

Políticas regionais de desenvolvimento no contexto neoliberal: análise do sistema de planejamento participativo territorial no Piauí

Regional development policies in the neoliberal context: an analysis of the participatory territorial planning system in Piauí

DOI:10.34117/bjdv7n8-358

Recebimento dos originais: 14/07/2021

Aceitação para publicação: 14/08/2021

Conceição de Maria dos Santos Moura

Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI)
Universidade Federal do Piauí (UFPI), Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de pós-graduação em Políticas Públicas, Campus da Ininga Teresina, PI - Brasil
E-mail: ceica_santos_@hotmail.com

Maria D'Alva Macedo Ferreira

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Universidade Federal do Piauí (UFPI), Centro de Ciências Humanas e Letras,
Departamento de Serviço Social. Campus da Ininga Teresina, PI - Brasil
E-mail: mdalvaferreira@uol.com.br

RESUMO

Diante do contexto de financeirização do capital e do conjunto de contrarreformas do Estado, realizadas sob auspício das políticas neoliberais, a disputa por recursos públicos, no âmbito do orçamento estatal, ocupa posição relevante de reflexão. Nesse sentido, esse estudo visa analisar a experiência da gestão territorializada no cenário piauiense, no contexto dos anos de 2007 a 2020, buscando-se responder ao seguinte questionamento: a política de desenvolvimento territorial no Piauí segue a lógica do modelo de austeridade fiscal nacional? Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória, buscando compreender as características, especificidades e dificuldades da política territorial local, principalmente diante da crise do covid-19.

Palavras-chave: Neoliberalismo; fundo público; desenvolvimento regional; território.

ABSTRACT

In the context of the financialization of capital and the set of counter-reforms of the State, carried out under the auspices of neoliberal policies, the dispute for public resources in the state budget occupies a relevant position of reflection. In this sense, this study aims to analyze the experience of territorialized management in the Piauí scenario, in the context of the years 2007 to 2020, seeking to answer the following question: does the territorial development policy in Piauí follow the logic of the national fiscal austerity model? Regarding the methodological procedures, the research is characterized as descriptive and exploratory, seeking to understand the characteristics, specificities and difficulties of local territorial policy, especially in the face of the covid-19 crisis.

Keywords: Neoliberalism; public fund; regional development; territory.

1 INTRODUÇÃO

A construção da sociedade brasileira, segundo Carvalho (2008a), é marcada uma desigualdade estrutural, sendo intercalada por períodos ora autoritários, ora democráticos, com repressão a direitos civis e políticos e concessão de direitos sociais como forma de evitar revoluções. A convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que culminou no ano seguinte com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, tinha o compromisso de assentar as bases para a afirmação da democracia do país, prevendo meios e instrumentos legais para a participação popular, bem como fomenta a criação das instituições e estabelecer garantias, tanto para o reconhecimento, quanto ao exercício dos direitos dos brasileiros (CARVALHO, 2008a).

A partir do novo Texto Constitucional, é possível perceber o incentivo à diversos arranjos institucionais com o objetivo de construir políticas públicas mais democráticas, diante da diversidade territorial. Nesse contexto, observa-se a gestão democrática no âmbito das políticas públicas, visam ao fortalecimento da autonomia dos demais entes federativos na articulação de temáticas intersetoriais e ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e a sociedade civil (ROCHA e SILVA, 2019).

Desse modo, busca-se ressaltar que a abordagem territorial de desenvolvimento, para Schejtman e Berdegué (2003), devem envolver a diversidade de atores situados no território, de modo que possam ser construídos elos entre os setores mais dinâmicos e os segmentos sócio e economicamente fragilizados, por meio dos quais estes atores poderão adquirir capacidades fundamentais para a superação da pobreza. Devem ainda, segundo os autores, considerar território como espaço portador de identidade e com um projeto de desenvolvimento socialmente pactuado.

Em relação especificamente ao Piauí, o Planejamento Participativo Territorial (SPPT) foi instituído pela Lei Complementar nº 87/2007 e alterada pela Lei nº 6.967 de 03 de abril de 2017. Esse Sistema visa promover o desenvolvimento sustentável do Estado, a redução de desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense, por meio da democratização dos programas e ações, bem como da regionalização do orçamento público.

A referida Lei ainda estabelece seus órgãos integrantes e as formas de participação na formulação dos Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais, dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí. Desde então representantes dos

territórios, da iniciativa privada e poder público deliberam sobre potencialidades, respeitando as peculiaridades culturais, vocações produtivas e relações socioeconômicas de cada região.

Dessa forma, a partir da LC nº 87/07, os programas de governo foram regionalizados de acordo com essa divisão territorial, sendo a distribuição dos recursos para cada área fica a critério dos órgãos estaduais, de acordo com o montante de recursos que lhes são disponíveis, sendo pactuados junto aos Conselhos Territoriais, através das plenárias ou audiências públicas nas etapas de elaboração dos Planos Plurianuais, as entregas de bens e serviços de acordo com as particularidades e necessidades de cada localidade. Nesse contexto, a participação é estabelecida através do envolvimento dos diversos atores do território em todas as fases da política de desenvolvimento, seja desde a mobilização dos agentes até a avaliação das ações implementadas.

Complementa ainda o entendimento, o pensamento de Tenório (2008) de que a gestão social é um processo gerencial dialógico em que a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação, sem imposição ou coação. É relevante ressaltar ainda, que a ideia de gestão social também se relaciona com a cidadania deliberativa, fundamentada nas proposições desenvolvidas por Jürgen Habermas.

No entanto, no contexto de neoliberalismo desterritorializado, fruto da expansão das fronteiras do capitalismo mundial ligadas ao momento pós-guerra fria, conforme Bocayuva (2020), resulta tanto na pressão do ciclo da acumulação financeirizada sobre a superfície do globo, bem como do condicionamento político do capital sobre as forças produtivas ampliadas no quadro intensificado da divisão internacional do trabalho.

Diante disso, compreender o fundo público, em particular a sua face mais visível, o orçamento público, é determinante para analisar a acumulação do capital e a reprodução social no modo de produção capitalista, espelhando as contradições entre as políticas de desenvolvimento, inclusive as regionais, e a correlação de forças políticas na sociedade. Além disso, analisar o fundo público é então cada vez mais relevante para compreender a disputa dos recursos estatais em uma economia, sobretudo, em momentos de crise do capital, principalmente em contextos locais.

Portanto, esse estudo visa analisar o desenvolvimento da gestão territorializada no Piauí, no contexto dos anos de 2007 a 2020, buscando-se responder ao seguinte questionamento: a política de desenvolvimento territorial no Piauí segue a lógica do modelo de austeridade fiscal nacional? Em relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e exploratória, buscando compreender as

características, especificidades e dificuldades da política territorial local, principalmente diante da crise do covid-19.

Desse modo, o período em análise inclui ainda o contexto da implementação do Novo Regime Fiscal estadual em 2016 (EC 47/2016 e 50/2017), seguindo o modelo federal, compreendendo o perfil dos gastos territoriais, até o ano de 2020, em que se tem os últimos dados de execução orçamentária anual divulgados. Das fontes de dados, foram utilizados as legislações disponíveis, os Planos Plurianuais, as Leis Orçamentárias Anuais, bem como os Balanços Gerais do Estado do referido período.

Assim, Abramovay (2003) reflete que os pactos territoriais de desenvolvimento, dos quais participam as diferentes forças econômicas da região, podem fomentar mudanças técnicas e organizacionais que permitam a melhoria das condições produtivas aos indivíduos. Situação que pode contribuir para a redução da pobreza com o aumento das capacidades produtivas, mesmo diante da disputa por recursos públicos, no âmbito do orçamento estatal, no contexto de financeirização do capital e do conjunto de contrarreformas do Estado, realizadas sob auspício das políticas neoliberais.

2 A AUSTRIDADE, O NOVO REGIME FISCAL E O ULTRALIBERALISMO NO BRASIL

Na especificidade brasileira, pode-se afirmar que várias medidas institucionais, que vem ocorrendo a partir do Plano em 1993, marcam uma espécie de ajuste fiscal permanente, conjuntamente com a política monetária, baseada em elevadas taxas de juros e política de câmbio livre, sem controle de entrada e saída de divisas. (SALVADOR, 2020).

Desse modo, a questão do ajuste fiscal permanente tem relação histórica com a teoria econômica neoclássica. Essa temática passa pelo debate sobre o tamanho, a distribuição da carga tributária, a apropriação dos recursos do fundo público, ou seja, do destino dos gastos orçamentários e dos investimentos do estado (SALVADOR, 2020). Além disso, no período mais recente, após o golpe de 2016, que tirou o mandato presidencial da presidenta Dilma e acendeu ao poder Michel Temer, Salvador (2020) afirma que se acentua a denominada política de austeridade, em particular, a fiscal.

Dweck, Gaiger e Rossi (2018, p. 7) definem a “austeridade como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social”. Nessa direção, Boschetti e Teixeira (2019) destacam que o Novo Regime Fiscal (NRF), advindo

da Emenda Constitucional (EC) 95 de 2016, é um grave ajuste fiscal, que limita por 20 anos os gastos correntes do governo, notadamente com as políticas sociais, aliado as contrarreformas previdenciárias e trabalhistas que suprimiram os direitos e benefícios dos trabalhadores, aprofundando as desigualdades no país.

Situação que se agrava ainda, segundo Mendonça (2016), pois a modernidade periférica brasileira não foi capaz de difundir e internalizar a igualdade, reproduzindo uma subcidadania em que a própria desigualdade não é notada. Além disso, Telles (1999) ao citar que Hannah Arendt problematiza a sociedade moderna como despolitizada, marcada pela indiferença às questões públicas, pelo individualismo, atomização, pela competição, bem como pela transformação das ações para atendimento de interesses particulares de alguns grupos, refletindo a sociedade brasileira contemporânea.

Alia-se a isso, que o cenário atual das relações econômicas e sociais se tornaram extremamente complexas com a industrialização e, posteriormente com a globalização, originando poluição, destruição da camada de ozônio, aquecimento global, mudanças nas estruturas e relações familiares, violências e tcnopandemias produzindo riscos que são capazes de afetar uma grande quantidade de pessoas (GIDDENS, 1995).

Como exemplo disso, observa-se que, ao final do ano de 2019, segundo dados da plataforma eletrônica da Organização Pan-Americana de Saúde, a Organização Mundial de Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan (província de Hubei) na China (OPAS, 2020). Tratava-se de um novo coronavírus humano, o SARS-CoV-2, causador da doença conhecida como COVID-19. Em janeiro de 2020, foi considerada pela OMS como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), e em março já evoluiu para status de pandemia, afetando diversas regiões e países (SOUZA, 2020).

Nesse contexto, em 20 de março de 2020, foi decretado o estado de calamidade pública no país. A partir disso, foram adotadas medidas mais rigorosas de distanciamento social assegurada pelos governadores e prefeitos, como também pelo Judiciário, que se tornaram determinantes para minimizar o colapso iminente dos serviços de saúde e evitar milhares de mortes decorrentes da falta de assistência aos casos graves da doença. Destaca-se que os países com dimensões continentais como o Brasil, onde a população é numerosa e há grandes desigualdades sociais, os recursos de atenção à saúde são deficitários e desigualmente distribuídos. Portanto, essas medidas permitiram a organização de recursos de assistência à saúde e de vigilância epidemiológica, de modo a controlar a disseminação do COVID-19.

Adiciona-se a esse contexto, o desmonte dos direitos trabalhistas a partir da Lei 13.874/2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica, da Medida Provisória 927/2020 que possui validade atrelada ao período em que o estado de calamidade pública, declarado no país, em razão da Covid-19 se mantiver, bem como da MP 936/2020, que permitiu a suspensão dos contratos de trabalho temporariamente, assim como a diminuição salarial proporcional à limitação de jornada.

Tais normas estão associados à disseminação recente da ideia de empreendedorismo e empoderamento – “uberização”, quando na verdade há uma precarização das relações trabalhistas visando atender aos interesses dos empresários, ou seja, são medidas protetivas que beneficiam o sistema econômico, principalmente no contexto de baixo crescimento, situação que agrava o desemprego e a diminuição/perda de salário, aumentando a demanda por políticas sociais.

Além disso, o governo federal financiou um auxílio à classe trabalhadora no período de pandemia, a partir da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, que criou o Auxílio Emergencial. Este é um benefício financeiro, que apesar de insuficiente, foi concedido aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados no valor de R\$ 600,00 que tiveram vigência e ajustes até dezembro do citado ano.

Desse modo, o novo patamar em curso do neoliberalismo financerizado, segundo Cislighi (2020), é denominado de ultraneoliberalismo. Sua origem encontra-se na crise capital de 2008 e a sua conformação ocorre na década seguinte com um novo bloco histórico, que permitiu a chegada no poder de governos neofacistas, em vários países. Segundo a autora, a partir de 2010, essa nova face do neoliberalismo é reacionária, racista, misógina, trazendo efeitos drásticos para os trabalhadores e certamente imprevisíveis e dependentes do desenrolar da luta de classes (CISLAGHI, 2020).

Segundo Bocayuva (2020), as ideologias militaristas, nacionalistas, racistas e machistas articulam os vários discursos de tipo religioso e moralista, ao lado do discurso capitalista, acentuando visões eugenistas. Em relação ao Brasil, a extrema direita cresce apelando para a violência e uso das armas na luta contra os supostos inimigos dos valores de uma ordem divina idealizada, com o apelo para a desmedida desejança da identificação com o poder econômico com sua violência que desliza para a barbárie, em que os discursos do bloco no poder em crise são unificados pela negação das diferenças e das causas, unidos pela construção do inimigo, que repete o padrão geral da psicologia de massa do fascismo (BOCAYUVA, 2020).

Portanto, a disputa do fundo público ocupa lugar central, ainda mais na especificidade brasileira, marcada pelo comando de um governo de extrema direita, com uma política de austeridade fiscal e de contrarreformas do Estado, em detrimento de novas iniciativas de desenvolvimento regional.

2 O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO TERRITORIAL NO PIAUÍ:

O Planejamento Participativo Territorial (SPPT) no Piauí foi instituído pela Lei Complementar nº 87/2007 e alterada pela Lei nº 6.967 de 03 de abril de 2017. Esse Sistema foi instituído visando promover o desenvolvimento sustentável do Estado, a redução de desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense, por meio da democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento.

O Estado do Piauí passa a ser dividido, conforme essa legislação, em quatro macrorregiões, 11 Territórios de Desenvolvimento (posteriormente transformados em 12, com a subdivisão de um deles) e 28 aglomerados de municípios, onde a comunidade teria participação direta na gestão de políticas. Essa divisão territorial foi desde então adotada como a base para o processo de planejamento participativo estadual.

A referida Lei ainda estabelece seus órgãos integrantes e as formas de participação na formulação dos Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais, dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí. Desde então representantes dos territórios, da iniciativa privada e poder público deliberam sobre potencialidades, respeitando as peculiaridades culturais, vocações produtivas e relações socioeconômicas de cada região.

Além disso, a legislação prevê como instâncias de participação e controle social, os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável - CDTSs, com abrangência relativa a cada um dos doze territórios, e um Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial Sustentável - CEDS. As Assembleias se constituíram de forma aberta à participação direta e universal de todos os cidadãos reunindo-se a cada dois anos, conforme a legislação. Objetivam a definição de prioridades e a eleição dos representantes da sociedade civil municipal no respectivo Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável-CDTS.

Os CDTSs são compostos por: dois representantes da sociedade civil organizada, escolhidos nas Assembleias Municipais; pelo Poder Público local, representado pelos prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais; um representante de uma organização

não governamental com atuação no território, a ser indicado pelos componentes do Conselho; e por um representante do Poder Executivo Estadual, a ser indicado pelo governador. O CDTS delibera sobre as demandas das Assembleias Municipais, hierarquiza as ações para o respectivo território a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento, e deve apoiar, segundo a legislação, o Poder Executivo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí. Já o CEDS é presidido pelo Governador e é composto por 13 Secretários de Estado, um representante do Poder Judiciário, um do Poder Legislativo, 15 representantes de organizações da sociedade civil de âmbito estadual e vinte e dois representantes dos Territórios de Desenvolvimento.

Diante disso, o CEDS é responsável por elaborar o Plano de Desenvolvimento do Estado, traçar estratégias de apoio ao Planejamento dos Territórios, e acompanhar e fiscalizar a implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Piauí. Por esse desenho, Favareto e Lotta (2017) destaca que por essa composição é possível notar a intenção de não restringir a participação da sociedade civil à agricultura familiar nos conselhos, o que pode favorecer mais a diversificada composição de interesses representativos das forças sociais dos territórios, já que fica a cargo da Secretaria de Planejamento a coordenação dessa articulação.

Outra questão importante é que uma Agenda Territorial de Desenvolvimento Sustentável busca coordenar vários instrumentos e atores: o PPA, políticas e programas do governo federal, projetos e recursos de outras fontes, até emendas parlamentares. Estas Agendas Territoriais são estabelecidas em diálogo entre a Secretaria de Planejamento, demais órgãos de governo e os órgãos colegiados locais com representação social. No entanto, não há muita divulgação das datas anuais das reuniões anuais, conforme definido na legislação, nem da sistemática de coleta e pactuações dessas agendas com a execução dos órgãos estaduais, bem como não há relatórios da execução orçamentária por Territórios (FAVARETO e LOTTA, 2017).

Assim sendo, os Territórios de Desenvolvimento se constituem como unidades de planejamento governamental efetivada na formulação dos Planos Plurianuais (PPA), das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dos Orçamentos Anuais (LOA), dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí. Dessa forma, a partir da LC nº 87/2007, os programas de governo foram regionalizados de acordo com essa divisão territorial, sendo a distribuição dos recursos para cada área fica a critério dos órgãos estaduais, de acordo com o montante de recursos

que lhes são disponíveis, sendo pactuados junto aos Conselhos Territoriais, através das plenárias ou audiências públicas nas etapas de elaboração dos Planos Plurianuais, as entregas de bens e serviços de acordo com as particularidades e necessidades de cada localidade.

Verifica-se que existem falhas na sua institucionalização, a partir dos anexos de PPAs e LOAs, disponíveis no sítio oficial da Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN), em que não se tem os valores totais destinados a cada território. Além disso, é válido ressaltar que não se adotou a mesma sistemática de territorialização nas Lei Orçamentárias seguintes, o que reflete uma falha na transparência nos gastos desses recursos por não ser possível verificar os montantes efetivamente executados em cada região. Todavia, essa situação começa a se modificar a partir do ano de 2019, em que se tem a primeira LOA com recursos fixados por territórios.

O montante de recursos que de fato foram destinados aos territórios (R\$ 1.009.049.016), representam uma parcela pequena, cerca de 9,21% do montante total de despesas fixadas para o referente ano. Além disso, quando se analisa especificamente os recursos territorializados, observa-se que o território “TD04: Entre-rios”, constituído por 31 municípios, incluindo a capital Teresina (onde está localizada a sede do governo), verifica-se que corresponde a 4,5% do total fixado na LOA de 2019, ou seja, quase metade dos gastos que foram regionalizados.

Em relação à execução orçamentária do referido ano, tem-se que a despesa empenhada corresponde a 75,27% do valor total estimado para os territórios, somando R\$ 759.515.125,36. Desse valor, o montante de despesas executadas no “TD04: Entre-rios” representa 52,04%, ou seja, menos da metade dos recursos empenhados foram destinados aos demais territórios. Ressalta-se que as informações referentes a essas execuções foram obtidas junto à SEPLAN, pois não constam disponíveis nos demonstrativos publicados conforme previsto na legislação.

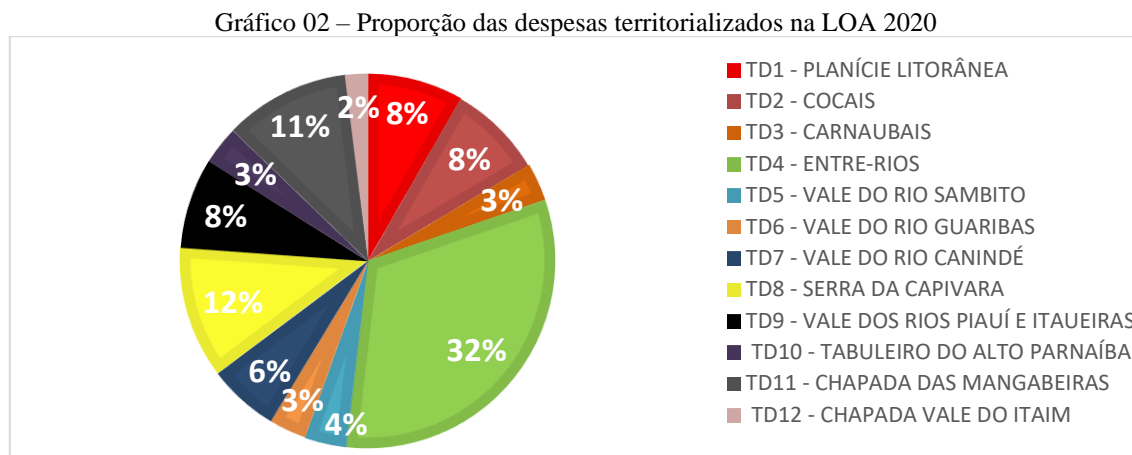
Diante disso, de modo a garantir a ampla participação da sociedade na elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, foram realizadas entre os dias 17 e 19 de setembro de 2019, a Rodada de Negociação de Ações do referido Plano. O evento contou com apoio da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e reuniu, ao todo, 387 participantes, dentre os quais 201 representantes do poder público (52%) e 186 da sociedade civil (48%) – incluindo vários segmentos, conforme o Relatório da Base estratégica do PPA 20-23.

Nesse contexto, ao se analisar esse PPA, observa-se que os gastos territorializados para o quadriênio são da ordem de R\$ 2.992.855.360 representando 5,6% do total estimado, quase a mesma proporção presente no orçamento para 2020, que é de 5,4% do total de despesas para o referido exercício, conforme o gráfico 01:



Fonte: Elaboração própria a partir dos valores estimados na LOA 2020. Disponível em: <http://www.seplan.pi.gov.br/>.

Diante disso, observa-se que o volume de recursos destinados às regiões territoriais para o exercício de 2020, somam R\$ 706.453.097, sendo distribuídas conforme o gráfico 02 abaixo:



Fonte: Elaboração própria a partir dos valores estimados na LOA de 2020. Disponível em: <http://www.seplan.pi.gov.br/>.

Essa situação pode ser justificada, a partir da análise da alocação da distribuição da principal fonte de recursos é decorrente da tributação estadual e dos repasses constitucionais (Fonte 100 – Recursos do Tesouro Estadual) ser destinada preferencialmente para os gastos obrigatórios do estado, como: despesa de pessoal, gastos

previdenciários, serviços da dívida, despesas dos demais poderes, custeio e investimento mínimo dos órgãos que geralmente não são regionalizados, o que representa 65,44% do total estimado no orçamento de 2020, sendo mais de 98% destinada a despesas não territorializadas.

Tal estratégia, obriga, de modo geral, os gestores estaduais a alocarem para os territórios, dentre os recursos que lhes são destinados, principalmente aqueles que decorrem de outras fontes (fonte de convênios, operações de créditos, recursos de fundos especiais, entre outras), as quais, no entanto, dependem de fatores externos para se realizarem.

Desse modo, diante do cenário de pandemia, os estados, ao receberem esses recursos advindos do governo federal a partir da Medida Provisória nº 978 de 2020, utilizaram-se da figura dos créditos extraordinários para criar ações e/ou programas específicos relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 em seus órgãos. Esses créditos são instrumentos de alterações durante a execução do orçamento utilizados em caso de despesas imprevisíveis e urgentes, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública, nos precisos termos do art. 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64.

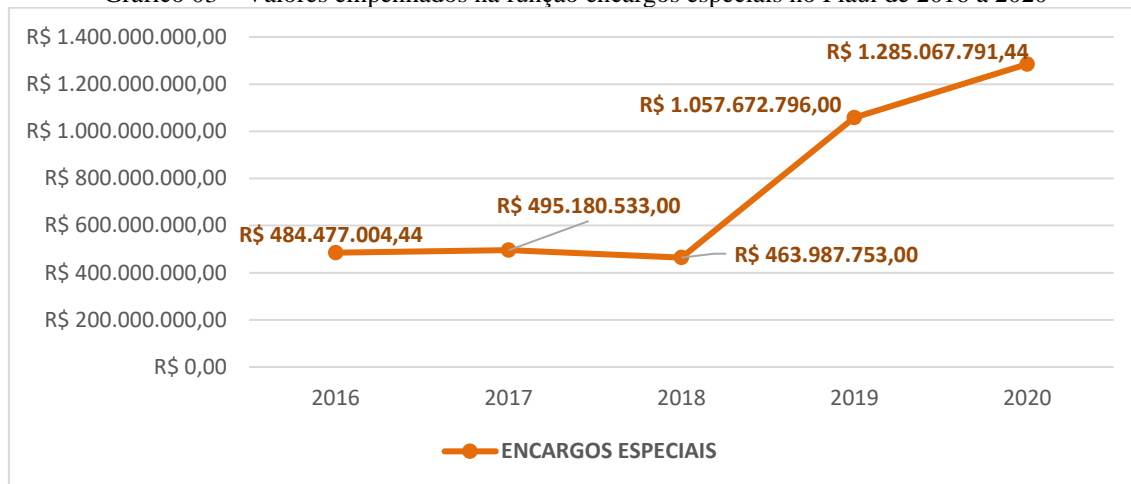
Tais créditos extraordinários foram abertos no Piauí para diversos órgãos ligados, direta ou indiretamente, ao enfrentamento da pandemia (saúde, assistência social, segurança, educação e outras) que somam R\$ 608.952.052 (dados de 30 de setembro de 2020) para serem executados até o fim do exercício financeiro corrente. No entanto, quando se analisa a distribuição percentual desses créditos de uso exclusivo para enfrentamento da pandemia nas regiões territoriais, verifica-se que 88,2% (R\$ 537.06.921) estão alocados em despesas não regionalizadas, ou seja, apenas 11,8% (R\$ 47.706.921) estão distribuídos nos 12 territórios, sendo que desse montante 50,7% (R\$ 24.205.897) é para a região “TD04 - Entre-rios”. Desse modo, continua a se observar a pouca representatividade na destinação dos recursos para as áreas territoriais.

Em contraponto, a compreensão dos recursos destinados para as políticas públicas passa pela compreensão da classificação funcional da despesa que é realizada por funções e subfunções no orçamento, visando identificar a área em que ação governamental será realizada. Para tanto, conforme Manual Técnico do Orçamento (MTO), em que cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam (BRASIL, 2021).

Nesse sentido, a função Encargos Especiais engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais

como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. A utilização dessa função, no Piauí, restringe-se ao uso apenas das subfunções típicas relacionadas aos serviços da dívida interna, externa e outros encargos especiais.

Gráfico 03 – Valores empenhados na função encargos especiais no Piauí de 2016 a 2020



Fonte: Elaboração própria a partir das informações publicadas nos instrumentos de planejamento e nos Balanços Gerais do Estado, disponíveis em: <http://www.seplan.pi.gov.br/> e <https://portal.sefaz.pi.gov.br/>.

No entanto, analisando o contexto da implementação do Novo Regime Fiscal Estadual em 2016 (EC 47/2016 e 50/2017), seguindo o governo federal, é possível observar, pelo gráfico 03 acima, que o ano de 2019 há um salto enorme dos valores destinados a liquidação dos serviços da dívida, o que representa cerca de 128% em relação ao ano anterior. Outro ponto de destaque, refere-se ao ano de 2020, em que apesar do contexto de pandemia, os valores destinados aos encargos da dívida ainda apresentaram um aumento de 21,5 % em relação a 2019.

Assim, observa-se que a Lei Complementar nº 173/2020 instituiu exclusivamente no corrente exercício financeiro, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2. Nela são previstas, por exemplo, ações como suspensão dos pagamentos das dívidas entre os entes, reestruturação das operações de crédito interna e externa, entrega de recursos financeiros da União aos outros entes e a vedação de aumentos nas remunerações de servidores, da criação de novos cargos e contratações até 31 de dezembro de 2021. Situação que demonstra a prioridade do governo estadual com o pagamento da dívida pública, mesmo diante da possibilidade de suspensão desses gastos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Oliveira (2009) é possível verificar o significativo papel do orçamento público no contexto social, em que essa peça de planejamento de gastos públicos deixou de ser apenas um instrumento meramente contábil para se tornar um influenciador da política econômica e social, interferindo em questões como investimento público, emprego e distribuição de renda.

Além disso, é válido destacar ainda que diante de todas as fases ou etapas do processo orçamentário, torna-se evidente que esse poderoso instrumento público ainda é direcionado de forma a atender alguns interesses dominantes, principalmente os de manutenção do capital. Isso porque, conforme Oliveira (2009), esses instrumentos não despertam tanto interesse da população ou mesmo dos parlamentares por conter detalhes extremamente técnicos e se utilizar de linguagens que nem sempre são de fácil compreensão, o que dificulta as discussões mais aprofundadas sobre o tema, deixando a cargo do Poder Executivo quase que todas as decisões do governo.

Destaca-se ainda que alguns problemas ainda persistem como o aumento exponencial das despesas obrigatórias (pessoal, dívida, previdência) dos entes, o que reduz os gastos discricionários (investimentos e custeio), limitando o cumprimento dos objetivos pretendidos nos programas de governo. Para Blyth (2017), a austeridade é uma ideia perigosa, provocando cortes orçamentários e, onde tem sido adotada, vem deixando um rastro de enorme destruição, não se limitando a problema restrito a ordem econômica, mas a efeitos sociais graves, com a deterioração da “coesão social”. O dogma da austeridade, restringe a autonomia dos governos no tocante às políticas econômicas e sociais, aumentando a descrença na democracia.

Situação que pode ser comprovada quando se verifica o tratamento dos planos de desenvolvimento regionais no Brasil que não são priorizadas pelos governos. Tem-se como exemplo o cenário piauiense, em que a abordagem territorial foi uma estratégia advinda do governo federal e que se institucionalizou a partir da elaboração do PPA 2008-2011, sendo que a partir dessa iniciativa muitos estados adotaram essa abordagem de desenvolvimento regional, inclusive o Piauí.

Verificou-se ainda que há um esforço do Piauí em implementar essa abordagem a partir do processo de planejamento participativo advindo da LC 87/2007 e alterações que instituiu o SPPT. Além disso, constata-se que a forma diversificada de composição nos Conselhos, é destaque por permitir uma pluralidade de atores, fomentando discussões mais democráticas das políticas públicas voltadas às regiões.

No entanto, é notória a complexidade existente no processo de planejamento participativo das políticas públicas, fazendo-se necessária ainda uma consolidação dos mecanismos de participação dos Conselhos Territoriais nesse processo, como: a melhoria na transparência dos cronogramas das Assembleias ou plenárias territoriais que irão acontecer durante o ano, das metodologias utilizadas nas pactuações com os órgãos estaduais e outras entidades, bem como das capacitações a serem realizadas destinadas a efetivação do controle social.

Outra questão importante desta pesquisa, refere-se aos valores destinados aos territórios, em que de 2008 a 2018 não se tem disponíveis nos anexos dos instrumentos de planejamentos do governo os valores totais destinados a cada área territorial, bem como não se sabe os montantes efetivamente executados. Porém, a partir do ano de 2019, com a adoção de mecanismos de integração entre esses instrumentos, já se é possível analisar os valores destinados e gastos em cada território.

Já o montante alocado nos territórios no ano de 2020 diminuiu em relação ao estimado no ano anterior e que essa situação pode ser decorrente do volume de compromissos obrigatórios que o estado possui, em que há um direcionamento de recursos que priorizam o pagamento da dívida pública, apesar da possibilidade de suspensão do seu pagamento enquanto perdurar o estado de calamidade.

Assim, analisa-se que experiência do estado ainda é incipiente, com limitações de recursos orçamentário-financeiros, em que são limitados pelo contexto de austeridade fiscal adotado no país. Além disso, faz-se necessário melhorias nas metodologias utilizadas pelos Conselhos para garantir a participação popular e nos mecanismos de transparência, que podem proporcionar mais eficiência ao processo de desenvolvimento regional, com a otimização dos investimentos necessários para a dinamização social e econômica dos municípios.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Desenvolver territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte**. In: Fórum Internacional: Território, desenvolvimento rural e democracia, 1, 2003, Fortaleza. **Anais...** Brasília: IICA, 2003

BLYTH, Mark. **Austeridade: a história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2008. CARDOSO JR, José. C.; RAIMUNDO, Lício DA C. Ilusões fiscais: equívocos do monetarismo e colapso histórico do liberalismo econômico. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 10, n. 1, p. 50–65, 2020.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio Cunha. **Globalização e pandemia: o fim da hegemonia e a necropolítica neoliberal**. In: LOLE, ANA; STAMPA, Inez; GOMES, Rodrigo Lima R. [Orgs.]. Para além da quarentena: reflexões sobre crise e pandemia, Mórula Editorial, p. 104- 115.

BOSCHETTI, Ivanete. TEIXEIRA, Sandra; SALVADOR, Evilasio. **A Assistência Social após 20 anos de LOAS: fim da travessia do deserto?** In: SILVA, Marluce Souza e (Org.). *Gerontologia: saúde, assistência e previdência*. Cuiabá: Ed UFMT, 2013. p. 17-36.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui normas gerais de direito financeiro e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 10/07/2021.

_____. Lei 13.874 de 20 de setembro de 2019. 2019. **Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC) e outras providências**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. 2020. **Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm Acesso em: 19 jun. 2021.

_____. Medida Provisória nº 936 de 01 de abril de 2020. 2020. **Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública**. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=MPV&numero=936&ano=2020&ato=1cfATQ65EMZpWT782> Acesso em: 19 jun. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2021**. Brasília, DF, 14ª ed., 2021.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria, prática e mais de 800 exercícios**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 11.ed. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2008a.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Do neoliberalismo de cooptação ao ultraneoliberalismo: respostas do capital à crise** (partes 1, 2 e 3). In: Esquerda online, [s. l.], 08 jun. 2020. Disponível em: <https://esquerdaonline.com.br/2020/06/08/do-neoliberalismo-de-cooptacao--ao-ultraneoliberalismo-respostas-do-capital-a-crise/>. Acesso em: 24 jun. 2021.

DWECK, Esther; GAIGER, Fernando; ROSSI, Pedro. **Austeridade e desigualdade social no Brasil**. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana. (org.). *Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 32-56.

FAVARETO, A; LOTTA, G. **Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros**. *Redes - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul*, v. 22, n. 3, setembro-dezembro, 2017.

GIDDENS, Anthony. **Além da direita e da esquerda**. 1995. São Paulo: UNESP.

MENDONÇA, R. F. Reconhecimento, Desigualdades e Capitalismo. In: MIGUEL, L. F. (org.) *Desigualdades e Democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Ed. UNESP, 2016, p.287-322.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009. Cap. 2, 3 e 4 (pp. 81-242).

OPAS BRASIL. **Folha informativa – Covid-19**. 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875 Acesso em: 13 jun. 2021.

PIAUI. **Lei Complementar nº 87, de 2007**. Estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/detalhe/13144>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

ROCHA, Roberto; SILVA, Anna Heloysa. **A gestão pública territorializada no estado do Piauí: governo e sociedade civil no processo de deliberação de políticas públicas**. *Carta CEPRO, Teresina*, v.31, n.1, p.113-130, jan./jun. 2019.

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

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural. Documentos de Trabajo**. Santiago do Chile: Rimisp, 2003.

SOUZA, Diego de Oliveira. 2020. **A pandemia de COVID-19 para além das Ciências da Saúde: reflexões sobre sua determinação social**. Rio de Janeiro: Ciênc. saúde coletiva vol. 25, supl.1. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020256.1.11532020> Acesso em: 24 jun. 2021.

TELLES, V. (org) Política e espaço público na constituição do “mundo comum”: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Direitos sociais: afinal dos que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999, p. 27-75.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social**. 3. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.