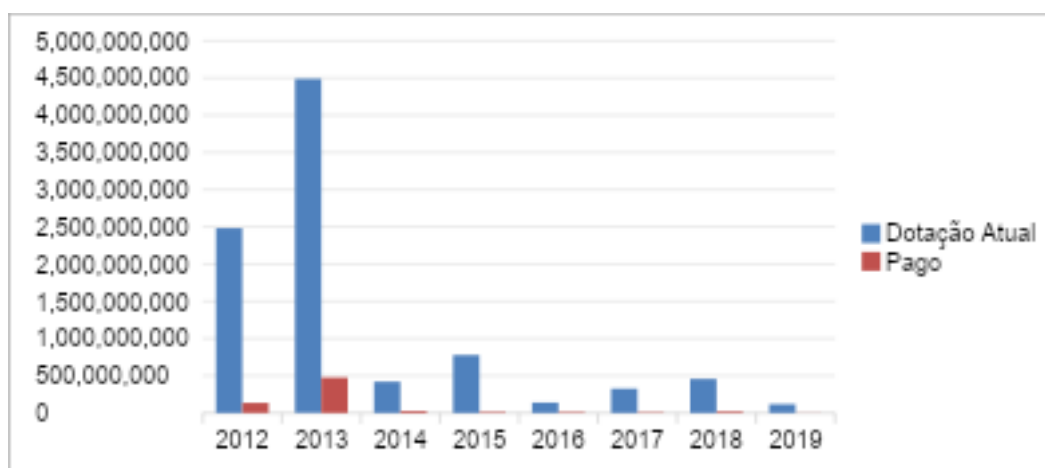
10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

de não ter ampliado espaço na agenda governamental, o debate regional é tratado de forma genérica.

Porém, além do proposto legalmente e no discurso é preciso analisar a execução orçamentária para enxergar de melhor modo as implicações do ajuste fiscal no desenvolvimento regional. Em relação aos recursos nacionais, os dados da execução do Programa 2029 que trata do desenvolvimento regional foram organizados em uma série histórica, englobando os recursos em ambos, de 2012 a 2019, conforme o Gráfico a seguir que expressa a dotação orçamentária e a execução financeira no período.

Gráfico 1 - Recursos do Programa 2029 Desenvolvimento Regional - Dotação e Valores Pagos Brasil de 2012 a 2019 (valores em bilhões R\$)



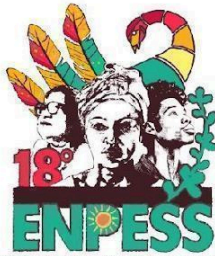
Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (SIOP). Elaboração Própria. Valores deflacionados e corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Importante estar atento ao fato de que a Política de Desenvolvimento Regional e os programas dela derivados, compreendem um olhar multiescalar, no qual as desigualdades regionais não estão presentes apenas no Norte e Nordeste, mas em todas as regiões brasileiras. Desse modo focam nos espaços do território brasileiro que mais necessitam da atuação do Estado. Com o orçamento dotado e pago no período analisado, percebe-se que entre 2012 e 2013 a dotação aumentou e quase dobrou o recurso (de R\$ 2,0 bilhões para R\$ 4,0 bilhões), aliado inclusive ao cenário político e institucional favorável, expresso na realização da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em 2013.

Porém, mesmo com o aumento dos recursos dotados para a Política, estes não se expressam materialmente na realidade visto que os recursos pagos não alcançam o patamar de meio bilhão de reais. E o que se pode destacar após 2013, é uma abrupta queda de recursos para a Política, tanto em relação a sua dotação quanto nos valores pagos, de modo que em 2019, o orçamento não alcança um terço do que foi destinado em 2012.

Assim que antes de 2019, as expressões do ajuste fiscal nos territórios rurais inseridos no Programa de Desenvolvimento Regional já se tornavam evidentes. Isso porque o relatório de Avaliação de 2015 (Brasil, 2016) apontava um fato interessante sobre o Objetivo 0980 de “Ampliar e qualificar a oferta de bens e serviços para a melhoria da infraestrutura territorial, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural”. Com uma meta física prevista de 3.135 projetos de infraestrutura e serviços nos territórios rurais para o período 2012-2015, teria alcançado apenas 812 projetos até 2015. Segundo expresso abertamente no Relatório, destaca-se que o não atingimento da meta do período ocorreu devido à redução orçamentária durante o quadriênio 2012-2015.

Nesse relatório de 2015 (Brasil, 2015) é possível visualizar os impactos do ajuste fiscal para a meta física que trata do Zoneamento Econômico-Ecológico (ZEE), a partir do Objetivo 0793, de “Elaborar e implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico para a promoção do ordenamento e da gestão ambiental territorial”. Não houve disponibilização de recursos para a ação orçamentária 20NL (Elaboração do ZEE nos municípios com maiores índices de desmatamento na Amazônia Legal) ao longo do período de vigência do PPA 2012-2015 e isso comprometeu o alcance da meta estabelecida. O responsável por essa ação seria a Coordenação-Geral de Promoção do Desenvolvimento Sustentável e da Coordenação de Meio Ambiente e de Ciência, Tecnologia e Inovação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

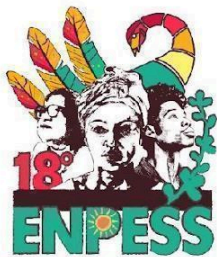
Em 2019, o Zoneamento Ecológico-Econômico só aparece vinculado ao Objetivo 0789, de promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso do espaço de forma sustentável e com abordagem territorial (Brasil, 2020). Mesmo tendo recursos previstos na Lei Orçamentária Anual, não se efetivou na realidade.

Em relação às metas físicas que abrangem a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, não foram cumpridas adequadamente, pois estavam associadas com os territórios rurais, a integração das políticas públicas e a priorização dessas ações, o que não ocorreu. Além disso, mesmo que tivesse recursos voltados diretamente para a elaboração de estudos e planos de desenvolvimento regional e territorial, como nos PPAs de 2012 e 2013, não havia execução orçamentária consistente: em 2012 a dotação orçamentária foi no montante de R\$ 6,7 milhões e o pago apenas R\$ 1,4 milhões; enquanto que em 2013, no montante de R\$ 2,5 milhões, o valor pago foi zero, conforme os Relatórios de Avaliação dos respectivos anos (Brasil, 2013; 2014).

Apesar da não priorização dos planos de desenvolvimento regional, houve cumprimento da meta física dos postos de trabalho nos Arranjos Produtivos Locais (APLs), com a criação de 114.491 realizados até 2015. No entanto, ao passar dos anos essa meta vai perdendo prioridade, orçamento e execução, posto que em 2019 a ação de “Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais em Espaços Sub-regionais” possuía dotação orçamentária de R\$ 8,7 milhões, mas o valor pago foi de apenas R\$ 196 mil (Brasil, 2020).

Essas expressões do ajuste fiscal na dinâmica regional também se manifestam regionalmente na realidade do Nordeste Brasileiro com o passar dos anos:

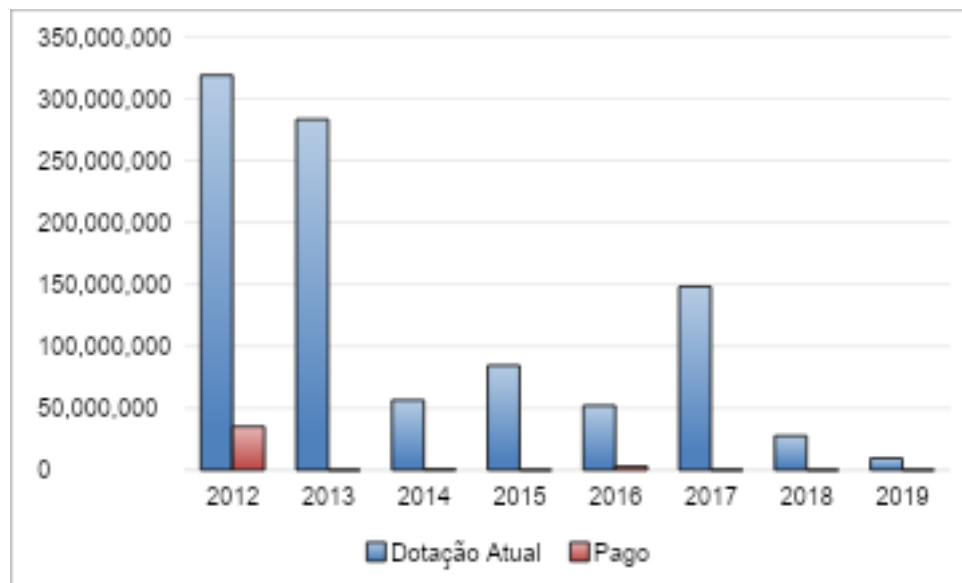
Gráfico 2 - Recursos do Programa 2029 Desenvolvimento Regional - Dotação e Valores Pagos Nordeste de 2012 a 2019 (valores em milhões R\$)



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social



Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento do Governo Federal (SIOP). Elaboração Própria. Valores deflacionados e corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Quanto à Região Nordeste, percebe-se durante a série histórica os recursos voltados ao Programa também diminuem, seja em relação a dotação seja quanto aos valores pagos, evidenciando que tanto a nível nacional quanto regionalmente no Nordeste Brasileiro, as políticas explícitas de desenvolvimento regional não foram prioridade nem tampouco ocuparam espaço relevante no orçamento público na segunda década do século XXI.

É preciso, ainda, dimensionar na realidade concreta o que significam esses números dotados e pagos para o Programa. Ou seja, o que significa na realidade nacional e na realidade nordestina essa queda de orçamento, quais metas, ações, iniciativas deixaram de se efetivar e impactaram na realidade das pessoas.

Das metas estabelecidas no PPA-2012-2015 que seriam cumpridas ao longo desse marco e se desdobram para 2016-2019, destacam-se as seguintes em relação à dimensão do desenvolvimento regional (Brasil, 2012a): 1. Atender 280 territórios rurais com um conjunto de políticas públicas integradas e territorializadas, compatível com as principais carências existentes no meio rural; criar e implementar o marco legal da Política Nacional de Desenvolvimento do Brasil Rural; e reconhecer 160 novos territórios rurais e constituir e apoiar os respectivos colegiados. 2. Elaborar 19 planos de desenvolvimento regional, desenvolver redes regionais de inovação, desenvolver projetos de apoio à inovação em 10 Arranjos Produtivos Locais e gerar 97.000 postos de trabalho nos APLs apoiados; e 3. Ampliação da estratégia de ação

regional/territorial do governo federal, tendo o território como protagonista do processo de desenvolvimento e respeitando-se as potencialidades e vulnerabilidades dos ecossistemas regionais.

Percebe-se com as principais metas a visão multiescalar e intersetorial no desenvolvimento regional ao incorporar a integração entre políticas públicas e a priorização no atendimento dos territórios rurais. Também é importante a preocupação com a elaboração dos planos de desenvolvimento regional que atuem em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional levando em conta as demandas locais e das particularidades territoriais. Destaca-se o zoneamento ecológico econômico que estabelece indicadores e diretrizes para uso do território com base em seus recursos naturais para se ter um desenvolvimento regional compatível com a preservação ambiental.

Considerando essas metas, pode-se analisar a execução delas a partir dos relatórios de avaliação, identificando se foram cumpridas ou se foram afetadas pelo ajuste fiscal. Iniciando pela meta que engloba os territórios rurais tinha-se a importante ação de apoiar a elaboração de planos territoriais nos 239 territórios rurais e de planos estaduais em 26 unidades da federação, em consonância com o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Segundo o relatório de Avaliação de 2019 (Brasil, 2019) essa meta não foi alcançada tendo como justificativa a “Descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo” (Brasil, 2019, p. 147).

Outra meta importante para os territórios rurais consistia em “Apoio de 600 projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais, sendo 277 projetos atendidos até 2019”. Novamente a justificativa para não cumprimento da meta engloba a descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo. Finalmente a meta de “Implementar o Programa Territórios da Cidadania em 120 territórios rurais” sofreu também descontinuidade da estratégia da política pública durante o período do PPA 2016-2019, incluindo alterações nas prioridades de governo, com meta de cumprimento zerada até 2019.

O que foi cumprido no tocante aos territórios rurais baseou-se em ações focalizadas em alguns segmentos rurais e de modo mais emergenciais como a meta de beneficiamento de 15.000 famílias com ações territorializadas voltadas ao combate à pobreza no semiárido do Nordeste, sendo cumprida e até superada com o alcance de 65.000 famílias atendidas até 2019, incluídas



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

no objetivo de “Promover a qualidade de vida e a inclusão socioprodutiva com a oferta de infraestrutura e serviços nos territórios rurais” (Brasil, 2020).

Pode-se destacar como o ajuste fiscal impacta diretamente no principal Programa de Desenvolvimento Regional, diminuindo a destinação orçamentária de recursos que já era insuficiente frente às demandas, tendo havido uma piora com a redução de investimentos, impactando na execução dos objetivos, metas e ações de enfrentamento à desigualdade regional e de promoção da diversidade e dinamicidade nos espaços regionais e territoriais.

Esse impacto, no entanto, não é homogêneo visto que tem mais latência nos territórios rurais, onde se prescinde de maior fomento e apoio às atividades produtivas, maior presença do Estado e maior necessidade de recursos, contrário ao que ocorreu com o aprofundamento do ajuste e o não cumprimento das metas relacionadas a esses territórios. Também é destaque que os Planos de Desenvolvimento Regional, enquanto importantes ferramentas para atuação explícita nas políticas de desenvolvimento regional, sofreu com a falta de recursos e de prioridade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que mesmo antes do aprofundamento do ajuste em 2015, a PNDR e o Programa de Desenvolvimento Regional não ocupavam grande parte da agenda pública com prioridade política e orçamentária. No entanto, ainda havia destinação orçamentária e menção da política regional no PPA e nos relatórios de avaliação. O que acontece a partir de 2015 é que se amplia a desresponsabilização governamental com a questão das desigualdades regionais, expressos nos volumosos cortes orçamentários.

Além disso, o Programa de Desenvolvimento Regional não atinge tão somente uma região ou um território específico, sua falta de recursos compromete uma atuação que seria em todo território nacional, ligando-se com territórios que carecem de maior desenvolvimento e de fomento de suas atividades. Assim, o Nordeste e seu desenvolvimento regional são atingidos pelo ajuste com maior impacto, mas toda realidade nacional também sofre essas consequências.

Faz-se necessário avançar nos estudos e análise do trato dado à política nacional de desenvolvimento regional no período de 2019 a 2022, compreendendo o aprofundamento de políticas ultraneoliberais combinadas com o conservadorismo neofascista, em um contexto de crise sanitária com a Epidemia da Covid-19. Também fica o desafio de identificar as possíveis alterações de rumo a partir de 2023, com o terceiro mandato do presidente Lula. É preciso

verificar se a política regional voltou a ter maior destaque na agenda governamental, considerando inclusive o chamado “Novo Arcabouço Fiscal”.

Por enquanto, com base no estudo realizado, espera-se que as tendências apontadas possam contribuir com futuros estudos acadêmicos, formulação e elaboração de políticas públicas que levem em conta o desenvolvimento regional bem como sua prioridade orçamentária para enfrentar as históricas desigualdades ainda presentes na realidade brasileira. Para isso, é preciso alimentar as utopias e realizar as construções militantes de uma realidade social diferente, com mais possibilidade concreta de desenvolvimento regional, econômico e social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz *et al.* (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

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

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOITO JÚNIOR, A. Por que caracterizar o bolsonarismo como neofascismo. **Crítica Marxista**, n.50, p.111-119, 2020.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015**. Dimensão Tática: Programas Temáticos, Políticas Sociais. Brasília, 2012.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015**. Políticas e Temas Especiais. Brasília, 2012a.

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

Brasil. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Mais Brasil PPA 2012-2015 : Relatório Anual da avaliação: ano base 2012** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. - Brasília: MP/SPI, 2013.

Brasil. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2013**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. – Brasília: SPI/MP., 2014.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Brasil. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. **Relatório anual de avaliação do PPA 2012-2015: ano-base 2014** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. -- Brasília: MP, 2015. 2v.: il.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano **Mais Brasil PPA 2012-2015 : Relatório Anual da avaliação: ano base 2015**. Volume II Programas Temáticos. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI. Brasília: DF, 2016.

Brasil. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Sumário Executivo. **Relatório Anual de avaliação Plano Plurianual ano base 2016**. Brasília: DF, 2017.

Brasil. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Sumário Executivo. **Relatório Anual de avaliação Plano Plurianual ano base 2017**. Brasília: DF, 2018.

Brasil. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Sumário Executivo. **Relatório Anual de avaliação Plano Plurianual ano base 2018**. Brasília: DF, 2019.

Brasil. Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Sumário Executivo. Relatório Anual de avaliação Plano Plurianual ano base 2019**. Brasília: DF, 2020.

CASTELO, Rodrigo. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e a supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro – 1º semestre de 2013, nº 31, v.11, p.119-138. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Introdução - Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. *In: _____*. **Economia Regional e Urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006 (p. 9- 15).

GUMIERO, Rafael Gonçalves. A trajetória das políticas de desenvolvimento regional no Nordeste: balanço entre a Operação Nordeste e a PNDR. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, julho/ dezembro 2017, p. 189 a 210.

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

NETO, João Mendes da Rocha; ALVES, Adriana Melo. **A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II**: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014, p. 311 a 338.

NETO, Aristides Monteiro; COLOMBO, Lucileia Aparecida; NETO, João Mendes da Rocha; **Políticas Territoriais em Tempos de Múltiplas Crises**: desafios e perspectivas para o Brasil na década de 2020. *In: _____*. *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*. – Rio de Janeiro: IPEA, 2023.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

PEREIRA, Evelyne Medeiros. A Questão Regional e o Nordeste no desenvolvimento do capitalismo Brasileiro. *In*: MOTA, Ana Elizabete; VIEIRA, Ana Cristina; AMARAL, Angela. **Serviço Social no Nordeste**: das origens à renovação. 2021, p.31-47.

RESENDE, Guilherme Mendes *et al.* **Brasil**: Dez anos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). Boletim regional, urbano e ambiental, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 11, jan.-jun. 2015.

SALVADOR, Evilásio. Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 1-15, jul.-dez. 2020.

SILVA, Roberto Marinho Alves da Silva; SILVA, Ronalda Barreto. Desafios conjunturais da construção de um projeto nacional popular e democrático no Brasil. **Revista Trilhas Filosóficas**, Caicó, ano 10, n. 1, Jan.-Jul. 2017, p. 33-65.