

Eixo temático: Questão Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social

Sub-eixo: Questão Agrária

IMPACTOS DO AJUSTE FISCAL NAS APLICAÇÕES DO FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) (2014-2019)

RITA DE CÁSSIA PONTES DA SILVA ¹

ROBERTO MARINHO ALVES DA SILVA ²

RESUMO

O artigo examina os impactos do ajuste fiscal nas políticas públicas no Semiárido brasileiro, destacando a aplicação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Com base em pesquisa bibliográfica e documental, verifica-se que o ajuste fiscal é seletivo, atingindo fortemente os programas sociais e preservando investimentos para expansão do grande capital na região.

PALAVRAS-CHAVE: Semiárido; Ajuste Fiscal; Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

This article examines the impacts of fiscal adjustment on public policies in Brazil's Semi-arid region, focusing on the Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Through bibliographic and documentary research, it finds that fiscal adjustment is selective, strongly affecting social programs while preserving investments for capital expansion in the region.

KEYWORDS: Semi-arid Region; Fiscal Adjustment; Regional Development.

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo verificar os impactos do ajuste fiscal nas aplicações do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no período de 2014 a 2019. Faz parte da pesquisa intitulada “Resistências sertanejas no Semiárido brasileiro: a Agricultura Familiar entre mudanças climáticas, secas, ajuste fiscal e pandemia no Século XXI (2010 a 2020)”, desenvolvida pelo Grupo de Estudos e Pesquisa em Questão Social, Política Social e Serviço Social (GEP-QPSOCIAL) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

A pesquisa foi orientada pela abordagem teórico-metodológica do materialismo histórico e dialético justificada pela necessidade de compreender as relações complexas e dinâmicas que permeiam o objeto de estudo, assim como as influências históricas, as contradições sociais e a interdependência entre os diversos elementos envolvidos. A abordagem do materialismo histórico e dialético permite uma visão ampla e integrada, enfatizando a análise das condições que moldam os impactos do ajuste fiscal nas aplicações do FNE no contexto do Semiárido Brasileiro.

Somado à pesquisa bibliográfica também foi realizada a coleta de dados relativos à execução física, orçamentária e financeira de programas governamentais federais, obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP¹) como também em relatórios anuais de execução de Planos Plurianuais (PPA) do período de 2014 a 2019. Também foram analisados os dados orçamentários anuais do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), disponíveis nos Relatórios de Resultados e Impactos do Banco do Nordeste (BNB). Com esses dados orçamentários coletados, foi feito o seu deflacionamento, ajustando os valores para elaboração de séries históricas. Por fim, os dados foram sintetizados em gráficos, oferecendo uma representação visual e organizada das informações coletadas.

A abrangência do estudo corresponde à área delimitada do Semiárido brasileiro que ocupa quase em sua totalidade o nordeste do Brasil e o norte de Minas Gerais. Esse território é caracterizado pela semiaridez climática com escassez hídrica, resultantes tanto da ausência, quanto da alta variabilidade espacial e temporal das chuvas. Essas características edafoclimáticas influenciam na paisagem natural e na formação da população sertaneja, possuidora de uma grande riqueza cultural e com forte conexão com o ambiente. Dessa forma, as comunidades do Semiárido desenvolveram ao longo dos anos estratégias de convivência com a região através de

¹ Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>

práticas de manejo da água, a agricultura de subsistência, uso de tecnologias sociais adaptadas, entre outras.

Desde a colonização, porém, o espaço Semiárido tem sido apropriado e seu ambiente natural adaptado aos interesses de expansão da produção de riquezas em benefício das oligarquias locais e dos grupos empresariais detentores do capital. Esse processo é territorialmente concentrado em polos dinâmicos de desenvolvimento, gerando fragmentação regional e profundas desigualdades sociais.

As disparidades de renda e as limitações de acesso a serviços básicos são evidentes, refletindo a persistente desigualdade proveniente de anos de desfavorecimento econômico e social. A implantação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional se torna uma necessidade nesse cenário, logo é imprescindível que exista também uma fonte de recurso estável para financiar e sustentar essas políticas. Porém, em um contexto de ajuste fiscal, o seu desenvolvimento se revela comprometido, limitando os recursos disponíveis e a efetividade das iniciativas propostas.

2 O SEMIÁRIDO E SUAS CARACTERÍSTICAS

A área de domínio do clima Semiárido no Brasil se distribui entre os nove estados da região Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) mais o norte de Minas Gerais, cuja delimitação decorre de norma da Constituição Federal de 1988, considerando características climáticas, abrangendo mais de 1,1 milhão de quilômetros quadrados, onde vive cerca de 27 milhões de pessoas em 1.262 municípios, totalizando 12% do território nacional, conforme a delimitação adotada em 2017².

O Semiárido brasileiro é uma região de intrincada complexidade e diversidade que permeia suas várias dimensões físicas, ambientais e socioculturais. Mais do que um mero conjunto de clima, vegetação, solo, sol ou água, conforme ressalta Malvezzi (2007), esse espaço é uma mistura rica de pessoas, música, festas, arte, religião, política e história. Trata-se de algo que envolve a interação de indivíduos dentro de um contexto social, cultural e histórico específico, logo, um processo social de ocupação e conformação de um espaço territorial com suas características naturais, estruturas socioeconômicas e políticas e particularidades culturais. O

² Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene de nº 107, de 27/07/2017 e de nº 115, de 23/11/2017. Posteriormente, em 2021 e 2022, foram feitas outras delimitações, mas para esse trabalho continuou-se adotando a de 2017.

Semiárido é, portanto, muito mais do que a imagem de aridez e escassez sugerida pelo senso comum, sendo essencial expandir o olhar para compreender sua profundidade e riqueza em todas as suas formas.

Fortemente ligado à imagem do Semiárido, o Bioma Caatinga³ tem características próprias e adaptadas à realidade climática, pois sua vegetação possui características xerofíticas, com espécies habituadas à escassez de água, como cactos e outras plantas resistentes. Inclusive, a Caatinga, palavra de origem da língua tupi-guarani que significa "mata branca", é uma referência a aparência das suas plantas que possuem uma coloração mais clara como uma forma de adaptação ao ambiente. Além disso, também se destaca a sua alta biodiversidade com destaque para as folhas pequenas que reduzem a perda de água, além de espinhos e raízes espalhadas para capturar o máximo de água possível em períodos de chuvas.

Vale destacar que esse aspecto seco e acinzentado rapidamente se transforma em verde e florido quando as primeiras gotas de chuvas molham o chão. A diversidade biológica da Caatinga é significativa, abrigando diversas espécies de flora e fauna, algumas das quais são endêmicas, ou seja, encontradas apenas nesse ecossistema. Já o relevo apresenta-se de forma diversificada, com áreas de chapadas, serras e depressões, contribuindo para a formação de microclimas e variações de temperatura ao longo do território.

Essas características climáticas do Semiárido foram, durante décadas, consideradas responsáveis pelas dificuldades enfrentadas no processo histórico de ocupação colonial e de povoamento do território com atividades econômicas exógenas. Ainda assim, o Semiárido brasileiro é um dos mais chuvosos do mundo, contudo as chuvas são irregulares e concentradas em apenas um período curto do ano. Somado a isso, em algumas regiões, o solo é do tipo cristalino não armazenando a água, pois a mesma evapora ou escoar devido à pequena profundidade dos mananciais e do solo, fazendo com que a história da região fosse marcada por longos períodos seguidos de seca (Silva, 2012).

Entretanto, é importante destacar não só as suas vulnerabilidades ambientais, e as características naturais do espaço, mas também outros fatores que agravam a situação natural deste território. Segundo Silva (2012), dentre esses elementos, encontra-se a devastação da vegetação, o manejo inadequado dos solos e o desperdício da água da chuva que também causa erosão no solo e assoreamento dos mananciais hídricos. Além disso, é possível identificar as

³ Além do Bioma Caatinga, no Semiárido encontramos também várias porções do Bioma Cerrado, além de outras áreas de transição com outras formações naturais.

vulnerabilidades que são intensificadas pela expansão do modo de produção capitalista, como a concentração de terras, da água, das riquezas e do poder nas mãos das classes dominantes e de suas grandes empresas agrícolas, consequências também da desigualdade regional.

3 A DESIGUALDADE REGIONAL E O FNE

Apesar da ampla diversidade presente no território brasileiro, o país também abriga uma série de disparidades significativas entre suas diferentes áreas geográficas. Essas discrepâncias vão além das fronteiras regionais e estão complexamente interligadas em fatores históricos, políticos e econômicos que moldaram a evolução do país ao longo do tempo. Logo, a situação socioeconômica do Semiárido, bem como suas particularidades e potencialidades, se liga profundamente ao desenvolvimento regional do Nordeste, refletindo o fenômeno complexo e multifacetado da desigualdade regional.

A desigualdade regional se manifesta de forma acentuada na Região Nordeste do Brasil, ampliando as lacunas de acesso a recursos, serviços e oportunidades entre as regiões mais desenvolvidas e as mais desfavorecidas. Essas diferenças têm repercussões significativas na qualidade de vida das populações que habitam o Semiárido, comprometendo a saúde, educação, infraestrutura e condições de trabalho. Oliveira (1977) destaca que tal fato decorre da expansão do sistema capitalista, que utiliza um movimento dialético para destruir as economias regionais e centralizar o capital em centros econômicos dominantes causando dessemelhanças que sinalizam o movimento diferencial entre as regiões.

Logo, as desigualdades socioeconômicas no Semiárido se manifestam de forma cruel e sistemática, uma vez que a distribuição desigual de recursos acentua os desafios enfrentados pelas comunidades locais, impedindo que muitas delas alcancem seu potencial máximo. A superação dessas desigualdades requer uma mudança de abordagem, orientando os esforços para o estabelecimento de políticas de longo prazo que promovam o crescimento econômico sustentável, a inclusão social e o fortalecimento das comunidades locais.

Nesse cenário, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) é um instrumento-chave para impulsionar o desenvolvimento sustentável e equitativo da região. Os fundos constitucionais de desenvolvimento regional foram criados pela Constituição de 1988, no art. 159, inciso I, alínea c, determinando a aplicação de percentuais dos impostos arrecadados sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, entre outros:

[...] três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer (Brasil, 1988).

No ano seguinte, a Lei nº 7.827 regulamentou o art. 159 da Carta Magna, garantindo que o volume total de recursos (3% previsto na Constituição) obedecia a divisão de 1,8% para o FNE, e 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), respectivamente (Brasil, 1989). Seu enfoque na redução das disparidades regionais foi um passo significativo para garantir que o desenvolvimento não se concentrasse em determinadas áreas, mas se espalhasse de maneira mais equitativa pelo país, desempenhando um papel crucial na implementação de políticas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população nordestina. Portanto, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste se revela não apenas como um instrumento financeiro, mas também como uma ferramenta de promoção da justiça social e do crescimento regional equilibrado.

O FNE é administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), fundado em 1952, durante o governo Vargas, a partir de uma reestruturação do aparelho econômico do Estado que ocorreu por meio da criação de novos órgãos, instituições e acordos de cooperação internacional, focados na elaboração de políticas econômicas. Particular destaque é dado à formação da Assessoria Econômica da Presidência da República, que foi responsável por desenvolver políticas, estudos e projetos estratégicos com vistas ao progresso nacional, incluindo a concepção do BNB (Valente Júnior et al., 2022). Sua atuação abrange diversos setores, desde o apoio a projetos agropecuários até a promoção de iniciativas industriais, comerciais e de infraestrutura, além de fomentar a pesquisa científica, a difusão tecnológica e o incentivo à cultura regional. Tal cenário coloca a instituição enquanto um banco de conhecimento, de financiamento de projetos e de transformação de ideias em prol do desenvolvimento regional, “tornando-se o maior banco de desenvolvimento regional da América Latina” (Valente Júnior et al., 2022, p.9).

Com essa perspectiva, o FNE também poderia ser um importante instrumento para financiar iniciativas inovadoras orientadas para a convivência com o Semiárido, que combinam a produção apropriada às características da região com a melhoria da qualidade de vida da população sertaneja. Essa abordagem “significa uma nova orientação estratégica para intervenção nessa realidade, enquanto processo em construção e de experimento de alternativas apropriadas, buscando aprender a conviver com as suas especificidades ambientais (...)” (Silva,

2012, p. 232). A importância dessa perspectiva reside na sua capacidade de promover uma relação equilibrada entre a sociedade e o ambiente, impulsionando o desenvolvimento sustentável, a resiliência das comunidades e a preservação dos recursos naturais.

Um exemplo notável é a implementação das cisternas a partir do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) e do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), formulados e implantados pela Articulação do Semiárido (ASA) e que se tornaram símbolos da construção da segurança hídrica apropriada às demandas da agricultura familiar na região. A União, por meio do fundo público, tem apoiado a construção de cisternas e de outras tecnologias sociais, permitindo que as comunidades locais captem e armazenem a água da chuva para uso doméstico e outras atividades essenciais, conforme relatos de agricultores e agricultoras familiares, de que “essas cisternas mudaram as nossas vidas, agora não precisamos ir buscar nos tambores, agora a água fica armazenada aqui do lado de casa” (Candeeiro, 2017).

Apesar de ter havido inovações nos investimentos públicos realizados no Semiárido no período de 2000 a 2014 (Silva, 2022), o aprofundamento das medidas de ajuste fiscal adotadas em um contexto de crise socioeconômica e institucional no Brasil, sobretudo a partir de 2016, teve impactos significativos nas políticas regionais, particularmente nas que poderiam fortalecer as capacidades de resistência sertaneja e de convivência com o Semiárido.

4 O NEOLIBERALISMO E O AJUSTE FISCAL

As medidas neoliberais que vem sendo implantadas no Brasil desde os anos 1990, baseadas na privatização, flexibilização e desregulação (Almeida, 1997) reconfiguraram o papel do Estado na economia e na prestação de serviços públicos que são essenciais para a classe trabalhadora. Nesse contexto, as medidas de ajuste fiscal são permanentes e aprofundadas, sempre com base na justificativa da “responsabilidade fiscal” do Estado com relação a suas contas públicas, buscando ganhar a confiança dos agentes econômicos para ampliar investimentos do capital externo (Rossi, Dweek e Oliveira 2018). Dessa forma, a economia voltaria ao equilíbrio, a dívida pública diminuiria e o país voltaria a crescer. Os neoliberais afirmam que essa medida é necessária quando o país está com a despesa superior à receita e, por causa disso, precisa cortar seus gastos, com salários e programas sociais, congelar orçamentos, aumentar a arrecadação de impostos, como também vender e privatizar as empresas públicas.

Entretanto, a fragilização das políticas sociais devido à transferência gradual da proteção social do Estado para o mercado, evidencia a posição estrutural e vulnerável do fundo público no sistema capitalista contemporâneo, como destaca Salvador (2010, p.617): “o orçamento público acaba sendo financiado pelos mais pobres e apropriado pelos ricos”. Vale destacar que tais medidas de austeridade podem ampliar ainda mais as desigualdades sociais, ao privilegiar interesses econômicos em detrimento das necessidades básicas da população.

Tal conjuntura propiciou a ideia de um ajuste fiscal permanente, conceito que propõe uma constante vigilância e controle sobre as finanças públicas que vêm sendo adotadas pelos governos desde a década de 80 de forma constante e contínua (Behring, 2018). Além disso, com o golpe institucional de 2016, acompanhado da eleição da extrema direita em 2018, obtendo maioria no Congresso nacional e assumindo o poder executivo federal, houve um fortalecimento da agenda da “austeridade fiscal”, agora denominada de ultraneoliberal, que se combinou com elementos do neofascismo, resultando em uma intensificação das políticas neoliberais e em um retrocesso nos direitos sociais e trabalhistas.

Sendo assim, a classe trabalhadora acabou sendo a maior prejudicada, uma vez que toda essa riqueza produzida não retorna em forma de investimento para fortalecer as políticas sociais e os serviços públicos. Muito pelo contrário, esse montante acaba sendo utilizado para alimentar o capital por meio de todas essas imposições advindas do ajuste, restringindo cada vez mais o acesso aos direitos sociais, uma vez que compromete o orçamento destinado à seguridade social e às demais políticas públicas. No campo, os efeitos da austeridade são extremamente danosos e estão relacionados com o aumento da violência e do êxodo rural, além de elevar a vulnerabilidade social de uma população historicamente empobrecida e esquecida pelo Estado.

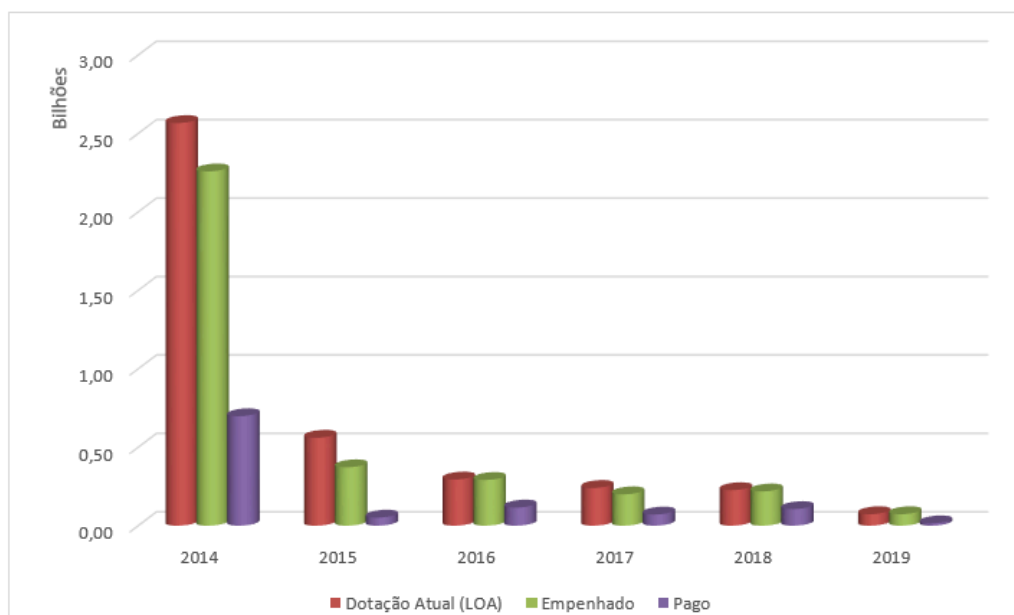
No caso da população sertaneja residente no Semiárido, sobretudo da agricultura familiar, os impactos do ajuste fiscal foram ainda mais severos com a redução de investimentos, desmonte de programas e de espaços institucionais.

5 O DESMONTE DOS PROGRAMAS

Antes de analisar as implicações do ajuste fiscal sobre o desempenho do FNE, considera-se importante destacar os impactos das medidas de austeridade sobre dois programas centrais para o Semiárido: Segurança Alimentar e Nutricional (código 2069) e Oferta de Água (código 2051)/Recursos Hídricos (código 2084), no período de 2014 - 2019.

De acordo com o PPA 2012-2015 (Brasil, 2011), a garantia do acesso à água é essencial para promover a segurança alimentar e nutricional, especialmente no Semiárido brasileiro. Logo, é crucial implementar políticas que assegurem o fornecimento de água tanto para o consumo humano quanto para a produção agrícola e a criação de animais. A adoção de tecnologias sociais, como as cisternas propostas pelo P1MC e P1+2, para a captação de água da chuva, é fundamental e eficaz para a convivência com a região, em especial nos períodos de seca/estiagem, garantindo melhores condições de vida para a população sertaneja.

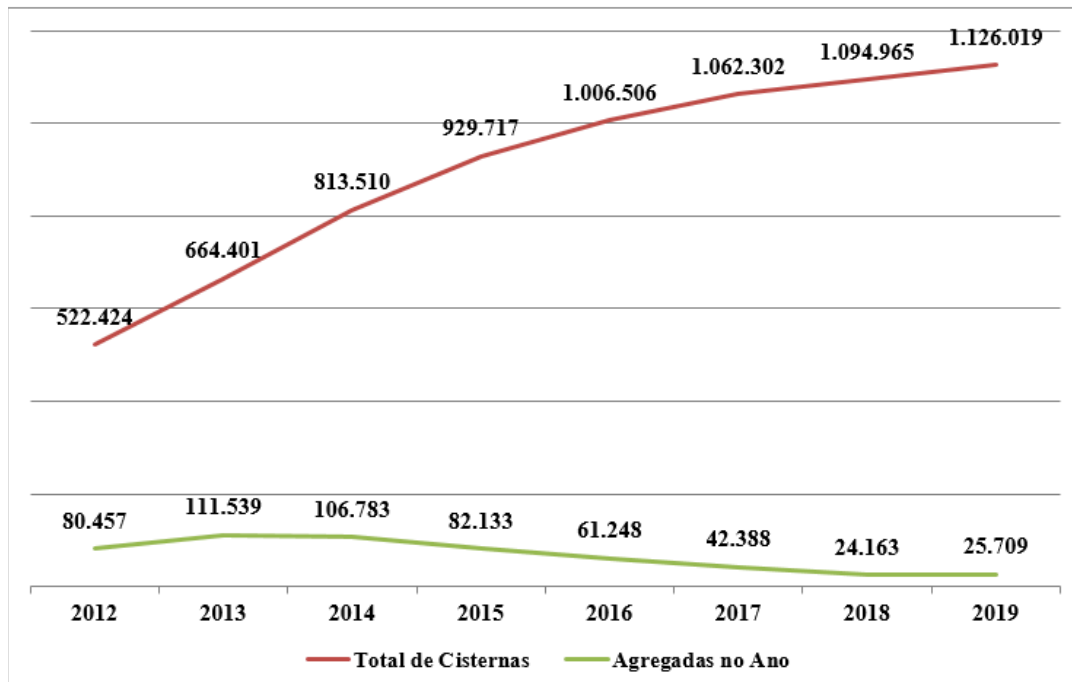
Gráfico 1 - Dotação orçamentária, valores empenhados e valores pagos no Objetivo 0614 de acesso a água (Cisternas) no Programa 2069 - Segurança Alimentar e Nutricional nos Planos Plurianuais (2012-2015 e 2016-2019) do Governo Federal - 2014 a 2019



Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) do Governo Federal. Consulta Livre. Elaboração própria. Obs: Valores de 2014 a 2018 corrigidos pelo IPCA (referência no acumulado de Dez/2019). Os valores de 2019 são nominais.

Porém, o gráfico 1 mostra uma forte redução dos recursos disponíveis para o objetivo 0614 que visa contribuir para ampliar o acesso à água para consumo humano para a população pobre no meio rural. Essa queda significativa nos valores destinados impacta diretamente a eficácia dos programas, comprometendo a expansão do acesso à água e a sustentabilidade da agricultura familiar, essenciais para a segurança alimentar e nutricional da região.

Gráfico 2 - Número de Cisternas de Água entregues no Semiárido brasileiro pelo Governo Federal de 2014 a 2019 (total acumulado e agregado por ano)



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

O gráfico 2 ilustra a quantidade de cisternas entregues nos anos de 2012 a 2019. Observa-se uma redução contínua no número de cisternas entregues desde 2015, com uma acentuada queda a partir de 2017, quando o total de cisternas entregues foi inferior a 50% do verificado em 2014. A situação se deteriorou ainda mais nos anos seguintes, com o número de cisternas entregues em 2018 e 2019 correspondendo a apenas um quarto das entregues em 2014. Essa diminuição drástica compromete a capacidade de enfrentar os desafios de acesso à água no Semiárido, impactando negativamente a segurança hídrica e a sustentabilidade das comunidades rurais.

Rossi, Dweck e Oliveira (2018) analisam que a partir de 2018 o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) foi sendo desmontado devido ao desfinanciamento que passou a enfrentar, comprometendo seriamente a continuidade das ações e limitando o alcance dos benefícios que o Programa vinha proporcionando. Já Lourenço, Grisa e Schmitt (2022, p.40) destacam que ele foi: “praticamente paralisado na gestão Bolsonaro”, enfatizando que essa interrupção teve

consequências significativas para as comunidades que dependiam das cisternas como fonte crucial de água potável. A paralisação não apenas afetou a qualidade de vida das famílias, mas também impactou negativamente a capacidade dessas comunidades de enfrentar a seca e a escassez de água de forma mais resiliente. Essa situação revela a fragilidade das políticas públicas que, ao serem interrompidas ou subfinanciadas, podem colocar em risco os avanços conquistados e perpetuar a vulnerabilidade das populações mais marginalizadas, conforme analisa Silva (2022).

Somente em agosto de 2023 foi anunciado que após um acordo extrajudicial entre o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) do atual governo Lula e a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC), o P1MC voltou a operar plenamente⁴, com as suas primeiras unidades sendo entregues no primeiro semestre de 2024⁵. Essa retomada representa um marco significativo para as políticas de convivência com o Semiárido, sinalizando um retorno ao compromisso de construir capacidades adaptativas com a região.

Porém, Cavalcante e Sousa (2022) examinaram que se por um lado houve o desmonte das políticas de convivência durante o governo Bolsonaro, nesse período as ações de combate à seca obtiveram vastos aportes financeiros. Vale destacar que tais medidas seguem em uma direção contrária à proposta pela convivência, uma vez que priorizam soluções emergenciais relacionadas à falta de água, sendo a principal delas, e amplamente divulgado por esse governo, a Transposição do Rio São Francisco.

O Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) é a principal obra de infraestrutura hídrica do país com 477 quilômetros de extensão dividida nos eixos leste e norte. Mesmo que as obras do PISF estejam relacionadas com o objetivo referente ao aumento de infraestrutura hídrica (número 0479) dos programas Oferta de Água do PPA 2012-2015, dando continuidade no PPA seguinte de 2016-2019 como Recursos Hídricos, as obras do objetivo que trata da manutenção das infraestruturas já existentes (número 0480) também estão ligadas ao PISF, reiterando a importância dada a essa iniciativa.

O Governo tem dado prioridade à execução do PISF, pois trata-se do empreendimento que garantirá segurança hídrica aos estados beneficiados. O empreendimento encontra-se

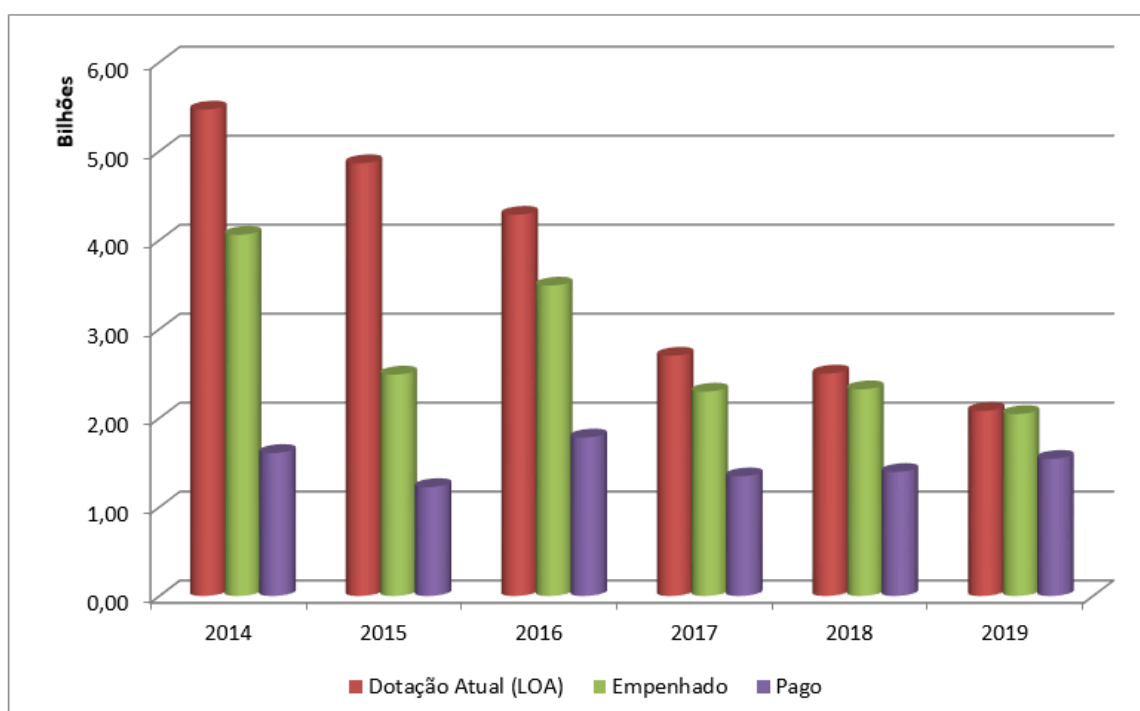
⁴ Acordo entre ASA e Governo Federal marca o retorno do Programa Cisternas. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=11331> Acesso em: 21 abr. 2024

⁵ Governo Lula volta a distribuir cisternas para o Semiárido. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/04/11/governo-lula-volta-a-distribuir-cisternas-para-o-semiarido>. Acesso em: 14 jul. 2024.

82,7% concluído até dezembro de 2015, tendo sido entregues alguns trechos que já recebem águas do Rio São Francisco, garantindo o enchimento de canais e reservatórios que compõem o PISF (Brasil, 2016, p.699).

O gráfico 3 demonstra a dotação orçamentária, os valores empenhados e pagos para os programas Oferta de Água (código 2051) / Recursos Hídricos (código 2084⁶). Ao aparecer como prioridade, esses programas recebem tratamento diferenciado nos cortes orçamentários, que se revelam mais brandos. Em relação à execução orçamentária do primeiro, houve uma queda no valor pago no ano de 2015, mas aumentando nos anos seguintes até fechar quantias similares nos anos de 2018 e 2019, demonstrando prioridade em relação ao objetivo 0175 para manutenção dos perímetros de agricultura irrigada para impulsionar o agronegócio no Semiárido.

Gráfico 3 - Dotação orçamentária, valores empenhados e valores pagos nos Programas 2051 - Oferta de Água e Programa 2084 - Recursos Hídricos nos Planos Plurianuais (2012-2015 e 2016-2019) do Governo Federal - 2014 a 2019



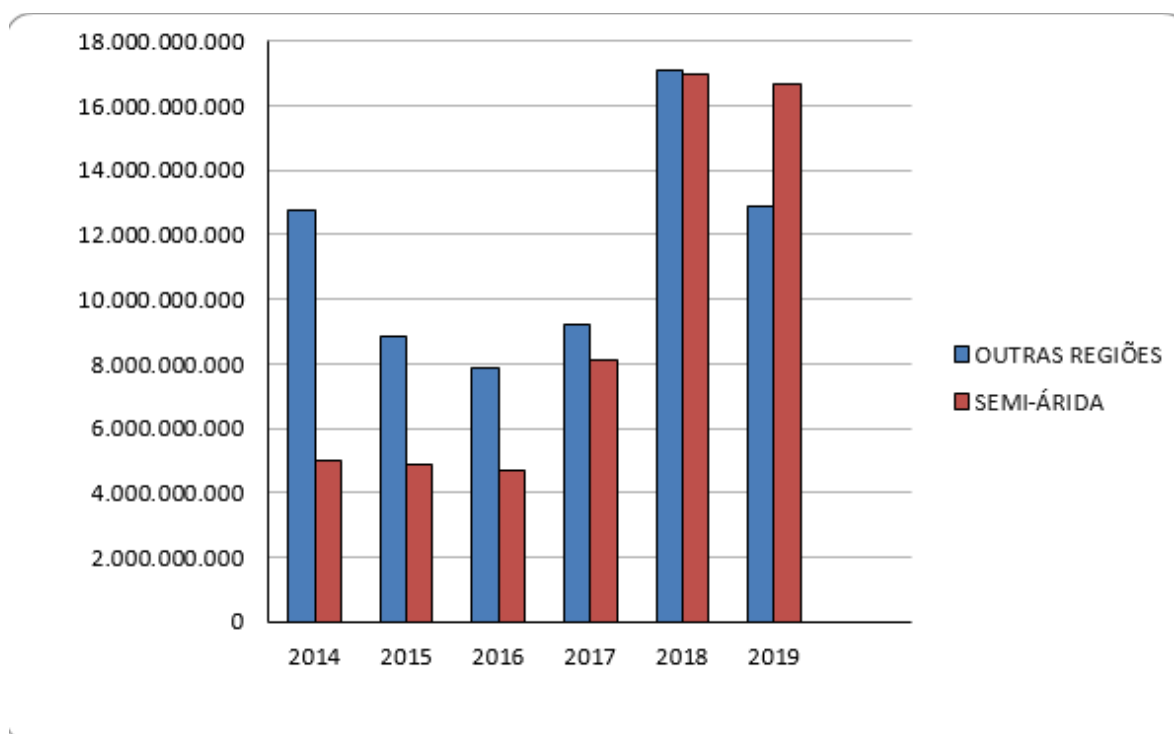
⁶ Na análise dos Programas 2051 e 2084, foram consideradas as ações orçamentárias 12EP - Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional (Eixo Leste); 12G6 - Recuperação de Reservatórios Estratégicos para a Integração do Rio São Francisco; 5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte); e 213R - Manutenção do Projeto de Integração do Rio São Francisco Fase Pré-Operação.

Fonte: Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) do Governo Federal. Consulta Livre. Programa 2051 – Oferta de Água (PPA 2012 – 2015). Programa 2084 – Recursos Hídricos. Elaboração própria. Obs.: Valores de 2014 a 2018 corrigidos pelo IPCA (referência no acumulado de Dez/2019). Valores de 2019 são nominais.

Considerando agora as implicações do ajuste fiscal em relação ao desempenho do FNE no período estudado de 2014 a 2019, verifica-se que houve uma forte restrição nos recursos do Fundo entre 2015 até 2017, conforme demonstrado no gráfico 4. Ademais é perceptível que o Fundo não vinha cumprindo com a obrigação de aplicação mínima de 50% de seus recursos na área de abrangência do Semiárido até o ano de 2017, conforme verifica-se no gráfico 4.

Os relatórios elaborados pelo Banco do Nordeste trazem possíveis justificativas, tais como a longa estiagem de 2012 a 2017 (Silva, 2022) e o quadro geral de crise com a “redução da atividade econômica observada, de maneira geral, na economia brasileira, agravada no Nordeste devido ao longo período de estiagem que vem assolando a região” (BNB, 2015, p.63).

Gráfico 4 – Valores contratados via fonte de recursos do FNE no Semiárido e em outras regiões (2014-2019)



Fonte: Relatórios de Resultados e Impactos do Banco do Nordeste (BNB). Consulta Livre. Elaboração própria. Obs.: a) Valores de 2014 a 2018 corrigidos pelo IPCA (acumulado de Dez/2019). Valores de 2019 são nominais.

Ou seja, a efetiva destinação dos recursos conforme estabelecido constitucionalmente parece não estar alinhada à realidade, levantando importantes questionamentos sobre a priorização desses recursos. O longo período de estiagem mencionado como justificativa para o descumprimento da Constituição deveria ser utilizado como argumento para fortalecer a urgência de investimentos na região em momentos como esse, uma vez que a escassez hídrica recorrente acentua a vulnerabilidade da população do Semiárido e ressalta a necessidade de ações consistentes para promover a convivência com a região.

O ano de 2018 ganha destaque no gráfico 4 ao marcar o início da mudança nos investimentos, já que foi o primeiro ano em que houve quase uma equiparação entre os valores destinados ao Semiárido em relação às outras regiões de abrangência do FNE. Isso não significa que a justificativa apresentada ao longo dos anos para uma menor quantidade de valor contratado para essa região tenha sido abandonada, mas um novo elemento passa a ser adicionado à equação: uma forte ampliação nos investimentos em infraestrutura direcionados para a geração de energia eólica e solar.

Mesmo diante de um cenário econômico de muitas adversidades, conseguiu-se contratar cerca de R\$16,7 bilhões na região semiárida nordestina, o que equivale a 326,2% do montante programado para o período. O valor total contratado, foi direcionado principalmente para o Setor de Infraestrutura (55,4%), beneficiando 119 operações voltadas à transmissão, geração e distribuição de energia elétrica nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte (BNB, 2020, p.34-35).

Ou seja, os recursos do FNE foram direcionados para o potencial da região semiárida de maior interesse do capital ligados a infraestrutura, inclusive energética, em detrimento ao fortalecimento da agricultura de base familiar na região. Ademais, esses investimentos do FNE nos parques de geração de energia eólica e solar beneficiando o grande capital nacional e externo, produzem diversos impactos no meio ambiente, sobretudo com a devastação do bioma caatinga, além de provocar expulsões e adoecimentos na população que vive nas áreas rurais ao redor dos parques eólicos.

Costa et al. (2019) afirmam que os principais impactos socioambientais detectados foram: diminuição da fauna e da flora, desgastes das vias de acesso, produção de ruídos, descaracterização da paisagem natural, limitação do direito de “ir e vir” e fissuras em casas. Os autores ainda destacam que os impactos negativos são mais intensos durante a fase de implantação das usinas e podem se prolongar pelo período de funcionamento, afetando

principalmente as comunidades próximas aos parques eólicos. Ainda pode-se evidenciar a expropriação das terras produtivas para a instalação das torres que são feitas de modo barateado prejudicando os antigos proprietários. Neste caso, além de os sertanejos perderem seus cultivos, terminam por se prejudicar com a venda abaixo da média de sua propriedade e meio de subsistência.

Percebe-se, então que, apesar dos valores direcionados pelo FNE ao Semiárido brasileiro terem sido ampliados a partir de 2018, há uma predominância de aplicação dos recursos de infraestrutura no setor de geração de energia renovável que será, em boa parte, exportada para outras regiões brasileiras. Isso explicita o papel do FNE em financiar a expansão do capital na região, contribuindo para reprodução de um modelo de desenvolvimento que se perpetua excludente e concentrador das riquezas geradas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo verificou que os impactos do ajuste fiscal nas políticas públicas e nas aplicações do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste são seletivos, ou seja, não são os mesmos e nem possuem a mesma intensidade a depender da finalidade dos investimentos públicos. Essa seletividade expõe a forma como o contexto neoliberal lida com as ações voltadas para o Semiárido, uma vez que ao beneficiar a expansão do grande capital na região, com o financiamento do FNE, fortalece a perspectiva hegemônica de modernização desse espaço, em detrimento das demais políticas de convivência com o Semiárido que trariam mais benefícios para a população sertaneja.

Ademais, verificou-se que, entre 2014 e 2017, os valores contratados pelo FNE não obedeciam ao que foi estabelecido constitucionalmente com a destinação mínima de 50% dos recursos para investimentos no Semiárido. No entanto, essa situação também muda a partir de 2018 quando os investimentos são direcionados à geração de energia eólica e solar, aproveitando as condições edafoclimáticas dessa região. Vale destacar o quão curioso é observar quando o Semiárido passou a ser bem visto e finalmente começar a receber mais investimentos. As fontes de energia renovável trouxeram um novo olhar para essa região, destacando o seu potencial econômico visto pelo capital financeiro como de bastante rentabilidade.

Dessa forma, a ênfase na contenção de gastos públicos imposta pelo ajuste fiscal causa o desfinanciamento das políticas públicas, atingindo seriamente o Semiárido, visto que a alocação

de recursos para projetos que promovam a convivência com a região são de extrema importância para fortalecer a agricultura familiar sertaneja. Ao ignorar a relevância dessas ações, corre-se o risco de perpetuar o ciclo de vulnerabilidade e desigualdade que a região enfrenta.

Tal análise permite concluir que o ajuste fiscal tem como principais consequências no Semiárido brasileiro a perpetuação das desigualdades socioeconômicas e o agravamento da degradação ambiental do Bioma Caatinga ao direcionar os recursos públicos para as áreas lucrativas do capital e fortemente concentradoras de riquezas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. Crise econômica, crise do welfare e reforma sanitária. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. W. (Org.). **A miragem da pós-modernidade**: democracia e políticas sociais no contexto da globalização. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

AQUINO, Joacir Rufino; SILVA Roberto Marinho Alves da. O Semiárido rural e a atuação do BNB: trajetória, panorama recente e desafios. In: VALENTE JUNIOR, Ailton Saboya; ALVES, Maria Odete; SANTOS, Camila Ribeiro Cardoso dos.(org.). **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. Fortaleza: BNB, 2022.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2014. Fortaleza, 2015.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de resultados e impactos do FNE**: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: exercício 2019. Fortaleza, 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti. Neoliberalismo, Ajuste Fiscal Permanente e Contrarreformas no Brasil da Redemocratização. XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social – ENPESS, dez. 2018, Vitória/ES. **Anais do XVI Encontro Nacional...** Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22081>. Acesso em: 20 set. 2023

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

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

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Dispõe sobre a política agrícola**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

CANDEEIRO - Boletim Informativo do Programa Uma Terra e Duas Águas. **Dona Zélia e Sr Domingo: uma história de amor e trabalho na terra.** Ano 11, no. 2.293, Mar., 2017. Serrinha/RN.

CAVALCANTE, Leandro Vieira; SOUSA, Jackson Araújo de. O desmonte das políticas públicas de convivência com o semiárido pelo governo Bolsonaro. **Terra Livre**, [S. l.], [s.d.]. 2022. Disponível em: <https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/2891>. Acesso em: 20 ago. 2023.

COSTA, Mônica Antonizia de Sales. et al. Impactos Socioeconômicos, Ambientais e Tecnológicos Causados pela Instalação dos Parques Eólicos no Ceará. **Revista Brasileira de Meteorologia**, [S.L.], v. 34, n. 3, p. 399-411, set. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-7786343049>.

LOURENÇO, Andréia Vigolo; GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job. Políticas públicas voltadas às/aos trabalhadoras/es do campo, das florestas e das águas: precedentes e desmontes. In: LOURENÇO, Andréia Vigolo et al. (Org.). **Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa.** Rio de Janeiro: AS-PTA, 2022.

MALVEZZI, Roberto. **Semi-árido - uma visão holística.** Brasília: Confea, 2007.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma Re(li)gião.** São Paulo: Paz e Terra, 1977.

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

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.** (104), dez. 2010.

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

SILVA, R. M. A. Território das secas e da convivência: trajetórias socioeconômicas e políticas da resistência sertaneja no Semiárido brasileiro. In: GIONGO, V.; ANGELOTTI, F. **Agricultura de baixa emissão de carbono em regiões semiáridas: experiência brasileira.** Brasília: Embrapa, 2022, v.1, p. 25-48.