



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - PIMES  
DOUTORADO EM ECONOMIA

DANIELLY CAROLINY DE ANDRADE SILVA

**DESENVOLVIMENTISMO NO NORDESTE: EFEITOS DO PBF, PAC, USO E  
ACESSO A CISTERNAS E O FNDE ENTRE 2003 E 2016**

Recife

2024

DANIELLY CAROLINY DE ANDRADE SILVA

**DESENVOLVIMENTISMO NO NORDESTE: EFEITOS DO PBF, PAC, USO E  
ACESSO A CISTERNAS E O FNDE ENTRE 2003 E 2016**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE), como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Economia. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Regional

Orientador: Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima

Coorientadora: Profa. Dra. Ana Monteiro Costa

Recife

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Silva, Danielly Caroliny de Andrade.

Desenvolvimentismo no Nordeste: efeitos do PBF, PAC, uso e acesso a cisternas e o FNDE entre 2003 e 2016 / Danielly Caroliny de Andrade Silva. - Recife, 2024.

238 f.: il.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Sociais Aplicada, Programa de Pos-Graduação em Economia, 2024.

Orientação: João Policarpo Rodrigues Lima.

Coorientação: Ana Monteiro Costa.

Inclui referências.

1. Novo/social desenvolvimentismo; 2. Políticas redistributivas; 3. Desenvolvimento socioeconômico; 4. Nordeste. I. Lima, João Policarpo Rodrigues. II. Costa, Ana Monteiro. III. Título.

UFPE-Biblioteca Central

DANIELLY CAROLINY DE ANDRADE SILVA

**DESENVOLVIMENTISMO NO NORDESTE: EFEITOS DO PBF, PAC, USO E  
ACESSO A CISTERNAS E O FNDE ENTRE 2003 E 2016**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE), como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Economia. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Regional

Aprovada em: 18/09/2024

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. José Lamartine Távora Junior (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Profa. Dra. Maria Fernanda Gatto (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Prof. Dr. Adilson Marques Gennari (Examinador Externo)  
Universidade Estadual Paulista - UNESP

Prof. Dr. Abraham Benzaquen Sicsu (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus, por me guiar e iluminar ao longo de toda essa jornada, me concedendo força e perseverança.

Agradeço ao meu querido esposo Paulo Alberto, que esteve ao meu lado em cada momento, oferecendo seu apoio incondicional e suporte emocional. Foram muitas as vezes em que pensei em desistir, mas ele segurou minha mão e me encorajou a continuar, tornando-se meu porto seguro durante todo o processo.

Aos meus pais, João e Ana, meus exemplos de dedicação e determinação, que sempre acreditaram em mim e me incentivaram a buscar meus sonhos. Também agradeço ao meu irmão Danyel Arthur e minha cunhada Juliana, por todo apoio que me deu ao longo desse percurso.

Agradeço também ao meu amigo Risomario Willams, que esteve presente durante o processo do mestrado e doutorado, compartilhando essa caminhada.

Não poderia deixar de expressar minha gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. João Policarpo, e à minha coorientadora, Profa. Dra. Ana Costa, por abraçarem este projeto com tanto entusiasmo e dedicação. Seus conhecimentos, orientações e incentivos foram fundamentais para a realização deste trabalho.

## RESUMO

No início dos anos 2000, o Brasil viu emergir um debate significativo em torno do novo/social desenvolvimentismo, especialmente focado na região Nordeste. Esta região, historicamente marcada por desafios econômicos e sociais, tornou-se alvo de políticas públicas direcionadas para reverter esse quadro desfavorável. Neste contexto, o presente estudo explora os efeitos de políticas específicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, destacando o conceito de novo/social desenvolvimentismo. Conhecida por suas disparidades, a região Nordeste, tem apresentado ao longo dos anos indicadores socioeconômicos inferiores aos de outras regiões do país. No entanto, a partir de 2003, governos progressistas passaram a implementar políticas redistributivas, catalisando um debate sobre o desenvolvimento com intervenção estatal e introduzindo a proposta de novo/social desenvolvimentismo. Sendo assim, este estudo analisa o período de 2003 a 2016, caracterizado pela intensificação de programas sociais e econômicos que visaram mitigar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável na região historicamente menos favorecida do Brasil. Historicamente, o Nordeste passou a ser visto como região, e receber atenção dos programas e políticas sociais do Governo Federal de forma mais intensa, apenas em meados do século XIX, com ampliação no século seguinte. No início do Governo de Juscelino Kubitschek (1956 - 1961), ao passo que o Brasil experimentava um crescimento econômico acelerado, o Nordeste enfrentava uma crise severa, exacerbada pelas secas, o que levou movimentos sociais a exigir reformas estruturais para mitigar esses problemas. Apesar de esforços como a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), já nos anos de 1990, mais de três décadas de planejamento regional voltado para o Nordeste, essa região ainda se destacava em âmbito nacional pela precariedade da renda de uma grande parte da sua população. Considerando que, apenas a partir de 2003 o Nordeste passou a crescer a taxas superiores à média nacional, ainda que concentrasse o maior número de pobres do país, a presente pesquisa busca analisar as correntes de pensamento desenvolvimentistas, buscando construir um conceito para o novo/social desenvolvimentismo e, a partir deste, examinar os efeitos das propostas desenvolvimentistas no Nordeste, com base no conceito construído. Os programas representativos escolhidos para análise incluem o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciativas de acesso às cisternas e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Esses programas não são entendidos como soluções definitivas para todos os desafios do desenvolvimento regional, mas foram selecionados por abordarem dimensões econômicas e sociais no processo de desenvolvimento do Nordeste, permitindo uma análise abrangente dos efeitos dessas políticas em ambas as dimensões. A partir dessa análise e com base no conceito construído, busca-se determinar se o Nordeste vivenciou, entre 2003 e 2016, um período efetivamente novo/social desenvolvimentista. A análise concluiu que o PBF foi responsável por uma redução significativa da proporção de pobres e por avanços notáveis nos indicadores de saúde e educação das famílias beneficiadas. Embora não tenha eliminado a pobreza, trouxe uma melhoria substancial na qualidade de vida dessas famílias. O PAC fortaleceu a infraestrutura regional, impulsionou o crescimento econômico local e criou empregos, contribuindo para a estabilidade macroeconômica. Apesar de não ter resolvido todos os problemas estruturais, representou um passo importante em direção a um desenvolvimento mais equitativo e duradouro. A introdução e expansão do uso de cisternas, embora não tenha resolvido integralmente a escassez de água na região semiárida, foi um avanço significativo rumo ao desenvolvimento sustentável e ao empoderamento daquela população. O FNDE elevou os indicadores educacionais e reduziu as taxas de evasão escolar, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo e equitativo. Embora desafios educacionais ainda persistam, as melhorias alcançadas refletem um compromisso com a justiça social e o bem-estar da

população. Assim, é notável o alinhamento dessas iniciativas com o conceito de novo/social desenvolvimentismo, ao promover a dignidade humana e a liberdade individual. Os resultados sugerem que as intervenções estatais tiveram efeitos positivos no desenvolvimento do Nordeste, corroborando as doutrinas do novo/social desenvolvimentismo. As políticas analisadas promoveram um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável na região, evidenciando um processo de desenvolvimentismo econômico e social. Por fim, tem-se que examinar as razões que diferenciam o desenvolvimento do Nordeste pode fornecer informações valiosas para guiar políticas sociais e econômicas que impulsionem ainda mais a região.

Palavras-chave: Novo/Social Desenvolvimentismo; Políticas Redistributivas; Desenvolvimento Socioeconômico; Nordeste.

## ABSTRACT

In the early 2000s, Brazil witnessed the emergence of a significant debate around new/social developmentalism, especially focused on the Northeast region. This region, historically marked by economic and social challenges, became the target of public policies aimed at reversing this unfavorable situation. In this context, this study explores the effects of specific policies aimed at the socioeconomic development of the Northeast, highlighting the concept of new/social developmentalism. Known for its disparities, the Northeast region has presented, over the years, lower socioeconomic indicators than other regions of the country. However, starting in 2003, progressive governments began to implement redistributive policies, catalyzing a debate on development with state intervention and introducing the proposal of new/social developmentalism. Therefore, this study analyzes the period from 2003 to 2016, characterized by the intensification of social and economic programs that aimed to alleviate poverty and promote sustainable development in the historically less favored region of Brazil. Historically, the Northeast began to be seen as a region and to receive more intense attention from the Federal Government's social programs and policies only in the mid-19th century, with an increase in the following century. At the beginning of the Juscelino Kubitschek government (1956 - 1961), while Brazil was experiencing accelerated economic growth, the Northeast was facing a severe crisis, exacerbated by droughts, which led social movements to demand structural reforms to mitigate these problems. Despite efforts such as the creation of the Working Group for the Development of the Northeast (GTDN) and the Superintendence for the Development of the Northeast (SUDENE), in the 1990s, more than three decades of regional planning focused on the Northeast, this region still stood out at the national level due to the precarious income of a large part of its population. Considering that it was only in 2003 that the Northeast began to grow at rates above the national average, even though it concentrated the largest number of poor people in the country, this research seeks to analyze the schools of thought of developmentalism, seeking to construct a concept for new/social developmentalism and, from this, to examine the effects of developmentalist proposals in the Northeast, based on the constructed concept. The representative programs chosen for analysis include the Bolsa Família Program (PBF), the Growth Acceleration Program (PAC), initiatives for access to cisterns and the National Fund for the Development of Education (FNDE). These programs are not understood as definitive solutions to all the challenges of regional development, but were selected because they address both economic and social dimensions in the development process of the Northeast, allowing a comprehensive analysis of the effects of these policies in both dimensions. Based on this analysis and based on the constructed concept, the aim is to determine whether the Northeast experienced, between 2003 and 2016, an effectively new/social developmentalist period. The analysis concluded that the PBF was responsible for a significant reduction in the proportion of poor people and notable advances in the health and education indicators of the families that benefited from it. Although it did not eliminate poverty, it brought about a substantial improvement in the quality of life of these families. The PAC strengthened regional infrastructure, boosted local economic growth and created jobs, contributing to macroeconomic stability. Although it did not solve all structural problems, it represented an important step towards more equitable and lasting development. The introduction and expansion of the use of cisterns, although it did not fully solve the water shortage in the semiarid region, was a significant advance towards sustainable development and the empowerment of that population. The FNDE raised educational indicators and reduced school dropout rates, promoting more inclusive and equitable development. Although educational challenges still persist, the improvements achieved reflect a commitment to social justice and the well-being of the population. Thus, the alignment of these initiatives with the concept of new/social developmentalism, by promoting human dignity and individual freedom,

is notable. The results suggest that state interventions had positive effects on the development of the Northeast, corroborating the doctrines of new/social developmentalism. The policies analyzed promoted more inclusive and sustainable development in the region, evidencing a process of economic and social developmentalism. Finally, examining the reasons that differentiate the development of the Northeast can provide valuable information to guide social and economic policies that further boost the region.

**Keywords:** New/Social Developmentalism; Redistributive Policies; Socioeconomic Development; Northeast.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Evolução da Proporção de Beneficiários do PBF por Região (2004 a 2019).....	103
Gráfico 2 - Evolução da Proporção de Beneficiários do PBF por Estado do Nordeste (2004 a 2019) .....	104
Gráfico 3 - Evolução Anual dos Recursos do PBF (2004 a 2019), em Termos Reais, Expressos em Valores de Dezembro de 2022, Ajustados pelo IPCA.....	105
Gráfico 4 - Evolução Anual da Proporção de Domicílios em Situação de Pobreza por Região (1995 a 2014).....	108
Gráfico 5 - Evolução Anual da Proporção de Domicílios em Situação de Extrema Pobreza por Região (1995 a 2014) .....	108
Gráfico 6 - Evolução do Coeficiente de Gini por Região (1995 a 2018) .....	110
Gráfico 7 - Evolução do Percentual de Frequência Escolar Bruta para a Faixa Etária de 6 a 14 Anos por Região (2001 a 2018).....	112
Gráfico 8 - Evolução do Percentual de Frequência Escolar Bruta para a Faixa Etária de 15 a 17 Anos por Região (2001 a 2018).....	112
Gráfico 9 - Evolução da Taxa de Mortalidade em Crianças Menores de Um Ano de Idade por Região (1995 a 2016) .....	115
Gráfico 10 - Percentual de Domicílios Particulares Rurais com Acesso a Iluminação Elétrica por Região (2004 a 2015).....	135
Gráfico 11 - Percentual de Domicílios Particulares Abastecidos por Rede Geral de Água, com Esgotamento por Rede Coletora de Esgoto ou Pluvial e Atendidos por Serviço de Coleta de Lixo (direta ou indireta), por Região (2004 a 2015).....	137
Gráfico 12 - Percentual de Cobertura da Atenção Básica em Saúde por Região (Dez/2007 a Dez/2019) .....	139
Gráfico 13 - Evolução da Taxa de Desemprego por Região (1995 a 2014).....	141
Gráfico 14 - Evolução da Taxa de Desocupação das Pessoas de 14 Anos ou Mais de Idade por Região (2012 a 2018). .....	142
Gráfico 15 - Evolução da Proporção de Trabalhos Formais das Pessoas de 14 Anos ou Mais de Idade por Região (2012 a 2018) .....	143
Gráfico 16 - Evolução do Produto Interno Bruto (PIB) por Região (2002 a 2018), em Termos Reais, Expressos em Valores de Dezembro de 2022, Ajustados pelo IPCA.....	144
Gráfico 17 - Cisternas de 16 Mil Litros: Quantidade Construída e Recursos Empenhados e Pagos pelo Programa Cisternas (2003 a 2019).....	170

Gráfico 18 - Percentual de Homens e Mulheres, entre 18 e 24 anos, sem Instrução, com menos de 1 Ano de Estudo, ou com 1º Ciclo do Ensino Fundamental Incompleto na População Rural do Nordeste (1991, 2000 e 2010) .....	174
Gráfico 19 - Óbito por Diarreia em Menores de 1 Ano de Idade no Semiárido Brasileiro (Dez/1998 a Dez/2015).....	176
Gráfico 20 - Quantidade de Pessoal Ocupado em Estabelecimentos Agropecuários Familiar e Não Familiar no Nordeste (1975 a 2017) .....	178
Gráfico 21 - Percentual da População Total por Região (1872).....	177
Gráfico 22 - Percentual da População Total por Região (1900).....	177
Gráfico 23 - Percentual da População Total por Região (1991).....	177
Gráfico 24 - Percentual da População Total por Região (2000).....	177
Gráfico 25 - Percentual da População Total por Região (2010).....	177
Gráfico 26 - Percentual da População Total por Região (2022).....	177
Gráfico 27 - Proporção de Alunos Atendidos pelo PNAE em Relação ao Quantitativo de Matrícula por Região (1999 a 2018).....	194
Gráfico 28 - Taxa de Distorção Idade-Série por Região (2006 a 2018).....	195
Gráfico 29 - Evolução da Proporção de Municípios que Adquiriram, com Recursos do PNAE, Alimentos da Agricultura Familiar, por Região (2011 a 2015).....	198
Gráfico 30 - Evolução da Variação de Recursos do PDDE por Aluno, por Região (2003 a 2018), em Termos Reais, Expressos em Valores de Dezembro de 2022, Ajustados pelo IPCA .....	202
Gráfico 31- Indicadores Educacionais Compostos por: Taxa de Aprovação, SAEB e IDEB, Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano) por Região (2005 a 2019) .....	204
Gráfico 32 - Indicadores Educacionais Compostos por: Taxa de Aprovação, SAEB e IDEB, Ensino fundamental II (6º ao 9º ano) por Região (2005 a 2019).....	205
Gráfico 33 - Indicadores Educacionais Compostos por: Taxa de Aprovação, SAEB e IDEB, Ensino Médio por Região (2005 a 2019) .....	205
Gráfico 34 - Evolução do Percentual de Repasse Financeiro do PNATE por Região .....	209
Gráfico 35 - Taxa de Abandono Escolar do Ensino Fundamental por Região (2007 a 2018).....	213
Gráfico 36 - Taxa de Abandono Escolar do Ensino Médio por Região (2007 a 2018).....	213

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1- Aplicação Metodológica para Construção do Conceito.....	66
---	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Análise Estatística da Distribuição do Percentual dos Recursos do PBF por Região (2004 a 2019).....	106
Tabela 2 - Distribuição de Recursos por Eixos Estratégicos (2007 a 2015) .....	124
Tabela 3 - Dotação de Recursos Empenhados do PAC por Setor (2007 a 2015).....	129
Tabela 4 - Dotação de Recursos Empenhados para o Programa Minha Casa, Minha Vida (Dez/2009 a Dez/2016).....	132
Tabela 5 - Percentual de Domicílios Particulares Permanentes Segundo Condição de Ocupação na Região Nordeste (2004 a 2015) .....	133
Tabela 6 - Dotação de Recursos das Ações do Programa Cisternas (2003 a 2021).....	167
Tabela 7 - Total de Cisternas Implementadas pelo Programa Cisternas por Estado do Semiárido Brasileiro (2003 a 2019).....	171
Tabela 8 - Valores Unitários de Referência com ISS para Celebração de Parcerias no Âmbito do Programa Cisternas, por Estado do Semiárido Brasileiro, em Valores de Dezembro de 2022, Corrigido pelo IPCA.....	172
Tabela 9 - Evolução da Quantidade de Municípios que Atingiram a Meta de 30% dos Recursos do PNAE na Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar por Região .....	199
Tabela 10 - Percentual do Tipo de Veículo Utilizados no Nordeste pelo Programa Caminho da Escola (2007 e 2018) .....	211
Tabela 11 - Comparação da Idade da Frota Rodoviária do Programa Caminho da Escola por Região (2007 e 2008) .....	212

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADENE - Agência para a Energia  
AEE - Atendimento Educacional Especializado  
ANA - Agência Nacional das Águas  
AP1MC - Associação do Programa Um Milhão de Cisternas  
ASA - Articulação do Semiárido Brasileiro  
BNB - Banco do Nordeste do Brasil  
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social  
BRT - *Bus Rapid Transit*  
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CGPAC - Comitê Gestor do PAC 1  
CHESF - Companhia Hidrelétrica do São Francisco  
CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos  
CODENO - Conselho do Desenvolvimento do Nordeste  
CODEVASF - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba  
COMPERJ - Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro  
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
COP3 - Convenção de Combate à Desertificação e à Seca  
CREAI - Carteira de Crédito Agrícola e Industrial  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
CVSF - Companhia do Vale do São Francisco  
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público  
DEA - *Data Envelopment Analysis*  
DIF-DIF - Diferenças em Diferenças  
DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
EJA - Educação de Jovens e Adultos  
FAE - Fundação de Assistência ao Estudante  
FEBRABAN - Federação Brasileira dos Bancos  
FGT - *Foster-Greer-Thorbecke*  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FINOR - Fundo de Investimento do Nordeste  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FUNDESP - Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo

GEPAC - Grupo Executivo do PAC 1

GND 4 - Grupo de Natureza de Despesa 4

GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IFOCS - Inspeção Federal de Obras Contra as Secas

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

INDEP - Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa

INDESP - Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

INSA - Instituto Nacional do Semiárido

IOCS - Inspeção de Obras Contra as Secas

IPCA - Índice de Preço ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

JK - Juscelino Kubitschek

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Seca

MEC - Ministério da Educação

MESA - Ministério Extraordinário de Combate à Fome

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NIS - Número de Identificação Social

ONU - Organização das Nações Unidas

OSC - Organizações da Sociedade Civil

P1+2 - Programa Uma Terra Duas Águas

P1MC - Programa Um Milhão de Cisternas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR - Plano de Ações Articuladas  
PAT - Programa de Apoio Tecnológico  
PBF - Programa Bolsa Família  
PBSM - Plano Brasil Sem Miséria  
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola  
PDET - Plano Decenal de Educação Para Todos - 1993/2003  
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLANGÁS - Plano de Antecipação da Produção de Gás  
PMDE - Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental  
PME - Programa Mais Educação  
PNAA - Programa Nacional de Acesso à Alimentação  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PPC - Paridade do Poder de Compra  
PPPs - Parcerias Público-Privadas  
ProEMI - Programa Ensino Médio Inovador  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSM - *Propensity Score Matching*  
PT - Partido dos Trabalhadores  
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SEE - Secretaria de Energia Elétrica  
SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia  
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
SEPAC - Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento  
SIGARP - Sistema Informativo de Gerenciamento de Adesão a Registro de Preços  
SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade  
SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle  
SIN - Sistema Interligado Nacional  
SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SME - Sistema de Manutenção do Ensino

SPE - Secretaria de Planejamento Energético

SRF - Secretaria da Receita Federal do Brasil

SRP - Secretaria da Receita Previdenciária

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TCU - Tribunal de Contas da União

UBS - Unidades Básicas de Saúde

UPA - Unidades de Pronto Atendimento

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>20</b>
<b>2.</b>	<b>DO LIBERALISMO AO NOVO/SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO .....</b>	<b>24</b>
2.1.	O LIBERALISMO ECONÔMICO .....	27
2.2.	O NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO .....	37
2.3.	O NEOLIBERALISMO .....	44
2.4.	O NOVO/SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO.....	53
2.5.	A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO .....	64
<b>3.</b>	<b>FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA DO NORDESTE .....</b>	<b>70</b>
3.1.	O NORDESTE BRASILEIRO DOS SÉCULOS XVI A XIX: A ECONOMIA DO AÇÚCAR E SEUS EFEITOS.....	71
3.2.	A ECONOMIA DO NORDESTE A PARTIR DE 1930: TRANSFORMAÇÕES E DESAFIOS .....	81
3.3.	O NORDESTE BRASILEIRO ENTRE 1950 E 1980: INDUSTRIALIZAÇÃO, INFRAESTRUTURA E DESAFIOS REGIONAIS.....	85
3.4.	TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS NO NORDESTE ENTRE 1990 E INÍCIO DOS ANOS 2000: DIVERSIFICAÇÃO, INOVAÇÃO E NOVOS HORIZONTES .....	92
3.5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	95
<b>4.</b>	<b>OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO NORDESTE: EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS.....</b>	<b>97</b>
4.1.	ORIGENS DO PBF .....	97
4.2.	IMPLEMENTAÇÃO E EXPANSÃO DO PBF .....	102
4.3.	O PBF E SEU PAPEL NA EVOLUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL.....	107
4.4.	O PBF E SUA RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO.....	111
4.5.	O PBF E SUA RELAÇÃO COM A SAÚDE.....	114
4.6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	116

<b>5.</b>	<b>A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO DO NORDESTE .....</b>	<b>118</b>
5.1.	PAC: UM PANORAMA GERAL.....	118
5.2.	EIXOS ESTRATÉGICOS DO PAC E A PARCERIA COM A PETROBRAS .....	123
5.3.	O PAC NO NORDESTE: UMA ANÁLISE DOS DESDOBRAMENTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS.....	131
5.4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	147
<b>6.</b>	<b>PROGRAMAS DE ACESSO ÀS CISTERNAS NO NORDESTE BRASILEIRO .....</b>	<b>149</b>
6.1.	ENTRE A ESTIAGEM E O DESTINO: DESAFIOS E FATALISMO NAS POLÍTICAS DE COMBATE À SECA.....	150
6.2.	CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO: O ACESSO A CISTERNAS E A RUPTURA COM ESTRATÉGIAS CONVENCIONAIS.....	158
6.3.	O ACESSO A CISTERNAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO NORDESTE.....	167
6.4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	179
<b>7.</b>	<b>UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) NO NORDESTE: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS. ....</b>	<b>181</b>
7.1.	PANORAMA GERAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	181
7.2.	PAPEL E ATUAÇÃO DO FNDE.....	187
7.3.	AVANÇOS EDUCACIONAIS NO NORDESTE: UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS EM AÇÃO .....	192
7.3.1.	<b>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....</b>	<b>193</b>
7.3.2.	<b>Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) .....</b>	<b>201</b>
7.3.3.	<b>Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola.....</b>	<b>208</b>
7.4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	217
<b>8.</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>219</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>224</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No início do século XXI, governos identificados como progressistas assumiram o poder no Brasil, defendendo prioritariamente uma política redistributiva. Paralelamente, na academia, ressurgiu o debate sobre o desenvolvimento com intervenção estatal, trazendo consigo uma nova proposta: o novo desenvolvimentismo, uma abordagem que buscava o desenvolvimento econômico e social. Essa composição motivou direta ou indiretamente a construção de políticas públicas voltadas às regiões menos desenvolvidas do país, com um maior enfoque distributivo.

É importante ressaltar que o desenvolvimento é compreendido aqui como um processo complexo que envolve mudanças econômicas, políticas, humanas e sociais. Ele consiste em transformar o crescimento econômico em melhorias na qualidade de vida, abrangendo aspectos como saúde, educação, habitação, transporte, alimentação e lazer (Oliveira, 2002).

O desenvolvimentismo, por sua vez, é uma doutrina econômica e política que enfatiza o papel do Estado como promotor do crescimento econômico e social. Assim como os termos "ortodoxia", "neoliberalismo" e "keynesianismo", o desenvolvimentismo pode se referir tanto a práticas de política econômica quanto a ideias e teorias (Fonseca, 2015).

Destarte, o desenvolvimento e o desenvolvimentismo estão intrinsecamente ligados, já que o segundo fornece uma abordagem prática e teórica para promover o primeiro. A transformação do crescimento econômico em desenvolvimento inclusivo e sustentável depende, em grande parte, das políticas e intervenções estatais orientadas por doutrinas como o desenvolvimentismo.

Neste contexto, questiona-se: “Quais os efeitos em termos econômicos e sociais do PAC, do PBF, do uso e do acesso a cisternas e do FNDE no Nordeste? A partir do entendimento sobre o desenvolvimentismo, pode-se dizer que o Nordeste vivenciou a partir de 2003 um processo de desenvolvimentismo econômico e social?” Diante disto, a problemática do presente trabalho pauta-se na discussão teórica que existiu nos governos dirigidos pelo PT, tanto na academia quanto no governo, sobre o desenvolvimentismo na região considerada a menos desenvolvida em termos econômicos e sociais. Enquanto uns defendiam a economia como condutora do processo de desenvolvimentismo e como consequência da melhora desta decorreria o desenvolvimento humano e social; outros argumentavam que o Estado deveria promover o desenvolvimento priorizando a questão social, via redução da desigualdade, distribuição de renda e inclusão social com a economia amparando a questão. O trabalho teve

como hipótese que o Nordeste passou a vivenciar, a partir de 2003, um processo de desenvolvimentismo econômico e social.

Nestas circunstâncias, a presente pesquisa objetivou de um modo geral verificar os efeitos de algumas políticas públicas voltadas para o Nordeste, utilizando como exemplos representativos o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Bolsa Família (PBF), a implementação e uso de cisternas e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no que tange o processo desenvolvimentista na região. Esses programas foram escolhidos por abordarem diferentes dimensões do processo desenvolvimentista na região, mas não são entendidos como soluções abrangentes ou definitivas para todos os desafios enfrentados pelo Nordeste.

Motivado pelas questões relacionadas ao papel do Estado no processo de desenvolvimento regional, este trabalho apoiou-se em objetivos específicos a fim de alcançar seu objetivo geral. Assim, no capítulo 2, o trabalho realizou revisões bibliográficas abrangentes, traçando a trajetória do liberalismo econômico até o novo/social desenvolvimentismo, passando pelo nacional desenvolvimentismo e o neoliberalismo, o que culminou na construção do conceito de desenvolvimentismo, através do método de tipos ideais de Weber. No capítulo 3, foi apresentada a formação e evolução da economia do Nordeste, desde a economia açucareira do século XVI até as transformações econômicas mais recentes, destacando a industrialização e os desafios regionais. Após essa análise das teorias do desenvolvimento e da identificação de suas correntes, bem como da apresentação da realidade do Nordeste, o trabalho buscou, nos capítulos 4, 5, 6 e 7, por meio de uma análise qualitativa, com apoio de estatística descritiva, destacar os efeitos, no Nordeste, respectivamente do PBF, do PAC, do uso e acesso a cisternas, e do FNDE. Esta análise foi conduzida através de uma abordagem descritiva, focando em variáveis de interesse relacionadas a cada programa e comparando-as entre diferentes regiões do país. Finalmente, no capítulo 8, a conclusão buscou verificar se os efeitos desses programas na região são reflexos ou indicadores de um processo desenvolvimentista no Nordeste, tomando como base o conceito previamente construído.

A região Nordeste do Brasil sempre enfrentou desafios socioeconômicos, como a concentração fundiária e de renda, as consequências de secas, a pobreza e o baixo índice de desenvolvimento humano. Desse modo, observar como a região vem se desenvolvendo econômica e socialmente ao longo dos últimos anos justificou e motivou essa pesquisa, em especial se comparada com as demais regiões do país.

É pertinente resgatar a importância do Nordeste e da questão regional brasileira, uma vez que essas temáticas se fazem relevantes para se compreender a realidade do país. É preciso explorar novas abordagens e perspectivas, levando em consideração as transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas na região ao longo dos anos. Trazer essas discussões é importante para uma compreensão mais completa e contextualizada dos desafios regionais que ainda persistem.

Acredita-se que investigar as razões que diferenciam o desenvolvimento do Nordeste pode revelar informações que consigam guiar políticas públicas sociais e econômicas capazes de impulsionar a região. Espera-se ainda que compreender a relação entre a produção acadêmica acerca do desenvolvimentismo e a elaboração de políticas públicas possa contribuir para fortalecer essa relação para a proposição e a construção de uma nação mais inclusiva.

Quanto ao método de análise, baseando-se na concepção de que “não se pode pensar a realidade social, interpretá-la ou sugerir qualquer alteração a não ser por meio de conceitos” (Tomazette, 2008, p. 16), o trabalho buscou entender e conceituar o desenvolvimentismo econômico e social, partindo da crítica ao liberalismo até o debate sobre o novo e o social desenvolvimentismo. O conceito foi utilizado como um mecanismo analítico para analisar as políticas aqui elencadas quanto a promoção do desenvolvimento socioeconômico do Nordeste.

Posteriormente, construído e apresentado o conceito de desenvolvimentismo econômico e social, a análise se colocou sobre os efeitos que os programas desenvolvimentistas tiveram para o desenvolvimento regional do Nordeste. A intenção foi realizar uma análise descritiva das variáveis de interesse relacionadas a cada programa, subdividindo-as por cada região do país. Para isso, foi analisada a evolução de algumas variáveis de interesse, relacionadas à construção e propostas dos programas selecionados, bem como, foi feita a comparação da evolução dessas variáveis entre as regiões do país.

Consoante Reis e Reis (2002), uma análise descritiva consiste em organizar, resumir e descrever os aspectos importantes de um conjunto de características observadas, ou ainda, comparar tais características entre dois ou mais conjuntos, podendo, para isso, serem utilizadas ferramentas como gráficos e tabelas, além de sínteses como porcentagens, índices e médias. Na mesma acepção, Freund (2006) argumenta que a estatística descritiva consiste em projetar dados de modo a resumi-los ou descrevê-los, sem ir além, sem procurar inferir qualquer coisa que vá além dos próprios dados.

Desse modo, foi apresentada a evolução de cada variável categorizada por região; a ideia foi verificar a tendência de cada indicador por região, buscando identificar se este permaneceu

constante, reduziu ou aumentou ao longo dos anos analisados. A observação das tendências das variáveis ao longo dos anos disponíveis foi o foco central no trabalho.

Posteriormente, investigou-se quais regiões apresentaram dinamismo diferenciado ou se encontram estagnadas, a fim de criar um panorama geral do desenvolvimento regional. A ideia foi verificar o *gap* existente entre as regiões; procurando verificar se este distanciamento tem aumentado ou reduzido ao longo dos anos. Salienta-se que para o uso de cisternas a intenção foi apresentar a evolução de seus indicadores ao longo do tempo no Nordeste, uma vez que a propostas do uso de cisternas tem como foco o semiárido brasileiro, uma região que se estende pelos nove estados da região Nordeste e também pelo norte de Minas Gerais, regiões caracterizadas pelo clima seco e baixa disponibilidade de água.

Por fim, após a construção do conceito e a análise dos efeitos dos programas no Nordeste, buscou-se verificar se esses efeitos foram reflexos de um processo de desenvolvimentismo econômico e social na região. Pretendeu-se identificar a atuação do Estado como promotor do desenvolvimentismo no Nordeste, verificando se os resultados dos programas analisados foram indicativos de um processo desenvolvimentista na região, com base no conceito previamente construído.

## **2. DO LIBERALISMO AO NOVO/SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO**

A temática do desenvolvimentismo econômico e social tem despertado interesse no campo de estudos acadêmicos e nas políticas públicas, especialmente devido às consequências das crises econômicas do século XX, como a Grande Depressão dos anos 1930 e a devastação pós-Segunda Guerra Mundial. Esses eventos marcantes levaram à emergência de abordagens que questionam o liberalismo clássico e enfatizam a necessidade de uma intervenção estatal ativa para impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, faz-se interessante compreender as diferentes perspectivas do desenvolvimentismo, desde suas origens críticas ao liberalismo até os debates sobre o novo e o social desenvolvimentismo.

Antes da Grande Depressão e da Segunda Guerra, o liberalismo era visto como a grande solução para o desenvolvimento. Defendia-se a ideia que o mercado por si só alcançaria um equilíbrio eficiente; segundo Adam Smith (1776/2017), a mão invisível do mercado se encarregaria de todas as alocações, via o mecanismo de preços. Ou seja, os recursos seriam alocados de modo eficiente sem a necessidade de uma força interventora para tal processo; os mercados se autorregulariam sem a necessidade da presença do Estado interventor e promotor do progresso.

Entretanto, com as consequências drásticas da década de 1930, com o fenômeno da pobreza e da depressão econômica, a teoria liberal foi contestada. Verificou-se que os mercados não seriam autossuficientes para alcançar o progresso e garantir satisfação das necessidades sociais, surgindo, assim, os primeiros passos da teoria do desenvolvimento nacional, ou melhor, o nacional desenvolvimentismo. Emergia, principalmente em decorrência de desequilíbrios externos, no Brasil e na América Latina, uma ideologia de desenvolvimento econômico consubstanciada no nacionalismo e na industrialização. Seu plano estratégico implicou, antes de tudo, em planejamento econômico, em uma política comercial protecionista, e em uma política industrial proativa, incentivando o investimento estatal nos setores básicos. Processava-se o início da ideologia nacional desenvolvimentista, bem como do modelo de substituição de importações, sobre o qual o objetivo era reduzir a vulnerabilidade externa, via redução de importações relativas das empresas estrangeiras em favor da indústria nascente nacional.

Apesar do nacional desenvolvimentismo ter contribuído para a urbanização, industrialização e modernização do Brasil, deixou marcas sociais negativas como concentração de renda e mercados internos inexpressivos. Segundo Bielschowsky (2011), os anos 1980 foram

marcados por uma crise financeira, que fragilizou o Estado, com a crise da dívida e com o aumento da inflação, ocasionada pelos choques externos. Dessa forma, esse período foi caracterizado pelo baixo crescimento da economia, pelo enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, pelo início da entrada do pensamento neoliberal no Brasil, influenciado por organismos internacionais e governos de países centrais. Os preceitos neoliberais eram baseados não mais no Estado interventor, mas sim, no Estado com o papel de incentivador da produção, que priorizasse a privatização, a terceirização de serviços públicos, a abertura comercial, entre outros. A teoria neoliberal priorizava a liberalização e a desregulamentação dos mercados, com ênfase na flexibilização das relações de trabalho e na livre circulação do capital financeiro. A estabilidade dos preços era uma preocupação central, abordada principalmente pelo viés monetário, tratando a inflação como um fenômeno de origem monetária. Além disso, defendia-se a redução do papel do Estado na economia por meio de privatizações e desregulamentações. Com isso, empresas que foram construídas no período do nacional desenvolvimentismo passaram a ser entregues à iniciativa privada, e é importante salientar que nem sempre os interesses privados coincidem aos da sociedade no geral. Somado a isto, tivemos o fato de que com a abertura comercial o país acabou ficando mais vulnerável a movimentos da economia internacional.

A implantação das políticas neoliberais nos países de capitalismo avançado foi capaz de controlar as taxas de inflação e recuperar a taxa de lucro das empresas, entretanto fracassou em restaurar as altas taxas de crescimento sustentável da economia, e foram escassos os avanços em corrigir a desigualdade. Nesta conjectura, o novo desenvolvimentismo surgiu como uma reação a ortodoxia, buscando explicar as dificuldades que os países periféricos vinham encontrando para se desenvolver. Surgido no início dos anos 2000, este se contrapôs ao nacional desenvolvimentismo e a ortodoxia neoliberal, ideologias que fracassaram em promover crescimento econômico com equidade.

A ascensão do novo desenvolvimentismo no Brasil ocorreu nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), nos anos 2000. Ressalta-se que a chegada do PT à presidência da República, em 2003, despertou a esperança de rompimento com a agenda neoliberal e a formulação de uma nova forma de se pensar a estratégia de desenvolvimento, porém, para Paulani (2017), isto não aconteceu. Para a autora, o ano de 2003 não inaugurou uma fase novo desenvolvimentista, pois mesmo havendo a ideia por parte de Lula e sua equipe de implementar a estratégia novo desenvolvimentista, a primazia da acumulação financeira prevaleceu. Segundo sua análise, apenas no último ano do primeiro mandato do Ex-Presidente ocorreu o

novo direcionamento das políticas econômicas mais voltadas ao desenvolvimentismo, isto pôde ser percebido no lançamento de programas governamentais com vistas a incentivar os investimentos públicos e atenuar os problemas sociais.

Aos poucos tomava-se forma uma nova escola de pensamento, que se concentrava em analisar a taxa de câmbio e o déficit em conta corrente. A saber o novo desenvolvimentismo se mostrou propenso às exportações, adepto à disciplina fiscal, não complacente com a inflação, tendo o Estado papel bem definido em promover a poupança e o investimento, bom funcionamento do mercado, promover educação, saúde e infraestrutura, reconhecendo, entretanto, o poder e a capacidade do setor privado nacional para realizar grande parte dos investimentos necessários. Objetivava-se fortalecer o Estado, tornando o seu governo legítimo, suas finanças sólidas, sua administração eficiente, com instituições cada vez mais atentas às necessidades da sociedade.

Na mesma época surgiam os primeiros debates sobre o social desenvolvimentismo, apesar de este apresentar similitudes com o novo desenvolvimentismo, o papel de destaque caberia às demandas sociais. Para os adeptos do social desenvolvimentismo, ao Estado caberia à função de promover meios a fim de tornar a dinâmica social o epicentro do projeto de desenvolvimento nacional. Exemplo disso seria a promoção, bem como a expansão, de políticas de transferência indireta de renda via serviços e patrimônios, multiplicação de assentamentos rurais, entre outros.

Estabelece-se, de certo modo, um embate entre as teorias e propostas de políticas públicas e econômicas novo e social desenvolvimentistas: enquanto a primeira defendia a economia como condutora do processo de desenvolvimentismo e como consequência deste decorreria o desenvolvimento humano e social; a segunda argumentava que o Estado deveria promover o desenvolvimento priorizando a questão social, via redução da desigualdade, distribuição de renda e inclusão social com a economia amparando a questão. Dada a importância desse período histórico para o desenvolvimento do país e a relevância desse debate acadêmico e político, este capítulo, que traz o aporte teórico da presente tese de doutorado, objetiva de modo geral apresentar o estado da arte sobre o novo e o social desenvolvimentismo. Especificamente, objetiva-se entender e conceituar o desenvolvimentismo econômico e social, partindo da crítica ao liberalismo até o debate sobre o novo e o social desenvolvimentismo. A intenção é realizar um resgate teórico sobre as teorias do desenvolvimento econômico, além de construir um conceito para o desenvolvimentismo econômico e social que servirá de instrumento analítico para análise para os capítulos 4, 5, 6 e 7.

Assim, a seção 2.1 aborda os aspectos constituintes do liberalismo, destacando suas dimensões, econômica, política e social. A seção 2.2 apresenta o nacional desenvolvimentismo na América Latina e no Brasil, com vistas a identificar suas características e rompimento com a ideologia liberal. As seções 2.3 e 2.4 apresentam respectivamente o neoliberalismo, e o debate sobre o novo/social desenvolvimentismo. Na sequência a seção 2.5 apresenta a metodologia empregada para a construção do conceito, bem como, o conceito construído para o desenvolvimentismo econômico e social. Por fim, tem-se, na seção 2.6, as considerações finais.

## 2.1. O LIBERALISMO ECONÔMICO

Considerando que o liberalismo é uma das correntes de desenvolvimento mais influentes da história da economia e tem influência significativa na construção de políticas públicas e econômicas em todo o mundo, a presente seção aborda os aspectos constituintes do liberalismo, destacando suas dimensões, econômica, política e social.

O liberalismo como uma corrente de pensamento surgiu na Europa no século XVII, em um contexto de libertação política e econômica. Para além de um movimento exclusivamente econômico, o liberalismo foi uma ideologia global que abrangeu vários ambientes: políticos, sociais e culturais. Os seus preceitos retomam a um período marcado por ideias do humanismo, antropocentrismo, racionalismo, e individualismo, período chamado de renascimento (Cenci *et al.*, 2011).

A Revolução Gloriosa na Inglaterra, em 1688, marcou o início dos primeiros passos da construção de seu referencial teórico. Sendo o liberalismo considerado um movimento revolucionário para o contexto vivido, este iniciou-se quando a burguesia em ascensão passou a se opor ao feudalismo e ao absolutismo, exigindo direitos civis como: direito à vida, direito de pensamento, direito religioso, e principalmente o direito à propriedade privada (Silva, 2009). O entendimento de Estado passou a ser percebido do ponto de vista do indivíduo em oposição ao poder soberano (Cenci *et al.*, 2011).

Os valores feudais e absolutistas não se faziam mais compatíveis com a expansão das relações sociais de cunho capitalista, uma vez que, as relações passavam a vigorar baseadas em obrigações contratuais. Dessa forma, para a conformação da economia capitalista, se fazia necessário um sistema baseado na iniciativa individual; nascendo os primeiros pensamentos liberais, intimamente relacionados ao interesse individual, a liberdade, ao racionalismo, e ao direito de propriedade. Segundo Aranha (1997), o último quartel do século XVIII marcou a passagem de uma concepção mercantilista para uma visão de Estado liberal.

Consoante Mountian (2018), John Locke foi o primeiro autor a expor os princípios liberais, valorizando a liberdade individual em oposição às práticas autoritárias da monarquia absolutista inglesa. Com o liberalismo, a liberdade individual passou a ser entendida como um direito natural, inerente a natureza humana, não podendo esta liberdade ser restringida por qualquer autoridade governamental. Para Silva (2009), a teoria liberal rompeu com a ideia de que a razão humana se processava de um poder divino, colocando o poder político e econômico nas mãos humanas. Ou seja, a crença na lei divina passou a ser substituída pela racionalidade humana.

Três elementos estariam estritamente relacionados aos primeiros pensamentos liberais: autonomia individual, segurança, e propriedade privada. Simplificadamente, liberdade consistia em ter o direito de fazer o que estivesse com vontade sem ser coagido a fazer o que não consentisse, sendo o limite da liberdade definido até o ponto em que suas ações passassem a prejudicar o próximo. Ou seja, o preceito da liberdade era condicionado à hipótese de que os homens agiam de forma racional e justa, respeitando os limites sociais. Vale ressaltar que a propriedade privada era elemento extremamente vinculado às ideias liberais, tornando-se uma das bases do liberalismo econômico. Além desta, o apeço pela não intervenção do Estado era marca da ideologia liberal, tendo com este uma relação de desconfiança e repúdio. Se o Estado existia era para garantir as liberdades individuais (Mountian, 2018).

O liberalismo baseava-se na ideia que a busca pelo auto interesse egoísta conduziria a sociedade ao progresso. Adam Smith (1723-1790) foi crucial na consolidação desse pensamento; para ele havia uma mão invisível que atuava harmonizando os interesses sociais, indo além, o desenvolvimento econômico baseado no mercado beneficiava a todos, inclusive os pobres. Vale ressaltar que apesar da mão invisível ser uma analogia, passou a ser vista como verdade absoluta, materializando-se como uma das bases do liberalismo econômico (Coelho, 2006).

O liberalismo proposto por Smith veio a ser uma crítica ao mercantilismo e ao intervencionismo absolutista. Sua filosofia consistia na fé na existência de uma ordem natural, segundo a qual havia uma eficiência decrescente a partir de qualquer intervenção por parte do Estado na atividade econômica. A intervenção estatal seria prejudicial para a sociedade, uma vez que via o homem como juiz do seu próprio interesse. A movimentação da atividade econômica seria guiada pelo egoísmo individual, este, guiado pela mão invisível, seria o próprio delimitador dos excessos, caso estes existissem (Aranha, 1997).

O Estado mínimo era atributo indispensável para a ideologia liberal, sendo as relações econômicas regidas pela mão invisível. Seu lema era "*laissez faire laissez passer le monde va*

*de lui même*”, ou seja, deixe fazer, deixe passar, que o mundo caminha por si mesmo (Cenci *et al.*, 2011). As funções do Estado se resumiriam a cuidar da defesa nacional, defender a justiça social e ofertar obras públicas, pois, além destas, a mão invisível seria mais eficiente. Isto se materializaria na formação de corpos militares para a defesa da nação, separação dos poderes, aplicação de leis, construção e manutenção de estradas visando facilitar o comércio, além de instituições de ensino para a instrução dos cidadãos (Figueiredo, 2009).

Ressalta-se que o liberalismo, com seus princípios de liberdade individual, propriedade privada, livre mercado e limitação do poder do Estado, oferecia uma alternativa à ordem estamental e uma base ideológica para a afirmação política da burguesia. A burguesia em ascensão precisava se firmar como classe politicamente dominante, e o liberalismo parecia ser o caminho certo a prosseguir. Neste contexto, os preceitos liberais de Smith encontraram solo fértil, uma vez que, para ele, o mercado apresentava condições objetivas para o autodesenvolvimento humano e o progresso só seria alcançado sem a intervenção estatal (Silva, 2009). Talvez o sucesso de Adam Smith não tivesse sido tão notório se sua crítica veemente ao sistema mercantilista, e seus preceitos liberais, não tivessem encontrado ambiente tão propício para tal difusão (Aranha, 1997).

Segundo Fonseca (2010), um princípio fundamental do liberalismo econômico que resiste até os dias atuais reside em uma das obras de Adam Smith, “A Riqueza das Nações”, escrita em 1776, onde o autor explana que o egoísmo privado se transformava em virtude social. Consoante Figueiredo (2009), nas obras “Teoria dos Sentimentos Morais” e “A Riqueza das Nações”, Smith buscou justificar moralmente a defesa do interesse privado, apoiando-se na ideia de que os esforços individuais seriam socialmente vantajosos. Na obra “Teoria dos Sentimentos Morais”, de 1759, o autor buscou argumentar que por trás do progresso econômico havia impulsos não econômicos, como a busca por respeito e reconhecimento, que levavam o ser humano a melhores condições. Já em “A Riqueza das Nações”, justificou economicamente a mesma busca retratada na “Teoria dos Sentimentos Morais”, oferecendo uma preponderante teoria econômica para justificar os impulsos, ou os desejos individuais, afirmando mais uma vez, e agora de forma mais sólida economicamente, que os desejos humanos acabariam inevitavelmente levando a procura por bem-estar material (Figueiredo, 2009).

Adam Smith defendia a ideia que em uma nação capitalista, conseqüentemente desenvolvida e civilizada, o indivíduo com seus próprios esforços seria capaz de melhorar de vida, ou ter aumento salarial. Para o filósofo e economista britânico, uma economia de mercado “desenvolvida” geraria resultados estáveis e socialmente justos para todos. Apesar de

reconhecer um conflito de interesses entre trabalhadores e capitalistas na determinação do nível salarial, tendo os últimos, maior poder de barganha no processo de negociação, argumentava que com o desenvolvimento sugeria a necessidade de contratação de mais mão de obra, permitindo a elevação salarial. Logo, o progresso econômico seria responsável pelo aumento do número de empregados, conseqüentemente dos salários e assim da diminuição da pobreza (Mountian, 2018).

Segundo Figueiredo (2009), para Smith havia quatro estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social, e todo o tipo de sociedade se encontrava em um desses estágios, não sendo obrigada a passar de um estágio para o outro. O primeiro estágio era o estágio da caça, sendo este o mais rudimentar, neste não haveria espaço para qualquer forma institucionalizada de poder ou privilégios, a pobreza e a miséria seriam equivalentes para todos. O segundo era o pastoreio, sendo este um pouco mais avançado, com a produção baseada na criação de animais, representando a primeira forma de acumulação de riqueza; com o pastoreio surgiram as primeiras relações de propriedade e conseqüentemente as primeiras relações de desigualdade social. O terceiro estágio seria a agricultura, tendo características do feudalismo, com a terra ganhando um significado particular; a propriedade de terra seria sinônimo de riqueza, e uso arbitrário do poder. O último estágio e o mais complexo, distinguindo-se dos demais por permitir a extinção dos direitos e aumento da liberdade, era o estágio comercial; marcado pela sociedade comercial e capitalista, além do desenvolvimento e expansão das cidades.

Smith argumentava que a sociedade progrediria de um estágio para o outro não apenas pelo racionalismo, mas havia uma mão invisível que conduzia as pessoas ao progresso social. A ação individual direcionada a seu próprio interesse, traria resultados para além dos fins inicialmente planejados. Uma vez que as relações sociais eram construídas a partir de contratos particulares, havia necessidade da liberdade, cada um deveria ser livre para agir como lhe fosse mais conveniente. Sendo o mercado livre ou guiado pela mão invisível, os resultados seriam os melhores possíveis para a sociedade (Figueiredo, 2009).

Salienta-se que os preceitos liberais só vieram a ser efetivamente materializados a partir do século XIX, quando as relações de mercado se tornaram visivelmente estabelecidas. Segundo seus ensinamentos, uma sociedade regida pela impessoalidade e interesses individuais tenderia a ser melhor para todos. O argumento baseava-se na ideia que se cada indivíduo maximizasse seu próprio bem-estar o resultado seria benéfico para o conjunto da sociedade. Dá-se a entender que, para os propositores do liberalismo econômico, bem-estar e qualidade de vida estariam

diretamente relacionados a ganhos financeiros ou aumentos salariais; atribuindo aos indivíduos a responsabilidade por sua condição de existência. A pobreza e a miséria seriam superadas com a intensificação dos mercados e a garantia das liberdades individuais, não sendo necessária a intervenção estatal através de programas sociais. Segundo Cenci *et al.* (2011), o liberalismo se configurou antagônico às garantias das necessidades vitais dos indivíduos.

Com o liberalismo surgiu a ideia de que o vício privado e a ganância seriam as molas propulsoras do progresso, uma vez que se acreditava que as pessoas eram movidas pelos interesses individuais e pelo egoísmo. A harmonia da sociedade seria consequência de ações egocêntricas individuais. Passou-se a defender a ideia que a economia se auto regularia, através de forças materiais que fatalmente a levariam para o equilíbrio entre os integrantes do mercado, com resultados positivos para todos. Consoante Coelho (2006), a economia passava, a partir de então, a se distanciar do questionamento moral, impondo uma moralidade própria, segundo a qual a atividade econômica seria naturalmente orientada para o bem, não podendo, por conseguinte, ser julgada segundo os critérios morais da sociedade.

Seguindo a lógica smithiana, ao buscar o acúmulo de riqueza e bens materiais, os homens seriam guiados por sentimentos morais, o que contribuiria para a construção de um bem-estar social coletivo. Mesmo sendo guiados por interesses pessoais, haveria uma mão invisível que seria responsável por promover objetivos não intencionais dos agentes, possibilitando atingir o pleno desenvolvimento econômico e social. Assim, a responsabilidade do bem-estar comum estaria ancorada no livre funcionamento do mercado. Defendia-se, a partir de então, uma relação direta entre acumulação de riqueza individual e bem-estar social. Vale salientar que a forte intervenção estatal na economia e na produção era tida como um dos principais obstáculos à acumulação desta riqueza. A inexistência de regulação seria a forma mais eficaz de se alcançar prosperidade e felicidade (Silva, 2009).

A teoria econômica pertencente ao Estado liberal acreditava que as leis de mercado eram suficientes para assegurar o desenvolvimento da atividade econômica. As ações individuais culminariam em um equilíbrio sustentado, sendo a ação estatal desnecessária. Ou seja, uma vez que os interesses privados corroboravam com os interesses coletivos, não havia razões para não garantir a maior liberdade possível aos agentes econômicos (Coelho, 2006).

Segundo Coelho (2006), entre os governos que adotassem o liberalismo econômico como doutrina seria esperado a intervenção mínima do Estado na economia, apenas intervindo nos mercados e na vida social com o intuito de garantir as condições necessárias para a sua auto regulação. O Estado agiria apenas para assegurar que a economia e a sociedade atuassem por si

sós; “(...) do ponto de vista do liberalismo econômico, o mercado [era] uma barreira ao Estado, uma zona livre de sua intervenção e, assim, um critério visível da liberdade individual” (Coelho, 2006, p. 180).

Para a perspectiva liberal, o Estado seria um mal necessário, podendo existir desde que a serviço do capital, garantindo leis e processos que permitissem maior liberdade comercial (Silva, 2009). O mercado, valor fundamental do capitalismo, seria o limite da ação estatal, a finalidade básica do intervencionismo seria a preservação do mercado e, por conseguinte da propriedade privada dos bens de produção e da liberdade de iniciativa econômica (Aranha, 1997).

A ação intervencionista estatal, para preservar sua natureza qualificadora do sistema capitalista por meio de uma mudança de ponto de vista quanto a seu regime econômico, não pode transbordar para a seara de delimitação do núcleo determinante dos conceitos de mercado, propriedade privada dos bens de produção e liberdade de iniciativa econômica, pois, se assim o fizer, e por conseguinte, destruir a essência desses conceitos, com eles vai a esfera de determinação do próprio sentido de intervenção. Com a eliminação do objeto que se tenta regular, perde-se também, com isso, o sentido da própria regulamentação (Aranha, 1997, p. 239).

Dessa forma, o liberalismo foi entendido como as teorias e práticas das políticas econômicas adotadas pelos *mainstream* no âmbito da ciência econômica e fortemente apoiado no *laissez faire*. Evidenciando a contribuição de Adam Smith para a teoria liberal; propondo uma sociedade marcada pelas liberdades de mercado e das ações individuais, justificando a harmonia social através da mão invisível (Fonseca, 2010).

Estaria no século XIX consolidada a convicção de que o mundo seria melhor, mais produtivo e bem mais eficiente se houvesse respeito às liberdades individuais, à iniciativa e a propriedade privada e à acumulação de capital. Indo mais além, o mundo seria mais justo se não houvesse regulamentações e monopólios estatais; fazendo-se notória a presença de um núcleo comum na perspectiva liberal: a valorização da liberdade individual, da propriedade privada, e da economia de mercado.

Marcado pela Revolução Industrial, o final do século XIX representou uma profunda transformação na sociedade e na forma como a pobreza passou a ser percebida. Para a percepção liberal, seria considerado pobre os indivíduos que não conseguissem com os seus próprios méritos sobreviver no mercado, podendo para estes agentes ser concedido algum tipo de assistência. Nesta época, a vida urbana inglesa era marcada por uma prosperidade econômica nunca antes vista, ao mesmo tempo em que convivia com a pobreza e a miséria (Mountian, 2018).

Ainda no fim do referido século, alguns pressupostos da teoria liberal se mostravam contraditórios. Distorcendo os ensinamentos do liberalismo econômico, a Inglaterra que havia vivenciado um período de grande prosperidade econômica entre os anos de 1850 - 1870, enfrentava problemas como a má alocação de recursos, acumulação de capital, e conflitos sociais entre patrões e empregados (Coelho, 2006).

Os fundamentos liberais acabavam por deixar muitas pessoas fora do processo produtivo, surgindo, com isso, desemprego, ampliação da pobreza, desigualdade, e inquietação social. Parecia se entender que o liberalismo como doutrina econômica era apto a funcionar apenas para uma pequena classe de detentores do capital. A marginalização de alguns grupos do processo produtivo contribuía para o enfraquecimento de suas bases (Silva, 2009).

Já no século XX, a década de 1920 ficou conhecida como a Época de Ouro do capitalismo, marcada pelo crescimento da indústria de produção e do consumo, além da efervescência da indústria automobilística. Porém, o crescimento da produção limitado pela capacidade do consumo resultou no *crash* da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 e depressão econômica nos anos 1930, com consequências danosas para toda a população mundial (Cenci *et al.*, 2011).

Consoante Figueiredo (2009), as crises de 1870 e 1930 irromperam em dois momentos de grande recessão econômica; logo, não tardou a iniciar-se uma massiva adesão, além de mobilizações sociais, a projetos alternativos ao sistema atual manifestado através do liberalismo e o não intervencionismo estatal. Propostas alternativas já vinham sendo discutidas antes mesmo das duas grandes crises. O desencadeamento de crises profundas e de grandes proporções só veio evidenciar a falência do sistema vigente à época e contribuir para novas propostas à sociedade. Alguns marcos evidenciam esse fato: Na Rússia, a revolução foi bem-sucedida, enquanto na Suécia, estudiosos como Gunnar Myrdal, E. Lindahl e E. Lundberg, no final do século XIX, já defendiam o uso intencional do orçamento governamental para estimular a demanda, garantir o emprego e estabelecer um sistema de previdência social. Isso influenciou a criação de uma das experiências mais bem-sucedidas de bem-estar social no mundo. Nos Estados Unidos, o *New Deal* foi uma manifestação prática desse intervencionismo, inspirado nas ideias de Keynes e no movimento progressista americano (1890-1920) (Figueiredo, 2009).

Para evitar o colapso do capitalismo nos EUA foi lançado por Franklin Delano Roosevelt um plano de governo conhecido como *New Deal*, configurando-se em uma estratégia intervencionista com vistas a superar o colapso econômico e social dos anos 1930. O plano consistia em uma solução reformista por meio de intervenção estatal promotora de medidas sociais regulatórias (Cenci *et al.*, 2011).

Segundo Fonseca (2010), John Maynard Keynes (1883 - 1946) foi um dos principais críticos da teoria liberal. Apesar de vários dos seus escritos reconhecerem a importância do investidor, da propriedade privada, e da livre iniciativa para a construção de uma sociedade mais justa e eficiente, criticou o especulador e apoiou o controle por parte do Estado com argumentos de que seria necessário impor limites e regulamentações.

Diante da crise de 1930, Keynes propôs uma alternativa ao liberalismo através de sua obra “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, publicada em 1936. Com o objetivo de combater o desemprego e melhorar a produção o autor criticava o liberalismo, e defendia um maior intervencionismo estatal. A partir do *crash* da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929 estava evidente que o setor privado sozinho não seria suficiente para garantir a estabilidade econômica. Logo, Keynes propôs o intervencionismo estatal levando em consideração a justiça social, porém preservando de certo modo a liberdade individual (Silva, 2009).

Para o teórico do século XX, a mão invisível deveria ser substituída pela mão visível do Estado. Nascia uma nova forma de compreender a teoria econômica, levando em conta aspectos antes desprezados pelo ideário liberal. Passava-se então a falar sobre economia do bem-estar social, onde o Estado deveria abster-se da conjectura passiva e assumir papel efetivo de direção e controle na economia (Aranha, 1997).

Baseado nas ideias de Keynes, foi estabelecido o *Welfare State*<sup>1</sup>, especialmente na Europa do pós-guerra. Sob essa perspectiva, o Estado passou a ser entendido como instrumento de salvação ofertando políticas assistencialistas e compensatórias; tendo papel ativo na economia, regulando o capital, o trabalho, e atuando como um agente fiscal através da arrecadação de tributos, sendo capaz de promover o pleno emprego e as demandas sociais (Silva, 2009).

Em contraponto a teoria econômica convencional, a qual defendia a ideia de que o liberalismo e o capitalismo eram indissociáveis, para Keynes este era um sistema econômico e aquele um conjunto de ideias que servia para influenciar e justificar políticas governamentais desde o final do século XVIII; fazendo uma clara distinção dos conceitos (Fonseca, 2010).

Uma das principais críticas de Keynes ao liberalismo foi a sua utilidade prática, ou seja, o fato do liberalismo não funcionar empiricamente. Para os apoiadores do liberalismo, não seria

---

<sup>1</sup> “A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente” (Gomes, 2006, p. 203).

necessário um Estado interventor para se chegar ao ótimo social; cada indivíduo agindo segundo seu próprio interesse seria responsável por este processo. Entretanto, vale ressaltar que não havia garantia de que os interesses individuais e coletivos coincidissem, e esse era um ponto duramente criticado por Keynes. Para Keynes, a liberdade natural não existia, contratos perpétuos seriam uma ficção, além de não haver forças externas ou mão invisível capaz de garantir a coincidência entre o somatório dos ótimos individuais e o social. Fera o senso crítico de Keynes aceitar a crença de que a racionalidade humana geraria um resultado ótimo desejado por todos, como se não houvesse crises, incertezas, decepções e erros (Fonseca, 2010).

Em seus escritos, Keynes também criticou a injustiça distributiva, argumentando que a concentração de renda e riqueza prejudicava o crescimento econômico, logo era inconsistente com o próprio capitalismo. Entretanto, vale ressaltar que, apesar de sua característica antiliberal, defendia liberdades políticas, civis, e uma democracia representativa. Para ele, o desafio seria a construção de um Estado democrático politicamente e intervencionista, em uma época marcada pela polarização entre liberalismo e estatismo autoritário (Fonseca, 2010).

Para o discípulo de Marshall<sup>2</sup>, em algum momento da história o liberalismo como doutrina econômica pode até ter sido útil, porém com os avanços do século XX e a perda de hegemonia Britânica, deixou de ser. Frases como: a oferta de moeda causa inflação, o mercado tende ao equilíbrio, o Estado deve restringir-se à segurança e justiça, a poupança favorece o crescimento econômico, e os juros são a remuneração pelo sacrifício da abstinência, tidas como verdades absolutas, seduzindo empresários, acadêmicos e políticos, passaram a ser questionadas pelo economista (Fonseca, 2010).

Apesar de Keynes apontar para o novo, alegando que era preciso desapegar do passado; na primeira metade do século XX ainda predominava entre a elite intelectual e econômica o ideário liberal, justificando a busca pelo lucro, o padrão ouro, e a abertura comercial. O principal questionamento à época era: “para que intervenção do Estado, se nunca precisamos disso?” (Fonseca, 2010, p. 427).

Porém, algo estava errado, mesmo com alguns economistas pregando a Lei de Say, segundo a qual não existiria desemprego involuntário e o mercado por si só lograria resultados eficientes, o número de trabalhadores desempregados era exorbitante, além da má distribuição de renda e aprofundamento da desigualdade social. As crises visíveis e duradoras dos modelos de produção e ciclos econômicos do século XIX necessitavam ser esclarecidas, uma vez que iam

---

<sup>2</sup> (...) podemos encontrar a visão de Marshall “dentro” da visão de Keynes, o que de fato não surpreende dado que o último foi aluno do primeiro (Sousa; Rosa, 2020, p. 08).

de encontro com os preceitos liberais até então defendidos através de modelos dos economistas do *mainstream* (Fonseca, 2010).

Não tardou para os clássicos buscarem justificar as crises como algo excepcional, transitório, ou ainda resultante da intervenção estatal. Porém, ao invés de conduzir ao equilíbrio, o liberalismo trazia consigo crises, desempregos, e graves flutuações dos ciclos econômicos. Alguns acontecimentos de grande importância demarcam a inconsistência da teoria liberal: A) a Revolução Industrial e a mudança na relação de trabalho, B) a Primeira Guerra Mundial, C) a crise econômica dos anos 1930 e a quebra da bolsa de Nova York, D) a Segunda Guerra Mundial, E) as crises econômicas cíclicas, F) os movimentos sociais, G) a mudança na concepção de liberdades negativas por liberdades sociais, ou seja, a percepção de que não seria a abstenção do Estado que contribuiria para a regulação econômica, mas sua atuação efetiva através de programas sociais (Streck; Morais, 2014).

Apesar dos vários argumentos utilizados em favor do liberalismo como doutrina econômica, seus resultados não se sustentaram. Tivemos como consequência uma acumulação desenfreada do capital, além de uma visível predominância da economia pelos agentes privados (Cenci *et al.*, 2011). Vale destacar que as determinações do nível de renda e emprego eram definidas pelos investimentos privados, ou seja, a sociedade ficava a margem das decisões de um seletivo grupo empresarial.

Apenas com a Segunda Guerra Mundial, o entendimento keynesiano passou a ser mais aceito. A partir desta, verificou-se um período de intervenção estatal, distribuição de renda, e crescimento sustentado. O liberalismo econômico passou então a ser percebido como uma ideologia destoante com os preceitos do capitalismo do século XX. Os acontecimentos do referido século atropelaram as ideias até então preconizadas, se fazendo necessário uma nova forma de pensar a economia (Fonseca, 2010).

As teses de Keynes caíram como uma luva para os defensores do intervencionismo econômico e o *Welfare State*. Na América Latina as ideias de Keynes alinhavam-se com as ideias desenvolvimentistas que já vinham ganhando fôlego no final do século XIX, revelando-se de uma forma mais crítica e transformadora. Consoante Cenci *et al.* (2011), a ideologia desenvolvimentista tinha como principal divergência ao liberalismo, a importância atribuída ao Estado com relação ao poder conferido a este para intervir na economia, tema abordado na próxima seção.

## 2.2. O NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO

Os resultados do liberalismo levam a creditar que o Estado não pode abdicar de suas atribuições econômicas e sociais; se assim o fizer, pode haver consequências desastrosas para toda sociedade. Dessa forma, esta seção visa apresentar o nacional desenvolvimentismo na América Latina e no Brasil, com vistas a identificar suas características e rompimento com a ideologia liberal.

A crise de 1929 abalou o sistema financeiro mundial da época, provocando moratórias e renegociações de dívidas. Muitas relações entre os centros financeiros e os países periféricos foram enfraquecidas. Não tardou para que os governos centrais e/ou periféricos passassem a redirecionar suas políticas econômicas visando proteger a economia local da instabilidade mundial (Bastos, 2006).

Se a crise econômica mundial não foi o produto de uma “mentalidade” anti-exportadores ou anti-credores, ela certamente teve por efeito solapar as bases materiais de modelos de inserção internacional baseados na ênfase em exportações e na liberdade financeira internacional (Bastos, 2006, p. 247).

Ainda segundo Bastos (2006), a integração internacional da economia capitalista era tal qual nunca antes vista, logo não surpreende que a crise tenha tido resultados devastadores no cenário mundial. Em uma tentativa de se proteger, as reações nacionais à crise orientaram-se para os mercados internos, abdicando do ideário liberal fortemente difundido no século XIX. A construção de um aparelho estatal adequado à intervenção passou a ser percebida em vários países. As decisões e os fluxos privados de financiamento, produção e distribuição voltaram-se para o fomento do mercado nacional. Os Estados passaram a agir de modo a regular as taxas de juros, o câmbio, os preços, os salários, as condições de concorrência, os gastos públicos, as políticas sociais, os programas de investimento e a modernização produtiva. Os países periféricos, a exemplo do Brasil, que tinham parte de sua infraestrutura construída na forma de capital estrangeiro, encontravam-se endividados internacionalmente, e dependiam de recursos cambiais escassos para importar; além de apresentarem quedas nas exportações, se viram forçados pela crise mundial a orientarem-se para seus mercados internos (Bastos, 2006).

Segundo Fonseca (2016), o desenvolvimentismo foi um tipo de intervencionismo, diferenciando-se de outras ideologias a saber o socialismo, o keynesianismo, e o comunismo na extensão da atuação estatal; sendo o nacional desenvolvimentismo um subtipo do desenvolvimentismo. Para o autor, o desenvolvimentismo nasceu na América Latina no século XIX, ganhando fôlego no século seguinte após a Grande Depressão de 1930. Com a percepção

de uma nação subdesenvolvida ou em atraso frente às demais, o desenvolvimentismo tratou-se de um tipo peculiar de intervenção que consistia em um projeto consciente de aceleração do desenvolvimento nacional, caracterizando-se por ser um fenômeno típico dos países mais pobres da América Latina. Podendo variar entre os governos, o desenvolvimentismo tinha como ponto central a valorização nacional e a justiça social, idealizando uma sociedade melhor para o futuro. Impondo como condição necessária, apesar de não suficiente, para a redução das desigualdades sociais e a construção da soberania nacional, o aumento da produção e da produtividade (Fonseca, 2016).

Foi assim o desenvolvimentismo uma resposta a necessidade histórica de superação do atraso; unindo esforços a fim de romper com o discurso da ortodoxia convencional das vantagens comparativas. Vale salientar que, conforme Fonseca e Salomão (2017), orientada pelo processo desenvolvimentista, a atuação estatal não se limitava à esfera econômica, valendo-se de uma postura nacionalista, pró-industrializante, e a favor do intervencionismo, formado com base em ideias positivas. Auguste Comte contribuiu para a construção dessa ideia, uma vez que entendia que o futuro desejável não viria espontaneamente sendo plausível a intervenção estatal (Fonseca; Salomão, 2017).

O desenvolvimentismo não se opõe ao mercado, mas entende que este, por si só, não levaria ao desenvolvimento, ou, pelo menos, que o faria em tempo demasiadamente longo. Por isso, sempre traz consigo a ideia de acelerar o crescimento (como os “50 anos em 5” do governo JK) (Fonseca; Salomão, 2017, p. 06).

As especificidades enfrentadas pela economia latino-americana pós crise de 1929 embasaram propostas para um novo modelo de desenvolvimento que veio a ser adotado por vários países a partir da década de 1930. “Este momento é conhecido pela rápida transição ideológica das práticas do Estado, uma nova ordem que privilegiou o dirigismo (corporativismo) em detrimento do paradigma liberal que se sustentou desde o império”. (Rieger; Brum, 2020, p. 5). Porém, segundo Fonseca e Salomão (2017), muito além de uma busca pela superação da crise com a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque; no Brasil, o desenvolvimentismo tratou-se de um processo de construção política e intelectual, frente à consciência gradual da elite, da condição de atraso em que se encontrava o país, sendo resultado de condicionantes históricos e amadurecimento intelectual.

Neste contexto, ao passo que alguns países da América Latina como o México, e alguns países asiáticos como Coreia do Sul, e Singapura baseavam-se nas ideias keynesiana, associando intervencionismo a um setor privado dinâmico; o Brasil passava a adotar o nacional

desenvolvimentismo como estratégia de desenvolvimento nacional (Bresser-Pereira, 2016a). O desenvolvimentismo no Brasil, entendido aqui como nacional desenvolvimentismo, se configurou como um projeto de industrialização visando superar a pobreza e o subdesenvolvimento, sendo este processo conduzido exclusivamente pelo Estado (Bielschowky, 2011).

Neste contexto, Getúlio Vargas chegou ao poder, governando entre 1930 e 1945. Os pressupostos de Vargas sobre a crise de 1929 assemelhavam-se aos apontamentos keynesianos em contraposição às ideias liberais; o que levou Vargas a defender uma política econômica centrada na intervenção estatal. Seu primeiro governo foi referência no processo desenvolvimentista nacional, pautando-se na desconstrução do modelo primário exportador como centro dinâmico da economia. O nacional desenvolvimentismo de Vargas apresentava-se como uma ruptura com o modelo agroexportador em favor do projeto de desenvolvimento baseado na industrialização do país. Vale salientar que nos governos que o antecederam era notória a condução da política econômica voltada para o livre mercado, com a mínima intervenção do Estado na economia; Vargas veio para romper com este paradigma, visando reduzir a vulnerabilidade externa do país, fundamentando seu projeto desenvolvimentistas em setores estratégicos como o petróleo, siderurgia e energia elétrica (Rieger; Brum, 2020).

O governo Vargas procurava superar a crise e destinar recursos para o mercado interno, sendo decisivo na construção do nacional desenvolvimentismo como ideologia de desenvolvimento nacional. Um aspecto central na ideologia política de seu governo foi o desenvolvimento econômico orientado pelo Estado; o objetivo era apoiar novas atividades econômicas visando diversificar o mercado nacional. O nacionalismo econômico se fazia notório, com a defesa de uma intervenção efetiva do Estado na economia a fim de promover o desenvolvimento nacional. Três atributos centrais caracterizavam seu governo: o antiliberalismo, o oportunismo nacionalista, e a capacidade de adaptação a circunstâncias históricas cambiantes (Bastos, 2006).

Uma das primeiras medidas tomadas de forma cautelosa por Vargas foi a renegociação da dívida externa e a redefinição das prioridades para o uso das reservas cambiais. Nestas circunstâncias, foram realizadas negociações como o *funding loan* de 1931 (concessão de um novo empréstimo para unificar os anteriores em uma só dívida), com o objetivo de retomar a confiança dos credores para que novos empréstimos fossem obtidos. Visando economizar reservas cambiais e ajustar o sistema financeiro nacional às novas necessidades de desenvolvimento, a Constituição de 1937 passou a permitir licenças nacionais para bancos e

companhias de seguro. Em outubro do mesmo ano para suprir a carência de instrumentos financeiros foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil. Com isso, vê-se que Vargas objetivava não apenas regular a estrutura financeira, mas reformar a estrutura herdada de uma época de subjugação as economias internacionais de modo a atender às novas necessidades locais. Esta percepção foi consolidada com a deflagração do Estado Novo e a moratória da dívida em novembro de 1937, assumindo a ideia de que era necessário financiar um novo projeto de desenvolvimento através de capitais locais e fundos estatais, ainda que para isso fosse preciso abrir mão da credibilidade do país perante os credores estrangeiros em nome do projeto de desenvolvimento nacional (Bastos, 2006).

Rieger e Brum (2020) apresentam alguns órgãos criados durante o primeiro governo Vargas, os quais tinham o objetivo de organizar o desenvolvimento da indústria nacional, além de fomentar a produção doméstica de conhecimento científico, grande aliado do desenvolvimento tecnológico e da inovação. Dar-se-ia um arranjo institucional atrelado a essa busca de desenvolvimento. Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; e o Ministério da Educação e Saúde Pública. Em 1931 o Departamento Nacional do Trabalho; o Conselho Nacional do Café; e o Instituto do Cacau. Em 1933 o Instituto do Açúcar e do Alcool. Em 1934 o Conselho Federal do Comércio Exterior; o Instituto Nacional de Estatística; o Plano Geral de Viação Nacional e a Comissão de Similares. Em 1937 o Conselho Técnico de Economia e Finanças; e o Conselho Brasileiro de Geografia. Em 1938 o Conselho Nacional do Petróleo. Em 1940 o Instituto Nacional do Sal; e a Fábrica Nacional de Motores. Em 1941 o Conselho Nacional de Ferrovias; e a Companhia Siderúrgica Nacional. Em 1942 a Companhia Vale do Rio Doce. Em 1943 a Usina Siderúrgica de Volta Redonda. Em 1944 o Conselho Nacional de Política Industrial; e a Comissão de Planejamento Econômico. E em 1945 a Companhia Hidroelétrica do São Francisco.

Vale mencionar que a década de 1940 foi marcada pelo fim do primeiro período de Vargas na presidência. Segundo Rieger e Brum (2020), as relações internacionais de seu governo, bem como, o processo de substituição de importação foram instrumentos fundamentais para a construção do nacional desenvolvimentismo, apesar do processo de mudança da estrutura econômica do Brasil só ter sido possível politicamente pelo caráter autoritário de seu primeiro governo.

Em 1946 assumiu a presidência da República, através de eleições direta, Eurico Gaspar Dutra, guiado por um processo de industrialização sustentado pelo capital externo (Cruz, 2005). Dois anos depois, 1948, foi criada a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

(CEPAL), a qual contribuiu para a construção da política econômica adotada a partir de 1950. Consoante Figueiredo e Salomão (2017), apesar das ideias desenvolvimentistas estarem em debate desde o final do século XIX, apenas com a CEPAL, na década de 1950, estas foram transformadas em programa de pesquisa, passando a obter embasamento teórico, e a ser reconhecida pela comunidade internacional como saber científico.

Essa influência teórica foi fundamental para a construção de uma nova abordagem econômica na América Latina. Segundo Bielschowsky (2011), o pensamento desenvolvimentista chegou ao Brasil por meio de economistas como Raul Prebisch e Celso Furtado, cujas ideias estavam fortemente ancoradas nos ensinamentos cepalinos. Desse modo, surgiu o desenvolvimentismo cepalino, um conjunto de propostas que consolidou a visão de que a industrialização, impulsionada pela intervenção estatal, seria o caminho mais eficaz para superar o subdesenvolvimento na região (Colistete, 2001). A adesão às teorias da CEPAL foi especialmente intensa no Brasil, influenciando não apenas formuladores de políticas públicas, mas também empresários e acadêmicos. Nas décadas de 1950 e 1960, suas ideias ocuparam um lugar central nos debates e nas decisões econômicas do país, evidenciando o impacto profundo dessa visão desenvolvimentista.

Na década de 1950 o debate centrava-se na busca pela autonomia nacional. Desta forma, com o objetivo de buscar soluções com vistas a melhorar a infraestrutura do país, em julho de 1951 foi instituída a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) (Faé, 2015). No mesmo ano, Vargas retornou à presidência do Brasil e o nacional desenvolvimentismo tornou-se mais visível, consubstanciado na política de substituição de importação. Valorizava-se a industrialização, a urbanização, o populismo, o nacionalismo, e o desenvolvimentismo. Neste contexto, o Brasil investiu em diversos setores estratégicos, com destaque para a Petrobrás e Eletrobrás (Cruz, 2005).

Em relatório elaborado pela CMBEU em 1953, já no governo Vargas, foram apontados alguns enfrentamentos que o Brasil precisava superar; dentre eles destaque vale para pontos de estrangulamentos ligados ao fornecimento de energia, transporte, inflação e câmbio. Isto intensificou a percepção de que seria necessário impulsionar a industrialização interna visando produzir internamente os produtos importados. Acreditava-se que a industrialização seria a base para o projeto de desenvolvimento nacional; a pretensão era superar os obstáculos existentes entre os países centrais e os periféricos. A percepção era de que o processo de substituição de importação elevaria o *status quo* das nações subdesenvolvidas latino-americanas, trazendo as benesses de uma maior autonomia em relação às economias centrais. Acreditava-se que a

ampliação do mercado interno, o crescimento da produção, e o aumento da renda *per capita* seriam efeitos subsequentes da substituição de importação, efeitos estes que permitiriam uma maior influência do Brasil no sistema econômico internacional; cabendo ao Estado o planejamento e execução de todo esse processo (Faé, 2015).

Embora a intervenção tivesse sido orientada para a regulação do mercado interno visando a criação de empresas estatais, as táticas de desenvolvimento varguistas não recusavam a *priori* investimentos de empresas estrangeiras. Havia a consciência das limitações financeiras e tecnológicas dos empresários nacionais frente aos estrangeiros; a promoção de empresas nacionais exigia um custo político e econômico muito alto por parte do Estado, justificando o uso de capital estrangeiro, desde que através de investimento direto em indústrias de base que apoiassem a reorientação econômica do país (Bastos, 2006).

O nacional desenvolvimentismo proposto por Vargas foi suficientemente paciente e flexível a ponto de permitir que filiais estrangeiras operassem em setores estratégicos do Brasil, a exemplo do setor siderúrgico, desde que estas fossem voltadas ao propósito do desenvolvimento nacional. Nas campanhas presidenciais que antecederam sua reeleição em 1951, se dizia defensor do nacionalismo econômico moderado, porém eficiente, que não deveria recusar a cooperação internacional para o financiamento de investimentos básicos. Isso é consubstanciado na proposta inicial de constituição da Petrobrás, apresentada ao Congresso Nacional em dezembro de 1951, a qual previa a criação de uma companhia mista, característica perdida após várias emendas nacionalistas. A mesma dinâmica se verificou no setor de energia elétrica, onde Vargas buscou regular empresas estrangeiras a fim de que estas se adaptassem ao novo padrão de desenvolvimento nacional. Vê-se que a ideia de Vargas era buscar recursos externos destinando esses para atender as finalidades internas de desenvolvimento nacional (Bastos, 2006).

Em 1956, Juscelino Kubitschek (JK) assumiu a presidência da República, intensificando o processo de industrialização respaldado no Plano de Metas cujo lema era “50 anos em 5”. Seu governo foi marcado pela efervescência econômica e elevada confiança motivada principalmente pela construção de Brasília e o momento de industrialização. O apelo era vencer o subdesenvolvimento, criando nestas circunstâncias em âmbito regional a Sudene em 1959 (Cruz, 2005). Consoante Bielschowsky (2011), o Plano de Metas de JK marcou o auge do ciclo desenvolvimentista no Brasil.

Em 1961, Jânio Quadros tomou posse como presidente da República, caracterizado por buscar apoio internacional para o projeto de desenvolvimento nacional. Com a renúncia de

Jânio Quadros, ainda em 1961, João Goulart assumiu o poder, e em 1963 lançou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>3</sup>, proposto e formulado pelo economista Celso Furtado, tendo como objetivo controlar a inflação, além de promover o desenvolvimento nacional, avançar no processo de industrialização e reverter a miséria urbana. Entretanto, o plano não teve condições para ser executado e foi abandonado; dessa forma, João Goulart tentou implantar as reformas de base, que também não foram implementadas, vindo a ser posteriormente deposto pelo golpe militar de 1964.

Segundo Bielschowsky (2011), entre 1930 a 1964 o processo de desenvolvimentismo no Brasil foi um período em que a industrialização ofereceu condições necessárias para a superação da pobreza, status impossível de alcançar apenas com as forças de mercado; sendo o Estado o coordenador e o executor da política econômica, capitando recursos e investindo em setores onde o capital privado se recusava a entrar.

Mesmo após o golpe de 1964, o desenvolvimentismo prosseguiu no Brasil. Nas palavras de Bielschowsky: “(...) o processo de industrialização conquistara corações e mentes e estava maduro, incorporando uma série de interesses empresariais e de sindicatos” (Bielschowsky, 2011, p. 19). Com a ditadura militar de 1964, Castello Branco confiou a formulação e a execução da política econômica de seu governo a Gouveia de Bulhões e a Roberto Campos, respectivamente Ministro da Fazenda e Ministro Extraordinário de Planejamento e Coordenação Econômica. Roberto Campos se mostrou um dos principais articuladores das propostas nacionais relacionadas ao desenvolvimento, defendendo o crescimento econômico de modo articulado ao sistema capitalista de mercado em escala global (Faé, 2015). Dessa forma, observa-se que, mesmo durante a ditadura militar, o nacional desenvolvimentismo esteve presente no cenário brasileiro, possibilitando o período conhecido como “Milagre Econômico Brasileiro”, entre o final dos anos 1960 e início da década de 1970. Vale destacar que embora a ditadura tenha sido favorável ao desenvolvimento econômico, representou um retrocesso no que se refere a direitos políticos, sociais e culturais.

Corroborando com os estudos aqui apresentados, tem-se que segundo Fonseca (2016), caracterizaram-se desenvolvimentistas os governos de Vargas (1930-1945), Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961), Joao Goulart (1961-1964), Médici (1979-1974), e Geisel (1974-1979).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Sobre o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, ver Loureiro (2013).

<sup>4</sup> Fonseca (2016), partindo da formulação do conceito de desenvolvimentismo, analisou 34 países da América Latina para testar se os atributos do desenvolvimentismo efetivamente se fizeram presentes neles.

Ressalta-se que para Fonseca (2016, p. 119):

(...) denomina-se desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.

Segundo Carvalho *et al.* (2019), como consequência do desenvolvimentismo, o Brasil passou por um processo de industrialização; em decorrência deste processo, estradas foram abertas com vistas a permitir uma maior integração entre as regiões do país, e eletrodomésticos passaram a facilitar a vida das donas de casas brasileiras; porém a questão da desigualdade social ainda era um gargalo que precisava ser superado. Ao passo que uma parte da população desfrutava de benefícios e aumentava o seu consumo, outra parte, especialmente os trabalhadores se viam mais empobrecidas, com destaque para os do campo que viviam em condições miseráveis. Se as políticas salariais existiam, acabavam por visar o lucro do capitalista em detrimento da maioria dos trabalhadores (Carvalho *et al.*, 2019).

Consoante Bielschowsky (2011), a década de 1980 foi marcada por mais crises; os choques externos aumentavam a inflação. Em 1983 a desvalorização cambial de 30% elevou a inflação de 100% para 200% ao ano. Logo, o baixo crescimento econômico, somado a fragilidade estatal, abriu caminhos para o neoliberalismo, tema abordado na próxima seção.

### 2.3. O NEOLIBERALISMO

Após a segunda Guerra Mundial em 1945, de acordo com Matos (2008), surgiu na Europa Ocidental e na América do Norte a ideologia neoliberal, uma reação teórica contra o Estado keynesiano de bem-estar social. O neoliberalismo passou a ser utilizado de forma crítica para denominar as ondas de privatizações, desregulamentações dos mercados e desmonte do Estado de bem-estar social ao redor do mundo (Figueiredo, 2009; Andrade, 2019).

Desde a década de 1940, observava-se na Europa iniciativas que aparentemente convergiam para a construção do pensamento neoliberal. Tem-se que Friedrich von Hayek, em uma reunião presidida por Sir John Clapham, em 1944, no King's College de Cambridge, já havia proposto a criação de uma organização internacional dedicada à construção de um novo projeto de desenvolvimento, pautado no livre mercado e nas liberdades individuais. Em 1947, com o nome de sociedade de Mont Pèlerin, surgiu a organização proposta, sendo esta composta por políticos, empresários e trinta e nove acadêmicos, dentre eles o próprio Hayek (Figueiredo, 2009).

Em 1946, Hayek escreveu “O Caminho da Servidão”, um dos primeiros trabalhos de feição neoliberal, no qual impugnava qualquer controle por parte do Estado na economia, embora reconhecesse o Estado como defensor de instituições capazes de promover a liberdade no mercado. Também conhecido como o “pai do neoliberalismo”, Hayek reconhecia a importância da intervenção estatal na economia, porém com limites claros de atuação, alertando para o risco da intervenção na liberdade individual e nos benefícios da concorrência (Mountian, 2018).

Com grande influência na academia internacional, em especial nos Estados Unidos, o livro “O Caminho da Servidão”, de Hayek, marcou o início de um novo ciclo. O economista se mostrava contrário à ideia de que quanto mais ampla e complexa fosse uma sociedade, maior a necessidade de intervenção estatal; para Hayek, em sociedades com estas características havia muitas informações disponíveis não sendo nenhuma autoridade estatal capaz de organizá-las e ajustá-las para cada indivíduo sem fazer uso da coação. Partindo desse pressuposto, a melhor forma de coordenar as atividades individuais seria a concorrência; a livre movimentação dos preços indicaria o melhor caminho para cada indivíduo, sendo cada um responsável por suas decisões. Vale ainda salientar que, para Hayek, a presença do Estado, ainda que limitada, seria importante no sentido de criar condições para a ampliação da concorrência (Mountian, 2018).

Um dos seguidores de Hayek foi Milton Friedman, o qual lançou em 1962 a obra “Capitalismo e Liberdade”. Os textos de Friedman criticavam especialmente o intervencionismo estatal e as políticas sociais nos EUA da década de 1930. O autor mostrava-se veementemente crítico a centralização do poder, argumentando que o governo seria necessário apenas para preservar a liberdade. Nos escritos de Friedman, defendia-se a contenção dos gastos públicos e a desregulamentação financeira em favor da liberdade individual e do mercado. Para o economista, a liberdade econômica seria condição essencial e instrumento indispensável para se alcançar a liberdade política. Um ambiente político livre só seria possível se associado à liberdade econômica, a liberdade nas negociações a partir da coordenação sem coerção. Caberia ao Estado proteger o sistema de livre troca voluntária da coerção, ou ameaças; valorizando a competição, a defesa da propriedade, desestimulando os monopólios e reforçando os contratos (Figueiredo, 2009).

Segundo Figueiredo (2009), Friedman listou em um dos seus capítulos algumas ações feitas pelos governos dos EUA tidas como impróprias. Tem-se como exemplo: programas de auxílios e subsídios à agricultura, controle governamental da produção, tarifas sobre importação e exportação, salários mínimos, controle de preço e taxas de juros, programas de seguridade social, e programas habitacionais. Diante dessa percepção, surge-se uma indagação: “estaria aí

a prova que o neoliberalismo não se fazia conivente com políticas assistencialistas”? Ainda consoante Figueiredo (2009), essas políticas dedicadas ao bem-estar social eram diretamente reprimidas por Friedman. Para o mesmo, estas além de privar a liberdade individual, aprofundava o déficit público já existente nos EUA.

Nas décadas seguintes, os países de capitalismo avançado atravessaram uma longa fase de crescimento econômico, conhecida como “Os Trinta Anos Gloriosos”, o que não resultou num ambiente muito promissor às propostas neoliberais. Permanecendo suas concepções “[...] confinada[s] à discussão teórica por mais de 20 anos, até encontrar, com a crise enfrentada a partir dos anos 70, um solo propício à sua difusão” (Paulani, 1999, p. 121).

Já na década de 1970, começaram a surgir sinais de esgotamento do modelo de substituição de importações, exacerbados pelos dois choques do petróleo e pela alta inflação. Além disso, com a ascensão da globalização e a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais globais, a estratégia nacional desenvolvimentista exigia uma revisão, abrindo espaço para a hegemonia neoliberal (Carinhato, 2008).

A expansão do capitalismo nos anos 1980 retomou o pensamento neoliberal (Cenci *et al.*, 2011). Segundo Carinhato (2008), apenas após a crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1974, as ideias neoliberais passaram a ser propriamente discutidas, sendo suas aplicações práticas consubstanciadas nos governos de Margaret Thatcher, em 1979, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, em 1981, no EUA.

Ademais, o colapso do bloco socialista, em 1989, favoreceu a ascensão do neoliberalismo como único caminho possível aos países que se encontravam em crise (Paccola, 2016, pp. 19-20). Desse modo, no final da década de 1980 e, sobretudo, no início dos anos 1990, as propostas neoliberais foram condensadas no chamado Consenso de Washington. Segundo Williamson (1990 *apud* Matos, 2008), o “consenso” trazia dez “recomendações” que visavam liberalizar a economia, sendo elas: 1) disciplina fiscal; 2) reorientação das prioridades de gastos públicos para áreas denominadas pelo autor como “politicamente sensíveis” (educação, saúde, infraestrutura); 3) reforma fiscal; 4) liberalização de financiamento visando à determinação das taxas de juros pelo mercado; 5) unificação das taxas de câmbio em nível competitivo; 6) liberalização comercial; 7) liberalização do investimento externo direto; 8) privatização; 9) desregulamentação de mercado e; 10) proteção de direitos de propriedade.

Para Ianni (1998), entendia-se por neoliberalismo a crescente generalização das atividades econômicas fundamentada na priorização da liberdade econômica como pré-requisito e sustentáculo da organização social. Sob a ótica neoliberal, fazia-se necessário realizar

desregulações e privatizações, criando um Estado mínimo; este, baseado no pressuposto que a gestão pública ou estatal em atividades econômicas se apresentava pouco eficaz, ou ainda ineficaz, seria responsável por fiscalizar e estabelecer as regras do jogo, sem, no entanto, poder jogar.

A ideologia neoliberal tinha como fundamento a liberdade econômica, exaltando o mercado, a concorrência, a iniciativa privada, rejeitando a intervenção estatal na economia, alegando que existiam superioridades do mercado frente à ação estatal. Entre estas superioridades destacam-se: primeiro, a oferta e a procura se encarregaria da alocação ótima dos recursos; segundo, a soberania do consumidor em um ambiente de concorrência possibilitaria o desenvolvimento moral e intelectual das cidades; terceiro, a ação estatal seria danosa à sociedade, gerando monopólios e ineficiência; e quarto, os serviços públicos não seriam valorizados pelos usuários, uma vez que estes não pagariam diretamente por eles (Carinhato, 2008).

Segundo Carinhato (2008), para os neoliberais, a desigualdade social seria um atributo positivo e o Estado de bem-estar social acabaria por destruir este atributo, afetando as liberdades individuais e a concorrência, e conseqüentemente a prosperidade. As diretrizes neoliberais, resumidamente, propunham um Estado forte a ponto de romper com as organizações sindicais e trabalhistas, bem como controlar o dinheiro, sendo, contudo parco nas ações sociais (Carinhato, 2008).

A adesão da América Latina aos pressupostos neoliberais se deu através das condições impostas pelos credores para a renegociação das dívidas externas. A fim de obter empréstimos e um prazo maior para pagamento das dívidas, os países foram obrigados a seguir algumas diretrizes neoliberais como, por exemplo, ajustes fiscais (Carinhato, 2008). Porto (2009) argumenta que o governo norte americano havia imposto como pré-condição à ajuda financeira adesão às deliberações aprovadas no Consenso de Washington; fundamentalmente redução do tamanho do Estado e abertura da economia. Para Bresser-Pereira (2006), “O Consenso de Washington [foi], na verdade, a forma que a ideologia neoliberal e globalista assumiu, efetivamente, no plano das políticas econômicas recomendadas aos países em desenvolvimento” (Bresser-Pereira, 2006, p. 17).

Segundo Tavares e Melin (1998), o Brasil foi o último país da América Latina, já na década de 1990, a subordinar-se ao receituário neoliberal, alinhando-se ao cenário financeiro mundial através de liberalizações financeiras e comerciais, e da desregulamentação cambial, com vistas a atrair recursos externos a qualquer custo. No início da década de 1990, o Brasil passava por

um período de desafios e contradições, convivendo com altíssimas taxas de inflação, e incertezas quanto a melhor política econômica a ser adotada. Consoante Carinhato (2008), a partir de então identificava-se uma nova forma de gerência estatal e o seu papel frente a atual realidade.

Para Filgueiras (2006), a adesão ao projeto neoliberal no Brasil se deu em decorrência do temor que as classes dominantes sentiram de perder o poder e o controle político da sociedade após alguns movimentos trabalhistas da época, a saber, a constituição do Partido dos Trabalhadores (PT) criado em 1980, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) nascida em 1983, e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que surgiu oficialmente em 1984. Após o fracasso de vários planos econômicos na segunda metade da década de 1980, consolidava-se a percepção que a crise tinha um caráter estrutural e, portanto, o modelo de substituição de importação havia se esgotado. Nestas circunstâncias, o projeto neoliberal foi sendo construído passando do corpo teórico para a efetivação de um projeto político.

Além das pressões internas, houve também uma intensa pressão externa, sobretudo de organismos internacionais e governos estrangeiros, para a adoção das reformas neoliberais, alinhadas ao Consenso de Washington de 1989, realizado nos Estados Unidos. Neste contexto o último ano da gestão do ex-presidente José Sarney (1985 - 1990), foi marcado pela instabilidade política e uma hiperinflação, o que evidenciou a dificuldade de continuidade do protagonismo estatal. Erguia-se naquele momento uma nova forma de se pensar as políticas econômicas e sociais (Porto, 2009).

Vale salientar que, além dos grandes grupos econômicos nacionais, o projeto neoliberal encontrou apoio em diversos setores, como os executivos de empresas, certos segmentos de profissionais liberais, a alta burocracia governamental, uma nova intelectualidade influenciada por valores estrangeiros e um pequeno grupo de consultores e trabalhadores autônomos altamente qualificados, envolvidos em atividades econômicas emergentes e característicos dos novos paradigmas tecnológicos. Estes novos ricos rejeitavam o Estado de bem-estar social, ou algo similar a este, acreditando contribuir com ele através de impostos, mas julgando não receber qualquer benefício em contrapartida. Embora não contemplasse de modo geral os interesses da classe trabalhadora, o discurso neoliberal se firmou de forma ampla na sociedade, baseando-se em uma promessa de privatizações, redução dos gastos excessivos do governo e cortes de privilégios de funcionários públicos (Filgueiras, 2006).

Com a chegada de Collor à Presidência da República em 1990, o neoliberalismo ganhou forças e afirmação no cenário brasileiro. Embora haja renunciado em 1992, o governo Collor,

em sintonia com os princípios neoliberais, foi marcado por uma constante busca pelas privatizações. Objetivava-se a implementação de medidas de desregulamentação da economia, promovendo a liberdade dos mercados. Essas medidas incluíam a privatização de empresas estatais e a redução do tamanho do Estado, buscando estabelecer um Estado mínimo (Porto, 2009).

Os efeitos da adoção das medidas liberalizantes puderam ser percebidos no aprofundamento da recessão, aumentos inflacionários, aumento do desemprego, e precarização das políticas sociais. Com o neoliberalismo, presenciou-se um verdadeiro desmonte das políticas sociais, processo iniciado no final do governo Sarney e intensificado no governo Collor. Apesar das medidas adotadas nos referidos governos não terem impulsionado o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, o governo que se sucedeu, Itamar Franco (1992 - 1995), seguiu na mesma direção (Porto, 2009).

Para Carinhato (2008), o plano econômico de Collor foi embasado no pensamento neoliberal, consistindo no redirecionamento do desenvolvimento do país e na redefinição da função estatal, objetivando-se passar de um capitalismo administrado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e na competitividade. Porém, com o nome ligado à corrupção e o fracasso do seu plano econômico, a condução efetiva do neoliberalismo no Brasil só veio a acontecer com o Plano Real proposto por Fernando Henrique Cardoso (FHC), na época Ministro da Fazenda de Itamar Franco, sucessor de Collor. Vale ressaltar que o Plano Real, assim como todos os outros adotados na América Latina, seguiu os ditames do Consenso de Washington.

O sucesso do Plano Real fez FHC vencer as eleições de 1994, dando prosseguimento às ideias liberalizantes. Dessa forma, em 1995, assumia a presidência da República o ex-Ministro da Fazenda do governo Itamar Franco. FHC, contradizendo os seus princípios como intelectual de esquerda, optou por perseguir as orientações neoliberais, fundamentando sua política econômica no combate à inflação, em privatizações, ajustes fiscais, e contenção do déficit público. Como resultado, presenciou-se a redução de fundos públicos destinados ao financiamento de serviços sociais (Porto, 2009).

Segundo Carinhato (2008), o Brasil foi apresentado ao neoliberalismo ainda no governo Collor, porém, apenas com a eleição de FHC e com a implantação do Plano Real no governo de Itamar Franco, que os direcionamentos neoliberais passaram a ser efetivamente engendrados no país. Os resultados das reformas do Estado propostas por Collor foram tímidos, resultando em algumas privatizações. Apenas com FHC a reformulação do aparelho estatal foi tida como

condição indispensável ao crescimento e a estabilização. A partir de então, objetivava-se criar um novo modelo econômico para o Brasil, fundamentado no neoliberalismo e considerado capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento. Pode-se dizer que a reformulação estatal se deu em dois momentos: primeiro, o reconhecimento da não intervenção estatal, e segundo, a busca pela otimização dos recursos humanos e financeiros, adotando-se, a partir de então, políticas econômicas propostas por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais propunham o corte dos gastos públicos, orientação que agravou ainda mais o histórico de pobreza do país.

A implementação do projeto neoliberal provocou ao menos quatro mudanças estruturais. I) Mudança na relação capital/trabalho: esta mudança se deu no processo de reestruturação produtiva, através de novos métodos de gestão e novas tecnologias, resultando no enfraquecimento da capacidade política e de negociação das classes trabalhadoras; II) Mudança nas relações intercapitalistas: pois a abertura e a desregulamentação dos mercados financeiros aumentaram a financeirização da economia, principalmente no mercado da dívida ativa. Verificou-se o fortalecimento e a criação de grandes grupos financeiros nacionais e internacionais. Além disto, foram percebidos movimentos de fusão e incorporação de empresas, somados a maior presença de multinacionais no processo de decisão das cadeias produtivas. III) Mudança na inserção internacional: nesta verificou-se abertura comercial e redução das alíquotas de importação, bem como, a desnacionalização de empresas nacionais ou a reconvenção de suas atividades para a montagem de componentes importados. IV) Mudanças na estrutura e no funcionamento do Estado: quebras de monopólios estatais, privatizações de empresas públicas, reduzindo a presença do Estado em atividades produtivas a favor do fortalecimento de grupos privados nacionais e estrangeiros (Filgueiras, 2006).

Em suma, a retirada do Estado dos setores estratégicos da economia, somada a sua fragilidade financeira e a perda de autonomia política, reduziu-lhe a possibilidade de planejar, regular e induzir o sistema econômico. Em termos macroeconômicos, com a implantação do projeto neoliberal, resultamos em um país dependente tecnologicamente e financeiramente, agravando a vulnerabilidade econômica externa e a fragilidade financeira, atrelando o desempenho nacional aos ciclos do comércio internacional. As políticas neoliberais e a reestruturação produtiva mudaram o perfil e a composição da classe trabalhadora do país, gerando a redução do peso relativo dos assalariados e dos trabalhadores industriais, compensados pelo aumento da informalidade (Filgueiras, 2006).

Embora com a ideia que ao aderir ao projeto neoliberal o país estaria inserido no mundo globalizado, as relações entre o centro/periferia não foram rompidas. Além destas, com o propósito de gastar menos e melhor, as políticas sociais universalistas foram substituídas por políticas focalizadas, técnica de sabotagem das políticas sociais do governo FHC. A utilização de políticas sociais focalizadas em países marcadamente desigual, como o Brasil, apenas engessou a desigualdade, ou seja, foram buscadas soluções paliativas para o problema, ao invés de uma reforma estrutural (Carinhato, 2008).

(...) é evidente a importância de mecanismos de transferência de renda para segmentos carentes. Entretanto, esse não pode ser o núcleo de políticas sociais ou de uma política de redução da desigualdade, sob pena de engessar essas desigualdades e, por consequência, inviabilizar o projeto de desenvolvimento social (Carinhato, 2008, p. 45).

Sob os preceitos neoliberais, visando inserir o Brasil na economia mundial, optou-se por priorizar as questões econômicas às sociais. Estas últimas foram reduzidas a um plano de fundo e inseridas na lógica neoliberal de contenção de gastos (Carinhato, 2008).

Dessa forma, segundo Paulani (1999), o neoliberalismo, como doutrina econômica, não conseguiu nenhuma reformulação básica no capitalismo avançado. Por conseguinte, resultamos em uma sociedade marcadamente mais desigual, embora não tão desestatizada como de início se pretendia. Ibarra (2011) argumenta que, o que se observou foram escassos avanços em corrigir a desigualdade, e em muitos casos a pobreza se tornou um fenômeno natural. Para Boito Junior (1999, p. 77), “a pobreza não [foi] um dado natural com o qual se [depararam] os governos neoliberais; ela [foi] produzida pela própria política econômica neoliberal, que [reduziu] o emprego e os salários e [reconcentrou] a renda”.

Vale mencionar que, para Bresser-Pereira (2012), o fracasso das reformas neoliberais em promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades coadunou para a vitória dos partidos políticos de esquerda e nacionalistas na América Latina, como, por exemplo, a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil nas eleições de 2002. Porém, consoante Filgueiras (2006), a implementação e evolução do projeto neoliberal no Brasil passou por no mínimo três fases desde o início da década de 1990. A primeira fase, inicial, se deu no governo Collor, sendo marcada pela ruptura com o modelo de substituição de importação, bem como, pela implementação das primeiras ações de matrizes neoliberais. A segunda configurou-se na fase de ampliação e consolidação da nova ordem econômica e social no primeiro governo de FHC. E a terceira e última fase, se deu através do processo de aperfeiçoamento e ajustes no segundo governo FHC e no governo Lula.

Ainda segundo Filgueiras (2006), o governo Lula prosseguiu com o projeto neoliberal. Isto pôde ser percebido com a implementação de uma reforma da previdência dos servidores públicos, além desta, sinalizou uma reforma sindical e das leis trabalhistas, propôs a independência do Banco Central, além de dar continuidade as chamadas Parcerias Público Privadas (PPP). Para o autor, o PT rompeu com sua concepção inicial de caráter social, democrata, nacional e popular, em prol das propostas neoliberais, evitando ir de encontro ao bloco dominante, passando a governar com ele e para ele. Nas palavras do autor:

(...) nem de longe, [estava] se vivendo uma fase de transição pós-neoliberal, mas sim um ajustamento e consolidação do modelo neoliberal que [tinha] possibilitado uma maior unidade política do bloco dominante, isto é, [tinha] reduzido o atrito no seu interior (Filgueiras, 2006, p. 186).

Aproximando-se do pensamento de Filgueiras (2006), Paulani (2017) acredita que, mesmo com a chegada de um líder operário à presidência da República, em 2003, os caminhos das políticas econômicas neoliberais continuaram a ser perseguidos. Verificou-se aumento da taxa de juros, que chegou a 26,5% em março de 2003, arrocho monetário, com corte de aproximadamente 10% dos meios de pagamento, e aumento da meta de superávit primário. Além disto, verificou-se maior abertura financeira, somada a intenção de criar um ambiente amigável para os investidores. Um dos primeiros sinais que Lula não romperia com os preceitos neoliberais foi a Carta aos Brasileiros divulgada em 2002, na qual se firmava uma espécie de negação a um projeto de desenvolvimento nacional esperado de um partido popular e democrático no que se refere a um efetivo projeto de mudança institucional e estrutural. Para Paulani (2017), apenas no último ano do primeiro mandato do Ex-presidente Lula, o novo desenvolvimentismo ganhou forças associado a políticas que tinham como base programas de investimento públicos, a exemplo do PAC, e o Minha Casa, Minha Vida; além destes a estratégia propunha a intervenção governamental no domínio econômico através da expansão do crédito e isenções tributárias. Em contraponto, para Bielschowsky (2011, p. 15):

Algo nesse sentido só será visto novamente a partir do primeiro Plano Plurianual do governo Lula, que é a ideia do crescimento por distribuição de renda, (...), mas a confirmação só virá nos próximos anos, quando veremos se o Plano Plurianual foi uma formulação concreta de estratégias, de transformação no Brasil a longo prazo.

Nessa conjectura, não tardou para que discursos sobre uma nova forma de se pensar o desenvolvimento surgissem com mais vigor. Argumentava-se que as políticas neoliberais estavam sendo substituídas por políticas de cunho novo desenvolvimentista ou neodesenvolvimentistas, tema abordado na próxima seção.

## 2.4. O NOVO/SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO

Já no início do século XXI, com a percepção das limitações do ideário neoliberal em promover a estabilidade econômica, retomou-se a discussão do desenvolvimento nacional. Passaram a ganhar destaque as formulações propostas pela CEPAL, as quais propunham uma transformação da estrutura produtiva com o enfoque na equidade social, fomento da produtividade, competitividade internacional e menor depreciação salarial.

Uma vez que as reformas neoliberais implicaram em crescimento lento, alta instabilidade financeira, e acentuação das desigualdades sociais, nos anos 2000 uma alternativa de estratégia econômica passou a ser pesquisada e pensada por Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano; nestas circunstâncias os autores se questionaram sobre qual nome dar a esta alternativa. No início de 2003, Nakano sugeriu a expressão novo desenvolvimentismo, que foi aceita imediatamente (Bresser-Pereira, 2006). Dessa forma, o desenvolvimentismo passou novamente a ser considerado; porém, como novo/social desenvolvimentismo. Neste período, o tema desenvolvimentismo voltou a ser discutido em seminários, periódicos, palestras, e artigos acadêmicos. Conforme Bresser-Pereira (2016a), o novo desenvolvimentismo seria uma renovação da teoria do desenvolvimento econômico, focando no equilíbrio da taxa de lucro, taxa de juros, taxa de câmbio, nas questões sociais, e na taxa de inflação.

Para o novo desenvolvimentismo, desenvolvimento não se limitaria a crescimento da produção, mas também mudanças estruturais necessárias, de modo a torná-lo sustentável a longo prazo, além de mais justo do ponto de vista distributivo. Vale ressaltar que, assim como o nacional desenvolvimentismo, o novo desenvolvimentismo, contrapondo-se a ortodoxia neoliberal, tinha a concepção de um Estado ativo na promoção do desenvolvimento econômico e social. Ambos tinham como núcleo duro a defesa da industrialização, do intervencionismo a favor do crescimento, e do nacionalismo, limitando o capital estrangeiro a um projeto de desenvolvimento nacional (Mollo; Fonseca, 2013).

Consoante Bresser-Pereira (2006), o novo desenvolvimentismo só se transformaria em realidade quando a sociedade nacional se transformasse em uma verdadeira nação. Retomando a ideia do nacional desenvolvimentismo, enfatizava que para uma nação existir seria necessário que todas as classes sociais agissem de modo solidário nos assuntos referentes à competição internacional, além de usarem critérios nacionais para decidirem sobre suas políticas, em especial a econômica, e a reforma de suas instituições. Defendia-se a ideia que as políticas econômicas e as instituições passassem a ser formuladas e implementadas com base no interesse nacional. Logo, para Bresser-Pereira, “O novo desenvolvimentismo [foi] ou [pretendia] ser uma

renovação do desenvolvimentismo clássico de nossos mestres comuns, Raúl Prebisch e Celso Furtado” (Bresser-Pereira, 2016b, p. 164).

Atrelando desenvolvimento à necessidade de um Estado ativo a fim de alcançá-lo; indo mais além, a ideia central do novo desenvolvimentismo fundamentava-se em fortalecer o papel do Estado de modo a promover o crescimento econômico, condição indispensável à equidade social. Neste cenário, não apenas o desenvolvimento interno, mas também as exportações, permitiria avanços na questão redistributiva, além de ampliar as oportunidades de emprego e salário (Mollo; Fonseca, 2013).

Em um artigo intitulado “O novo desenvolvimentismo<sup>5</sup>”, publicado na Folha de São Paulo em 2004, Bresser-Pereira argumentou que o novo desenvolvimentismo veio a ser uma estratégia de desenvolvimento adaptada à realidade que o país estava vivenciando. Para o economista, “o Brasil [precisava] de um novo desenvolvimentismo não porque o antigo fosse equivocado, mas porque [encontrava-se] em um estágio diferente de desenvolvimento, [vivendo] uma nova realidade e [enfrentando] novos desafios” (Bresser-Pereira, 2004).

Evidenciava-se no cenário nacional a incapacidade das diretrizes impostas pelo Consenso de Washington em promover o desenvolvimento econômico com estabilidade de preços; surgindo na América Latina uma nova estratégia de desenvolvimento, uma alternativa ao nacional desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, a saber o novo desenvolvimentismo. Bresser-Pereira (2012), elencou algumas diferenças e similitudes entre estas estratégias.

Comparando-se o novo desenvolvimentismo com o nacional desenvolvimentismo tem-se que: Ao passo que o nacional desenvolvimentismo era caracterizado pela estratégia de substituição de importações, na qual os países buscavam fortalecer sua indústria nacional para produzir bens que anteriormente eram importados, o novo desenvolvimentismo ampliou seu foco na promoção de exportações competitivas como forma de impulsionar o crescimento econômico. Ademais, a política industrial central passou a ser estratégica e subsidiária, voltando-se para setores específicos e para empresas com capacidade de competição internacional (Bresser-Pereira, 2012).

Com relação à ortodoxia convencional e o novo desenvolvimentismo, tem-se que: para a ortodoxia a nação teria papel econômico, ao passo que para o novo desenvolvimentismo a nação seria o agente responsável pela construção de uma estratégia de desenvolvimento nacional. Para

---

<sup>5</sup> Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm> >. Acesso em: 03 ago. 2022.

os propositores do liberalismo e do neoliberalismo, a chave para o crescimento estaria na garantia das propriedades e dos contratos, já para os novos desenvolvimentistas o sucesso estaria alicerçado em uma estratégia de desenvolvimento nacional. Com relação ao tamanho do Estado, a ortodoxia convencional acreditava que este deveria ser reduzido e os mercados desregulados; em contraponto, para o novo desenvolvimentismo o Estado e os mercados deveriam ser fortes e bem regulados. Além disto, para a ortodoxia, o Estado não deveria promover políticas industrializantes nem distributivas, contradizendo o novo desenvolvimentismo, que propunha uma industrialização estratégica e foco na distribuição de renda (Bresser-Pereira, 2012).

Em se tratando das relações trabalhistas, apesar do novo desenvolvimentismo coadunar com a percepção da ortodoxia convencional de mercados de trabalhos flexíveis, contrapunha-se a esta no que diz respeito às proteções trabalhistas, não confundindo flexibilização com falta de proteção. Além disto, para ortodoxia o crescimento deveria advir, em grande medida, da poupança externa, ao passo que para o novo desenvolvimentismo baseava-se na poupança interna (Bresser-Pereira, 2012). A estratégia defendia a ideia de que o Estado deveria praticar uma política macroeconômica ativa, preocupando-se em garantir os preços macroeconômicos certos para, conseqüentemente, garantir pleno emprego e crescimento, dando atenção especial à política cambial (Bresser-Pereira, 2016b).

A política macroeconômica do novo desenvolvimentismo trabalhava com a ideia de mudanças estruturais, de alocação de mão de obra para setores mais produtivos que tivessem maior remuneração e implicassem em maior valor adicionado *per capita*. Ademais, propunha rendimentos crescentes de escala e uma política industrial estratégica. “A política industrial, e, dentro dela, a política de apoio à tecnologia, [seria] especialmente importante para tornar competitiva a produção de bens com alto grau de complexidade” (Bresser-Pereira, 2016b, p. 154).

Os objetivos da política macroeconômica alicerçavam-se no pleno emprego, na estabilidade financeira e de preços, buscando o equilíbrio no longo prazo das despesas públicas e da dívida pública em nível razoável. Para isso, concentravam-se na taxa de lucros, que deveria ser atraente aos investimentos empresariais; na taxa de juros, que deveria ser baixa; na taxa de câmbio, a qual deveria ser o suficiente para que as empresas que usassem tecnologias de ponta se tornassem competitivas; na taxa de salários, que deveria ser crescente com a produtividade; e na taxa de inflação, que deveria ser muito baixa (Bresser-Pereira, 2016b).

Acreditava-se que, para se assegurar padrões de vida cada vez melhores para a população do país, seria imprescindível o aumento da produtividade. Nesta perspectiva, o Estado teria o papel econômico de garantir condições gerais para a acumulação do capital, ou seja, deveria garantir condições necessárias para que as empresas pudessem investir e aumentar sua produtividade. Dentre estas condições, Bresser Pereira (2016b) elenca cinco essenciais. O Estado deveria ser capaz de: 1) garantir a ordem pública, ou fazer cumprir a garantia da propriedade e dos contratos; 2) garantir educação pública; 3) promover a ciência e a tecnologia; 4) investir em infraestrutura econômica, e; 5) garantir uma taxa de câmbio capaz de tornar competitivas as empresas que usassem as melhores tecnologias disponíveis (Bresser-Pereira, 2016b, p. 148).

De acordo com Bresser-Pereira e Gala (2010), a variável chave da política novo desenvolvimentista deveria ser a taxa de câmbio. Para estes, contrapondo-se ao antigo desenvolvimentismo, a industrialização deveria ser orientada para fora, criando um modelo exportador, o qual se aproveitaria das vantagens locais para se promover, a exemplo de mão de obra barata; o cerne da questão seria desvalorizar o real de modo a garantir equilíbrio industrial. Dessa forma, os autores propunham um papel mais cauteloso por parte do Estado no que diz respeito à intervenção e a política industrial. Suas concepções de política monetária e fiscal estavam, de certo modo, atreladas à ortodoxia e à ideia de crescimento com investimento e poupança interna. Nestes moldes, o Estado precisaria ser capaz de impedir preferência pela liquidez e estimular a decisão de investir.

Defendia-se a ideia é que o crescimento do produto real seria determinado pela taxa de crescimento das exportações, ou seja, uma estratégia *export led*. A ideia era a integração entre os países em desenvolvimento e a economia internacional através da exportação de manufaturas, não apenas de *commodities*. Valendo-se de uma integração competitiva e não de subordinação (Bresser-Pereira, 2016b). Bresser-Pereira (2012), afirma que uma taxa de câmbio competitiva seria fundamental para o desenvolvimento, sendo capaz de aumentar as exportações e a poupança interna. Vale ressaltar que uma taxa de câmbio competitiva não implicaria em uma taxa de câmbio relativamente desvalorizada, mas uma taxa de câmbio equilibrada capaz de neutralizar a doença holandesa<sup>6</sup>. Para o economista:

---

<sup>6</sup> “A doença holandesa é uma grave falha de mercado que, quando não devidamente neutralizada, constitui-se em obstáculo fundamental ao crescimento econômico. É uma falha de mercado decorrente da existência de recursos naturais baratos e abundantes usados para produzir *commodities* (e da possível elevação dos preços das mesmas)

(...) uma taxa de câmbio competitiva [seria] fundamental para o desenvolvimento econômico porque [colocaria] todo o mercado externo à disposição das empresas nacionais realmente competentes do ponto de vista administrativo e tecnológico (Bresser-Pereira, 2012, p. 12).

Para Bresser Pereira (2016b), na presença da doença holandesa existiriam dois equilíbrios para a taxa de câmbio: o corrente, relativo às *commodities*, e o industrial, referente aos bens e serviços comercializáveis não *commodities*. Sendo assim, o equilíbrio industrial seria o verdadeiro equilíbrio competitivo, capaz de tornar as empresas que usassem a melhor tecnologia disponível competitiva. Vale salientar que, para o economista, na ausência da doença holandesa o equilíbrio corrente seria igual ao industrial, ou seja, quanto mais distante estivessem essas taxas de câmbio, mais grave seria a doença holandesa.

Embora reconhecesse que alguns países, mesmo os já em desenvolvimento, ainda tivessem problemas cambiais como a doença holandesa, e precisasse neutralizá-la para poder evoluir, para Bresser-Pereira (2012), o novo desenvolvimentismo não se intitulou protecionista. Ressalta-se que por não se configurar uma estratégia de desenvolvimento protecionista, não implicava que os países devessem estar dispostos a uma abertura econômica descontrolada, bem como não deveriam renunciar suas políticas industriais.

O novo desenvolvimentismo seria uma estratégia econômica por meio da qual as nações de desenvolvimento médio buscavam alcançar os países desenvolvidos. Seria a união de empresários, governo, trabalhadores e intelectuais na constituição de uma nação em prol do desenvolvimento econômico. A estratégia só faria sentido se houvesse um consenso interno, constituindo-se uma verdadeira estratégia nacional de desenvolvimento. Nestas condições, a globalização serviria como um sistema interno de competição entre as nações, através de suas empresas. Sendo assim, seria fundamental fortalecer o Estado fiscalmente, administrativamente e politicamente, além de dar condições para que as empresas nacionais competissem no mercado internacional (Bresser-Pereira, 2006). “Um governante [seria] bem sucedido, do ponto de vista de seu povo e do ponto de vista internacional, se [lograsse] taxas de crescimento maiores do que a dos países julgados seus concorrentes diretos” (Bresser-Pereira, 2006, p. 10).

Para além da ideia de nação, a distribuição justa de renda também foi perseguida pelo novo desenvolvimentismo. A concentração de renda, além de injusta, era tida como um obstáculo à promoção nacional (Bresser-Pereira, 2006). A política distributiva do novo desenvolvimentismo defendia a garantia de um salário mínimo satisfatório, somado ao bem-

---

que são compatíveis com uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela necessária para tornar competitivos os demais bens comercializáveis” (Bresser-Pereira, 2008, p. 50).

estar social, a garantia de direitos universais, a educação fundamental, a saúde, e os cuidados com a velhice (Bresser-Pereira, 2016b). Vale salientar que, mesmo o novo desenvolvimentismo reconhecendo os problemas da desigualdade social, a nação deveria ter como principal objetivo o desenvolvimento econômico, outros objetivos como a liberdade e a justiça social também seriam importantes, porém estes adviriam da própria forma de ser do desenvolvimento econômico.

Para o novo desenvolvimentismo, um governo [seria] bom no plano econômico se [fosse] desenvolvimentista - se [promovesse] o desenvolvimento e a distribuição de renda pela adoção de políticas econômicas e de reformas institucionais orientadas, sempre que possível, para o mercado, mas, com frequência, corrigindo a ação automática desses mercados (Bresser-Pereira, 2006, p. 18).

Dessa forma, segundo Bastos (2012), o novo desenvolvimentismo pareceu partilhar com o neoliberalismo, ainda que em menor proporção, a valorização do setor privado e das exportações como promotores do desenvolvimento econômico e conseqüentemente social. Ademais, somada a defesa da restrição do papel do gasto público na composição da demanda agregada, reduzia a ação Estatal a de banqueiro investidor, ainda que não excluísse o seu papel como condutor da estratégia de desenvolvimento.

Como mencionado, para os propositores do novo desenvolvimentismo, não apenas o desenvolvimento interno, mas também as exportações, permitiriam avanços nas questões redistributivas, além de ampliar as oportunidades de emprego e salários. Nesta mesma época, o termo social desenvolvimentismo surgia para designar políticas que enxergavam no mercado interno o elemento dinamizador da demanda agregada do país, especialmente se estimuladas por políticas distributivas.

Conforme Bastos (2012), após a experiência neoliberal de FHC, foi possível identificar dois grupos que debatiam a melhor estratégia de desenvolvimento para o país: 1) o desenvolvimento exportador do setor privado, ou, novo desenvolvimentismo; e 2) o desenvolvimento distributivo orientado pelo Estado, ou, social desenvolvimentismo. As propostas dos grupos se coadunavam ao almejarem mudanças estruturais que fossem capazes de diversificar a indústria; propunham recuperar elos produtivos perdidos, absorverem trabalhadores subempregados nos ramos mais produtivos e enfatizavam a valorização salarial. “(...) os dois agrupamentos não [eram] homogêneos internamente, mas foram ou são vinculados a políticos e intelectuais orgânicos com capacidade de aglutinação e liderança” (Bastos, 2012, p. 784). Algo comum às duas vertentes foi a ênfase no papel estatal de influenciar a distribuição de renda, bem como alocar os investimentos. Porém, destaca-se que, distanciando-se do novo desenvolvimentismo, o

social desenvolvimentismo realçou a ideia de desenvolvimento pautado na distribuição de renda, em políticas sociais, redução da pobreza e ampliação do mercado de consumo de massa (Bastos, 2012).

Bastos (2012) argumenta que, embora a proposta social desenvolvimentista tenha sido ensaiada pelo Ex-Presidente Lula ainda na campanha presidencial de 2002, apenas em meados do seu segundo mandato de governo foi que a proposta pôde ser efetivamente percebida.

De todo modo, o termo “social desenvolvimentismo” [pareceu] uma iniciativa legítima para capturar os dividendos políticos e, ao mesmo tempo, interpretar *ex post* o crescimento ocorrido sob o empuxe das pressões para elevação do salário mínimo, do crédito ao consumidor e das políticas sociais a partir de 2005 - iniciado, portanto, quando o Ministério da Fazenda ainda era controlado por neoliberais (Bastos, 2012, p. 795).

O mesmo é evidenciado por Leão e Vaz (2019), segundo os quais o social desenvolvimentismo surgiu em meio a um cenário econômico favorável, ganhando forças no segundo mandato do Ex-Presidente Lula, período em que os produtos nacionais exportados se beneficiaram da alta dos preços internacionais. Em suas palavras:

O social desenvolvimentismo seria uma corrente proveniente de um fenômeno econômico que eclode na história brasileira, forjado em determinações específicas, aos quais sequer pode-se afirmar que ocorrerão novamente. Além disso, esta corrente dependeria da capacidade de desenvolvimento do mercado interno e da conjuntura externa favorável (Leão; Vaz, 2019, pp. 187-188).

Em 2005, um ano após a publicação do artigo “O Novo desenvolvimentismo” de Bresser-Pereira na Folha de São Paulo, um grupo de acadêmicos lançou um livro intitulado “Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”<sup>7</sup>. Apesar da estratégia de desenvolvimento abordada no livro apresentar similitude com o novo desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira, a obra se mostrou mais propensa a apoiar uma ideia de desenvolvimento com foco nas questões sociais. Nela, os autores apostaram em uma estratégia de desenvolvimento que conciliasse elevadas taxas de crescimento com equidade social. Para este fim, propuseram “[...] medidas de políticas macroeconômicas associadas a programas sociais de promoção de igualdade de oportunidades e reformas nos sistemas financeiros, educacionais e de inovação tecnológica” (Castelo, 2012, p. 625). Ficando-

---

<sup>7</sup> SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. (Orgs.). Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

nos evidente que na estratégia de desenvolvimento proposta pelo social desenvolvimentismo o papel de destaque deveria ser atribuído à dimensão social.

Castelo (2012) corrobora com essa corrente ideológica de desenvolvimento; distanciando-se de Bresser-Pereira, o mesmo aborda o novo desenvolvimentismo, como um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do país. Para o autor, a ideologia defendida pelo pioneiro do novo desenvolvimentismo se aproximava mais do projeto neoliberal, priorizando políticas como a defesa do equilíbrio fiscal, controle inflacionário, taxa de juros, além da ênfase na necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Em Bresser-Pereira, pontos como a defesa da equidade social e a promoção da igualdade de oportunidades passaram despercebidos (Castelo, 2012, p. 625).

Os simpatizantes dessa segunda corrente ideológica argumentavam que o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes de desregulamentação do trabalho, enxugamento do Estado, dentre outros, não foram capazes de resolver os problemas da nação. Propondo, assim, um novo projeto de desenvolvimento que tivesse como “prioridade” a elaboração de estratégias pautadas não apenas no crescimento econômico, mercados competitivos, e inserção da nação no contexto internacional; mas que resgatasse temas como distribuição de renda e equidade social.

Cepêda (2012) também mostrou corroborar com esta segunda corrente ideológica, propondo um novo desenvolvimento que tornasse prioritária a melhoria da distribuição de renda, além do aumento de políticas públicas voltadas para transferência de renda, investimentos em infraestrutura e em setores considerados básicos como saúde e educação. Em suas palavras:

De maneira geral, pode-se definir desenvolvimentismo como um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social. [...] Portanto, é mais que desenvolvimento: é mudança social sistêmica, orientada e sustentada politicamente (Cepêda, 2012, p. 79).

A mesma propôs um novo desenvolvimento embasado no artigo terceiro<sup>8</sup> da Constituição Federal de 1988; reafirmando o compromisso com a construção de uma sociedade justa,

---

<sup>8</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais (Cepêda, 2012). Ao Estado caberia à função de promover meios a fim de tornar a dinâmica social o epicentro do projeto de desenvolvimento nacional. Exemplo disso seria a promoção, bem como expansão, de políticas de transferência indireta de renda via serviços e patrimônios, multiplicação de assentamentos rurais, entre outros. Enfim, o Estado viria como promotor de políticas que produzissem inclusão dos beneficiados na apropriação de maior bem-estar e qualidade de vida, ampliando a consciência destes como sujeitos políticos que representam e fazem parte de uma nação (Cepêda, 2012).

Muito longe do modelo de vícios privados, benefícios públicos, no qual o progresso social é efeito da ação econômica, o planejamento para o desenvolvimento - desenvolvimentismo - inverte o vetor colocando a vontade social como origem da dinâmica do progresso (Cepêda, 2012, p. 81).

Cepêda (2012) inverteu o proposto pelo pioneiro da ideologia do novo desenvolvimentismo, apoiando-se no processo de inclusão social, colocando temas como redistribuição e equidade em posição de precedência para um país alcançar o *status* de nação desenvolvida. A ideia de desenvolvimentismo proposto pela autora aproximou-se do proposto pelo social desenvolvimentismo, uma vez que para a mesma, o desenvolvimento de um país deveria apoiar-se no processo de inclusão social, colocando a distribuição e a equidade como prioridade. Carece aqui, combinar política de crescimento com política de distribuições, sendo esta última, ponto central da estratégia, acompanhada de políticas de estímulos produtivos.

Ainda segundo Cepêda (2012), o desenvolvimentismo reforçaria o papel estratégico do consumo e da renda popular no processo de desenvolvimento econômico e social. Aqui, o estímulo da economia se daria pelo lado da demanda, através do consumo de massa, transferência de renda, e políticas sociais; porém, é importante enfatizar que para a mesma o argumento central ainda seria a busca pela redução da desigualdade, justiça social, e equidade, sendo estas, prioridades a serem perseguida pelo Estado desenvolvimentista. A política de transferência, direta e indireta, de renda seria crucial no sentido de alterar a dinâmica econômica e regional, produzindo inclusões de atores marginalizados da sociedade, lhes conferindo um sentimento de sujeito político pertencente a uma nação, além de melhor bem-estar e qualidade de vida. É importante destacar que, segundo a autora, a promoção do bem-estar seria uma tarefa do Estado, uma vez que se acreditava que a deficiência se encontrava nos aspectos sociais; buscando com isso superá-las (Cepêda, 2012).

Para o social desenvolvimentismo a ideia chave seria a sociedade como eixo do desenvolvimento. Uma inversão de prioridades, pois o desenvolvimento econômico estaria

subordinado à meta de desenvolvimento social. A dinâmica se daria via ampliação do consumo das massas, tendo como base, políticas de distribuição de renda, indo mais além, reconheceu o poder do mercado interno no crescimento da economia nacional. Quanto a restrições externas, acreditava-se que essa seria aliviada pelo próprio perfil de crescimento, ou seja, a distribuição de renda e o padrão de consumo se encarregariam da não elasticidade-renda nas importações, sendo as exportações asseguradas pela ampliação da base produtiva e pelos ganhos de produtividade (Carneiro, 2012).

Para os propositores do social desenvolvimentismo, a ação estatal não deveria se restringir à gestão macroeconômica, trabalhando em conjunto com o mercado, de modo a alocar os recursos de forma eficiente. Para esta linha de pensamento, a ação estatal deveria ir além das políticas macroeconômicas; o Estado deveria planejar, centralizar e direcionar os investimentos na economia de modo a atender as demandas, podendo, se necessário, se envolver na produção direta de alguns setores (Leão; Vaz, 2019). Indo além da defesa da distribuição de renda, o social desenvolvimentismo defendia a ideia que o Estado não deveria apenas oferecer condições gerais para a acumulação do capital, mas deveria envolver-se na reestruturação de setores prioritários, realizando, financiando e coordenando grandes investimentos (Bastos, 2012).

Havia a percepção de alguns autores de que, para a estratégia social desenvolvimentista funcionar, seriam fundamentais políticas distributivas permanentes, processos de melhorias progressivos na distribuição de renda, além de ser imprescindível a disseminação e ampliação do crédito. Através de uma regulação do mercado de trabalho, políticas tributárias, políticas sociais, e de distribuição de renda, que elevassem os salários e os rendimentos do trabalho, bem como, o incremento da facilidade do crédito, estaria formada a dinâmica social desenvolvimentista. Destaque vale para Mollo e Amado (2015), os quais defendiam a ideia que a chave para o social desenvolvimentismo era o consumo de massas. Acreditava-se que o consumo de massa de um país, além de estimular a produção, permitia aumentar os rendimentos de escala, os projetos técnicos, e elevar os salários; integrando crescimento com distribuição de renda. Fomentar o mercado interno seria sinônimo de garantia de distribuição de renda (Mollo; Amado, 2015).

Nesta perspectiva, acreditava-se que, simplesmente dispor de recursos para investir não seria suficiente para garantir um futuro melhor para a população. O foco deveria estar no desenvolvimento de projetos sociais que priorizem e efetivem melhorias nas condições de vida das pessoas. O social desenvolvimentismo caracterizava-se por ser uma estratégia de desenvolvimento distributivo, orientado pelo Estado, o mesmo deveria perseguir metas que

enfatassem os mercados internos, com o Estado influenciando na distribuição de renda, e na alocação de investimentos. Três aspectos deveriam ser priorizados; o crescimento do emprego, a distribuição de renda e a ampliação da infraestrutura social. Com a melhora nos índices distributivos, além do estímulo do emprego e da renda, o desenvolvimento seria efetivado através do mercado interno com o consumo em massa (Bastos, 2012).

Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência da República e se mostrou interessada em dar continuidade ao projeto de desenvolvimento iniciado por seu antecessor. A então Presidenta tinha como metas de governo: estimular o crescimento econômico; conduzir a estabilidade macroeconômica; controlar a inflação e promover o equilíbrio na balança comercial; tendo, assim, o Estado, o papel de indutor do investimento privado e promotor das políticas sociais. Entretanto, a condução da política econômica nos governos de Dilma foi duramente criticada, em especial no segundo mandato, quando nomeou Joaquim Levy para Ministro da Fazenda, rompendo com o seu programa de governo, uma vez que o então Ministro propunha políticas econômicas de cunho ortodoxo. Em 2015, Joaquim Levy foi substituído por Nelson Barbosa (Faé, 2015).

Consoante Paulani (2017), apenas com a ascensão de Dilma Rousseff à presidência da República (2011 - 2014), e sua preocupação em promover mudanças mais efetivas na política econômica, que o debate novo/social desenvolvimentismo passou a ser mais evidente, clarificando suas diferenças e similitudes. A autora destaca algumas diferenças e similitudes entre o novo e o social desenvolvimentismo. No que se refere à orientação, o novo desenvolvimentismo confiava mais nas forças de mercado que o social desenvolvimentismo. Com relação aos elementos dinâmicos da demanda agregada, o novo desenvolvimentismo centrava suas forças no mercado externo e em investimentos privados, ao passo que o social desenvolvimentismo creditava sua confiança nos mercados internos. No que diz respeito ao papel do Estado, o primeiro propunha um Estado forte na gestão dos preços macroeconômicos, como taxa de câmbio, juros e salários, e de uma forma subsidiária o melhoramento das políticas públicas e distributivas; já para o segundo, o Estado deveria ser forte na promoção de políticas públicas e distributivas, sendo a gestão dos preços fundamentais para o mercado interno. Vale ainda destacar que a variável chave da dinâmica econômica para os novos desenvolvimentistas seria a taxa de câmbio, ao passo que para o social desenvolvimentismo seria a taxa de juros e os salários reais (Paulani, 2017, p. 142).

Dessa forma, tem-se que o novo desenvolvimentismo, apesar do enfoque no setor industrial, apresentava um apoio em menor grau a intervenção Estatal se comparado ao social

desenvolvimentismo, e uma maior confiança no mercado e no setor privado. Ao passo que o social desenvolvimentismo enfatizava a intervenção governamental e o papel do setor público, preocupando-se em um menor grau com a industrialização (Paulani, 2017).

Vale notar que o novo/social desenvolvimentismo não estão totalmente distanciados, mas alguns aspectos de prioridades os separam: tem-se que, enquanto o novo desenvolvimentismo buscava retomar um modelo de industrialização baseado na exportação de *commodities* e na inserção na economia global, o social desenvolvimentismo propunha uma maior intervenção do Estado na economia para promover o bem-estar social e a justiça distributiva. Apesar das duas correntes do desenvolvimentismo, o novo e o social, aqui apresentadas, terem em comum o fato de ambas enxergarem e aceitarem a necessidade da nação se desenvolver, enquanto o novo desenvolvimentismo tinha um enfoque mais restrito no crescimento econômico e na competitividade empresarial, o social desenvolvimentismo buscava uma abordagem mais inclusiva e holística para o desenvolvimento socioeconômico da nação, priorizando o bem-estar da população como um todo.

Diante dessa análise, a seção a seguir apresenta a metodologia adotada para a construção do conceito, bem como, o próprio conceito de desenvolvimentismo econômico e social.

## 2.5. A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO

Apesar das inúmeras definições sobre o desenvolvimentismo, conceituá-lo de forma objetiva é um desafio por implicar em diferentes visões ideológicas. O desafio que se coloca é construir um conceito de desenvolvimentismo econômico e social numa perspectiva plural, que seja capaz de reconhecer e privilegiar as características inerentes das diversas concepções.

Nesta perspectiva, o trabalho fez uso da metodologia dos tipos ideais de Weber para a construção do conceito, método comum na construção de conceitos nas ciências sociais. O tipo ideal, por ser um instrumento metodológico, foi mobilizado na obra de Weber, seja buscando compreender particularidades ou em suas historicizações comparativas que realizou. Partindo deste princípio, Weber estabeleceu conceitos chamados tipos ideais como instrumentos para se chegar à realidade, ou seja, estabeleceu conceitos que permitiriam a análise da realidade e sua efetiva compreensão.

Tomazette (2008) afirma que “os tipos ideais representam um mecanismo técnico para se proceder à análise da realidade social. Trata-se de um esquema conceitual para permitir o estudo das ações sociais” (Tomazette, 2008, p. 17). De mesmo modo, Fonseca *et al.* (2020) defendem a ideia que o tipo ideal é um método, ou um instrumento de análise, baseado em conceitos. Por

consequente, Cohn (2003) argumenta que “o tipo ideal é um conceito fundamentalmente caracterizador; ele não se aplica aos traços médios ou genéricos de uma multiplicidade de fenômenos, mas visa a tornar o mais unívoco possível o caráter singular de um fenômeno particular” (Cohn, 2003, p. 128). Por fim, Schütz e Junior (2018) defendem a ideia que “o tipo ideal serve, por assim dizer, de instrumento de medida” (Schütz; Junior, 2018, p. 145).

Ressalta-se que para se construir um tipo ideal, ou seja, um conceito, Weber (2003, p. 106) elenca algumas orientações:

Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de pensamento.

Na mesma perspectiva, Schütz e Junior (2018) argumentam que na construção do tipo ideal o pesquisador é capaz de selecionar características, observar elementos e assim construir um todo inteligível dentre outras possibilidades. Para os autores, “o tipo ideal é obtido mediante o conjunto de vários fenômenos analisados de forma macro, que, a fim de melhor compreensão do observador o reduz ao micro para poder extrair da sua observação o maior conjunto possível de verdades, tendo a clareza da sua instabilidade” (Schütz; Junior, 2018, p. 141). Dessa forma, o método de construção do tipo ideal busca delinear o que os fenômenos possuem em particular, identificando características de modo a construir um conceito distinto que se opõe a uma conceituação generalizada (Schütz; Junior, 2018).

Ressalta-se que os tipos ideais não esgotam a realidade empírica, mas servem como instrumento metodológico para a compreensão das ações sociais. Nas palavras de Tomazette (2008), o tipo ideal “[...] deve fornecer um conceito inequívoco que facilite a classificação e a comparação” (Tomazette, 2008, pp. 19 - 20). Sendo assim, o trabalho não pretendeu esgotar toda a literatura existente na busca de construir um conceito ideal para o desenvolvimentismo, mas recorreu à estratégia do tipo ideal de modo a construir um conceito inteligível para o desenvolvimentismo econômico e social.

Baseando-se nesses pressupostos, a partir de estudos, foi construído, um conceito para o desenvolvimentismo econômico e social fundamentando-se em suas aplicações por outros autores, ou seja, para o processo de construção do conceito foram analisados, por meio de artigos científicos, diferentes perspectivas sobre o desenvolvimentismo econômico e social, buscando identificar particularidades e características. A intenção foi desenvolver a construção

de um conceito para o desenvolvimentismo econômico e social partindo das diferentes ou congruentes concepções.

Para este fim, foi realizado um apanhado do estado da arte do debate; a ideia foi pontuar as características mais ressaltadas pelos autores de modo a construir um todo inteligível, ou seja, de modo a construir uma interpretação sólida do que viria a ser o desenvolvimentismo, destacando os principais aspectos que caracterizam o novo e social desenvolvimentismo. Nesse sentido, as bibliografias foram selecionadas a fim de atender alguns requisitos como relevância, complementariedade, crítica e oposição, além da disponibilidade de acesso. O propósito foi submeter as obras selecionadas à fichamentos, apontando suas ideias e características centrais. Dito isto, no Quadro 1 a seguir apresenta-se a aplicação metodológica para a construção do conceito, seguida do conceito construído:

Quadro 1- Aplicação Metodológica para Construção do Conceito

(continua)

<b>Principais Características</b>	<b>Corrente Desenvolvimentista</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Tipos Ideais</b>
Equilíbrio da taxa de lucro, da taxa de juros, da taxa de câmbio, e da taxa de inflação; sentimento de nação solidária; Estado forte com reconhecimento do setor privado nacional; promoção da competitividade internacional; promoção das exportações; mercado de trabalho atuando no pleno emprego estruturado e protegido; por fim, distribuição justa de renda e redução das desigualdades sociais.	Novo desenvolvimentismo	Bresser-Pereira (2016a); Bresser-Pereira (2016b); Bresser-Pereira (2006); Bresser-Pereira (2012); Bresser-Pereira e Gala (2010);	Papel ativo do Estado; política industrial ativa; equilíbrio macroeconômico; incentivo à exportação; redução das desigualdades sociais.
Promoção de políticas de inovação; avanço da competitividade das empresas nacionais; ambiente macroeconômico estável e propício às negociações; mudanças institucionais; políticas socialmente distributivas.	Novo desenvolvimentismo	Faé (2015)	
Nacionalismo; Estado ativo; industrialização; intervencionismo pró mercado; uso do capital estrangeiro a favor do mercado nacional.	Novo desenvolvimentismo	Mollo e Fonseca (2013)	
Foco no mercado externo e em investimentos privados; Estado forte na gestão dos preços macroeconômicos.	Novo desenvolvimentismo	Paulani (2017)	

<b>Principais Características</b>	<b>Corrente Desenvolvimentista</b>	<b>Autor(es)</b>	<b>Tipos Ideais</b> <span style="float: right;">(conclusão)</span>
Confiança nos mercados internos; Estado forte na promoção de políticas públicas e distributivas.	Social desenvolvimentismo	Paulani (2017)	Papel ativo do Estado; redução das desigualdades sociais; distribuição de renda; promoção de políticas públicas; incentivo aos mercados internos.
Desenvolvimento distributivo orientado pelo Estado; priorização do crescimento do emprego, da distribuição de renda, e da ampliação da infraestrutura social; para além de condições favoráveis a acumulação do capital, envolvimento do Estado na reestruturação de setores prioritários, realizando, financiando e coordenando grandes investimentos.	Social desenvolvimentismo	Bastos (2012)	
Crescimento econômico com a inclusão social e a distribuição de renda; intervenção estatal na economia de modo a promover crescimento econômico com equidade social.	Social desenvolvimentismo	Leão e Vaz (2019)	
Crescimento econômico combinado com uma melhora nos padrões distributivos do país.	Social desenvolvimentismo	Castelo (2012)	
Priorização da melhoria da distribuição de renda; promoção de políticas públicas voltadas para transferência de renda; promoção do bem-estar social; investimentos em infraestrutura; investimentos em setores básicos como saúde e educação.	Social desenvolvimentismo	Cepêda (2012)	
Fomento do mercado interno.	Social desenvolvimentismo	Mollo e Amado (2015)	

Fonte: Elaboração própria (2023).

Dessa forma, a partir do método dos tipos ideais, conceitua-se o desenvolvimentismo econômico e social como uma ideologia de desenvolvimento que evidencia o papel do Estado como um agente indutor do desenvolvimento econômico e social, portanto, é defensora da intervenção estatal na economia para corrigir as falhas de mercado de modo a promover a estabilidade macroeconômica, com o objetivo de criar empregos e reduzir o desemprego, bem como, defende um papel estatal ativo na promoção do desenvolvimento social, através da adoção de políticas públicas que visem a garantia de direitos, a igualdade de oportunidades e a justiça social, capazes de promover um desenvolvimento mais inclusivo e equitativo, que leve em conta o bem-estar da população, não se limitando a crescimento da produção, mas também a mudanças estruturais necessárias de modo a torná-lo sustentável a longo prazo, sendo o mais justo do ponto de vista distributivo.

## 2.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto neste capítulo, conclui-se que as estratégias de promoção ao desenvolvimento mostraram-se muitas vezes ambivalentes entre os discursos. Ao passo que para a ortodoxia, aqui compreendida como liberais e neoliberais, desenvolvimento seria sinônimo de aumento da competitividade e crescimento da produção, para o novo desenvolvimentismo mudanças estruturais seriam necessárias, de modo a promover um desenvolvimento duradouro e mais distributivo do ponto de vista social, ainda que não dispensasse alguns preceitos capitalistas e financeiros como meios para alcançar esse propósito. Já o social desenvolvimentismo, corrente mais recente e ainda com discursos insipientes, assemelhou-se em alguns pontos ao novo desenvolvimentismo, entretanto, foi além deste ao defender a ideia que as questões sociais deveriam ser priorizadas para que o verdadeiro desenvolvimento fosse possível.

Além da multiplicidade de ideias da qual viria a ser a melhor estratégia de desenvolvimento, ficou evidente que o papel do Estado em cada uma das ideologias apresentadas decorre de percepções distintas. Para a ortodoxia, admitia-se a ideia que as iniciativas privadas seriam capazes de conduzir a um crescimento duradouro e sustentável, sendo o Estado um entrave ao desenvolvimento. Em contraponto, para os desenvolvimentistas, com raízes heterodoxas, aqui entendidos como nacionais, novos, e sociais desenvolvimentistas, o Estado teria um papel efetivo e indispensável na promoção do desenvolvimento, não apenas econômico, mas também social, agregando a noção de desenvolvimento questões sociais. Os desenvolvimentistas visavam uma mudança estrutural, econômica e social, à medida que a ortodoxia acreditava na possibilidade de eficiência de mercado como meio para o desenvolvimento, o desenvolvimentismo via o Estado como um agente necessário, regulando e intervindo conforme a conjuntura e as necessidades do país.

Vale ressaltar que, se comparado o novo com o social desenvolvimentismo, aquele exigia uma menor intervenção governamental, preocupando-se com as questões produtivas e industriais, tendo uma certa confiança no mercado e no setor privado. Ao passo que, o social desenvolvimentismo enfatizava com maior grau a intervenção governamental e o papel do setor público, além da promoção do consumo de massas, preocupando-se com mais enfoque com as questões sociais às produtivas e industriais. Atrevo-me a dizer que seria esta uma das principais diferenças entre as estratégias.

Apresentadas as teorias de desenvolvimento, bem como, construído um conceito para o desenvolvimentismo econômico e social, cabe-nos um questionamento: “A partir da construção

do conceito de desenvolvimentismo, pode-se dizer que o Nordeste vivenciou a partir de 2003 um processo de desenvolvimentismo econômico e social?” Para responder ao questionamento é imprescindível analisar a região Nordeste e os efeitos do planejamento adotados para a região; temática levantada nos próximos capítulos.

### 3. FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA DO NORDESTE

A região Nordeste é uma das cinco regiões do Brasil e é composta por nove estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. É a terceira maior região em extensão territorial, com cerca de 1,5 milhão de km<sup>2</sup>, o que corresponde a 18% do território nacional. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população do Nordeste em 2021 era estimada em cerca de 57,6 milhões de habitantes; esse número representava cerca de 27% da população total do Brasil, sendo a segunda região mais populosa do país, ficando atrás apenas da região Sudeste, com cerca de 42% da população total do Brasil.

Ademais, o Nordeste possui a maior proporção de pobres do país. Dados da Síntese de Indicadores do IBGE mostram que em 2021 aproximadamente 48,7% da população nordestina estava abaixo da linha de pobreza, ou seja, segundo os parâmetros do Banco Mundial, viviam com um rendimento domiciliar *per capita* menor que US\$5,5 em paridade do poder de compra (PPC); convivendo com uma educação mais precarizada, pois segundo dados do IBGE, em 2019, a taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade era de 13,9%, a maior do país; além das secas prolongadas.

O Nordeste sempre enfrentou desafios socioeconômicos, como a concentração fundiária e de renda, as consequências de secas, a pobreza e o baixo desenvolvimento industrial. Desse modo, observar como a região vem se desenvolvendo econômica e socialmente ao longo dos últimos anos é de grande interesse, e motiva essa pesquisa, em especial se comparada com as demais regiões do país.

Com isto em mente, este capítulo busca oferecer uma perspectiva histórica embasada na literatura especializada sobre o tema, abordando a trajetória econômica e social do Nordeste. Para isto o presente capítulo está organizado em cinco partes. Na seção 3.1, aborda-se a formação econômica do Nordeste brasileiro entre os séculos XVI e XIX, com ênfase na economia do açúcar e seus efeitos na região. Na seção 3.2, são tratadas as transformações e desafios enfrentados pelo Nordeste a partir de 1930. A seção 3.3 apresenta a economia do Nordeste brasileiro entre os anos 1950 e 1980, bem como os desafios regionais enfrentados nesse período. Por fim, nas seções 3.4 e 3.5, são apresentadas, respectivamente, as transformações econômicas ocorridas no Nordeste entre 1990 e 2000, e as considerações finais.

### 3.1. O NORDESTE BRASILEIRO DOS SÉCULOS XVI A XIX: A ECONOMIA DO AÇÚCAR E SEUS EFEITOS

Ao longo da história do Brasil, os diversos períodos econômicos baseados na exportação de produtos, como o açúcar, o ouro, o algodão e o café, desempenharam um papel crucial na configuração das regiões do país, afetando a ocupação territorial, a distribuição da população e as relações socioeconômicas entre elas. Esses ciclos econômicos exerceram influência significativa na formação e desenvolvimento das diferentes regiões brasileiras, estabelecendo padrões de ocupação do território, migrações, distribuição populacional, estrutura social e relações econômicas entre as regiões.

Quanto à formação da região Nordeste, esta esteve intrinsecamente relacionada à história do período colonial do Brasil. Entretanto, vale salientar que durante o período colonial não existiram condições objetivas e subjetivas que permitissem o pleno desenvolvimento de uma territorialidade regional de forma definitiva (Bernardes, 2007, pp. 43 e 49). A colonização do Brasil pelos portugueses foi caracterizada por uma exploração inicialmente voltada para a extração de recursos naturais, sem um planejamento territorial efetivo. Segundo Prado Junior (2004), a organização da sociedade e economia brasileira teve como foco principal interesses externos, voltados para o comércio internacional, sem dar atenção a outras considerações. Toda estrutura e atividades foram dispostas nessa direção.

Para compreender o Nordeste, é fundamental voltar no tempo e analisar as raízes econômicas que perduraram ao longo dos anos. Foi durante o período colonial que as bases do subdesenvolvimento regional foram estabelecidas, e é a partir desse contexto histórico que podemos compreender as principais causas dessa situação. A formação econômica da região tem raízes que remontam ao século XVI, período caracterizado pelo início do cultivo da cana de açúcar destinado a atender a demanda externa da metrópole portuguesa. A cana era cultivada, assim como, posteriormente, se extraiu o ouro, plantou o algodão ou o café: uma mera oportunidade momentânea, com vistas para um mercado externo e distante, um comércio sempre instável e incerto (Prado Junior, 2004).

Ressalta-se que, segundo Furtado (2007), a ideia inicial era utilizar a mão de obra indígena para o projeto de colonização do Brasil. No entanto, segundo o autor, essa opção mostrou-se inviável devido à expansão e à escala de produção requerida pelas empresas agrícolas, que eram os engenhos de açúcar. Furtado (2007) argumenta que, os indígenas, apesar de terem sido submetidos à escravidão e trabalho forçado em diversas ocasiões, não se adaptaram facilmente

ao trabalho nos engenhos, seja por razões culturais, pela falta de imunidade a doenças trazidas pelos colonizadores europeus ou por outras dificuldades. Diante dessa situação e com o aumento da rentabilidade, os colonizadores voltaram-se para o uso da mão de obra africana escravizada. Para o autor, a chegada da mão de obra africana impulsionou a expansão da empresa açucareira, que já se encontrava estabelecida.

De forma interessante, Novais (2007) contextualiza a preferência pelo africano como uma resposta peculiar à suposta "inaptidão" do indígena para a agricultura, relacionando essa perspectiva também à oposição dos jesuítas à escravização dos nativos. É fundamental notar que, embora os indígenas tenham sido ocasionalmente submetidos ao trabalho escravo, sobretudo nas etapas iniciais do cultivo da cana de açúcar, argumentar a favor de uma suposta superioridade africana para essa forma de trabalho carece de validade. Novais (2007) aponta que essa preferência pelo africano deve ser entendida no contexto do sistema mercantilista de colonização, onde o comércio de africanos representava uma via de acumulação capitalista direcionada à metrópole, enquanto a exploração dos indígenas permanecia interna à colônia. Os lucros comerciais resultantes da exploração dos povos indígenas permaneciam na colônia, uma vez que os colonos estavam envolvidos nesse tipo de comércio. Por outro lado, a acumulação gerada pelo comércio de africanos fluía em direção à metrópole, sendo concretizada pelos mercadores metropolitanos que estavam engajados no abastecimento dessa "mercadoria". Essa dinâmica possivelmente contribuiu para a suposta "adaptação" superior dos africanos à agricultura escravista.

Uma vez superadas as dificuldades iniciais da fase de instalação, a colônia açucareira experimentou um rápido desenvolvimento. A colônia açucareira tornou-se excepcionalmente próspera, porém, marcada por uma grande desigualdade. A renda gerada na colônia era fortemente concentrada nas mãos da classe de proprietários de engenhos. Os indícios apontam que, aproximadamente 90% da renda gerada por essa economia no país estava concentrada nas mãos da classe de proprietários de engenhos e de plantações de cana de açúcar (Furtado, 2007).

Destaca-se também que, à medida que a economia açucareira impulsionava a acumulação de terras e engenhos, os latifúndios começaram a surgir na região litorânea do Nordeste, onde o solo era mais adequado para o cultivo e as condições climáticas eram mais amenas do que no interior. A região foi agraciada com uma extensa faixa litorânea, caracterizada por solo fértil, relevo propício, abundância de matas fornecedoras de combustíveis e excelentes materiais de construção. Essa região se destacou como um dos locais ideais no desafiador litoral brasileiro para a prosperidade da vida humana. Os núcleos agrícolas mais relevantes e antigos estavam

situados no litoral do Nordeste açucareiro, abrangendo desde Pernambuco até a Bahia (Prado Junior, 2004).

Além das condições altamente favoráveis na baixada litorânea úmida e quente, como a excepcional qualidade de certos solos e a excelência das condições climáticas, haviam outras circunstâncias vantajosas para essa localização. Como a produção era destinada exclusivamente ao exterior, as atividades econômicas da colônia naturalmente se concentravam nas proximidades dos portos de embarque e exportação. Ademais, outro fator que reforçava a tendência geral de concentração na costa era a fragilidade dos sertões nordestinos, que eram frequentemente assolados pelas secas (Prado Junior, 2004).

Ressalta-se ainda que, a presença de vastas extensões de terra no Nordeste brasileiro resultou da instauração de um segundo sistema econômico, intrinsecamente ligado à produção de açúcar. À medida que a economia açucareira ganhava amplitude, a demanda por animais de trabalho crescia de maneira mais acentuada do que previsto. Esse aumento na exigência de animais tinha sua raiz na contínua devastação das florestas litorâneas, que obrigava a busca por lenha a distâncias cada vez maiores. Entretanto, a criação de gado nas regiões costeiras, inseridas nas próprias propriedades destinadas à produção açucareira, se mostrava inviável. Isso gerava conflitos devido à entrada de gado nas plantações de cana de açúcar. O gado, em busca de alimento, poderia danificar irremediavelmente as plantações ao adentrar nelas, resultando em prejuízos de magnitude considerável para a produção de açúcar. Por essa razão, as propriedades voltadas à produção açucareira frequentemente não proporcionavam um ambiente propício para a criação de gado (Furtado, 2007).

Para a instalação de novas culturas, o método tradicional da "queimada", copiado dos indígenas, era utilizado para preparar o solo. Além disso, a prática de abandonar a área por anos consecutivos, com prazos cada vez mais espaçados, também era empregada como solução para o esgotamento do solo. No entanto, esse processo resultava em uma devastação da mata em larga escala, criando desertos estéreis atrás dos colonizadores, que buscavam constantemente solos frescos que exigissem menos esforço. Os engenhos de açúcar, em particular, contribuíam significativamente para a destruição, pois absorviam quantidades enormes de lenha, levando à escassez desse recurso e, por vezes, ao abandono das atividades dos engenhos. A busca por lenha a distâncias consideráveis era frequente e, em alguns casos, inacessível, levando ao encerramento da produção nos engenhos por falta desse importante recurso (Prado Junior, 2004).

A partir desse contexto, surgiu a economia da criação de gado, uma atividade econômica com características diferentes das unidades produtoras de açúcar, com ocupação de áreas extensivas de terra e, em certa medida, até itinerante (Furtado, 2007). O sertão, no interior do Nordeste, possuía características geográficas particulares que permitia o avanço dessa economia, com vastos chapadões planos e uma vegetação rala. A ausência de água tornava a agricultura inviável, mas o gado podia se espalhar naturalmente pela região. A caatinga fornecia forragem não muito succulenta, mas suficiente para sustentar rebanhos pouco exigentes, de grande resistência e amplamente dispersos, com áreas médias por cabeça consideráveis. O clima áspero também não era favorável ao progresso dos rebanhos, e secas prolongadas causavam verdadeiras hecatombes periódicas. No entanto, havia zonas privilegiadas, como as margens dos rios São Francisco, Parnaíba e seus afluentes, que eram exceções raras na vasta região, proporcionando o elemento indispensável de água para as populações locais e fazendas ribeirinhas. Para contrabalançar em parte os fatores desfavoráveis, o solo salino proporcionava os chamados "lambedouros", onde o gado encontrava o sal necessário (Prado Junior, 2004).

Deve-se ter em mente, contudo, que essa atividade, ao menos em sua fase inicial, estava intrinsecamente ligada à economia açucareira e apresentava uma lucratividade relativamente baixa. A renda gerada por esta economia, no Nordeste, não representava mais do que 5% do valor das exportações do açúcar (Furtado, 2007). No século XVII, a produção de açúcar manteve-se como o principal componente do fluxo de renda no Nordeste brasileiro, seguindo a tendência observada no século anterior; com a economia criatória como um reflexo da açucareira. Nesse período, a estrutura de poder econômico permaneceu altamente concentrada nas mãos dos donos de engenho e de canaviais. Entretanto, ainda na segunda metade do referido século, as duas economias entraram em decadência.

À medida que o estímulo externo diminuiu, a economia açucareira entrou em uma fase de relativa estagnação. A rentabilidade do negócio do açúcar reduziu, ainda que não de forma desastrosa. A situação se agravou, no século XVIII, com o aumento nos preços dos escravos e à emigração da mão de obra especializada, impulsionados pela expansão da economia mineira, situada em uma vasta região que abrangia desde a Serra da Mantiqueira, no atual Estado de Minas Gerais, até a região de Cuiabá, no Mato Grosso, passando por Goiás. Uma vez que a produção de açúcar no Nordeste permaneceu abaixo dos patamares alcançados no século anterior, é provável que algumas das antigas unidades produtivas tenham se desorganizado em favor daquelas que apresentavam condições mais favoráveis em termos de terras e transporte (Furtado, 2007).

No que se refere à economia criatória nordestina, o enfraquecimento do estímulo externo aparentemente teve impactos distintos. Com a redução da demanda por gado pela economia açucareira, o sistema pecuário se voltou para o setor de subsistência. Muitos produtos importados que anteriormente eram adquiridos nos mercados litorâneos, passaram a ser produzidos internamente. O couro tornou-se uma substituição para quase todas as matérias primas, dado o significativo encarecimento relativo de tudo o que não era produzido localmente. Ademais, com o enfraquecimento da economia açucareira na região litorânea, presenciou-se um processo de transferência da população da economia do açúcar para a criatória. Esse movimento intensificou a transformação da pecuária em uma economia de subsistência, uma vez que, a lucratividade da atividade pecuária dependia em grande parte da rentabilidade da própria economia açucareira (Furtado, 2007).

Nesse período, a expansão da economia nordestina teve, em essência, um processo de involução econômica. O setor de alta produtividade, o açucareiro, gradualmente passou a perder importância relativa, ao mesmo tempo em que a produtividade do setor pecuário declinava, apesar de sua expansão em tamanho. Na realidade, o crescimento observado na economia refletia, predominantemente, o crescimento do setor de subsistência, o qual passou a abrigar uma parcela crescente da população. Pode-se dizer, que o Nordeste, que possuía um sistema econômico de alta produtividade até meados do século XVII, foi gradualmente se transformando em uma economia na qual uma grande parcela da população produzia somente o suficiente para sua subsistência (Furtado, 2007).

No final do século XVII, o destino da colônia era incerto. Em Portugal, ficou evidente que a única saída seria a busca por metais preciosos. O estado de prostração e pobreza em que tanto a metrópole quanto a colônia se encontravam explicam o rápido desenvolvimento da economia mineira, nos primeiros dez anos do século XVIII. Grandes recursos, principalmente sob a forma de mão de obra escrava, foram deslocados do Nordeste, enquanto em Portugal surgiu pela primeira vez uma considerável corrente migratória espontânea em direção ao Brasil (Furtado, 2007). Apesar de ter existido leis que buscavam restringir a emigração para o Brasil, a descoberta das minas trouxe consigo um aumento alarmante no fluxo migratório para o país (Prado Junior, 2004).

Ainda no Nordeste, parte da população da economia criatória, cujo mercado definha com a decadência da economia açucareira, dirigiu-se em busca do florescente mercado da economia mineira. Esse deslocamento do gado nordestino resultou na elevação dos preços pagos pelos engenhos, o que provocou fortes reações oficiais e tentativas de interdição. Ressalta-se que a

economia mineira, por meio de seus efeitos indiretos, possibilitou a articulação entre diferentes regiões do Sul do país. Em contraste com o Nordeste, onde se partiu de um vazio econômico para a formação de uma economia pecuária dependente da açucareira, no Sul do país a pecuária já existia antes da mineração (Furtado, 2007).

É importante ressaltar também, que a renda média na economia mineira foi inferior àquela observada na região açucareira, no entanto, seu mercado apresentou potencialidades muito maiores. Suas dimensões absolutas foram superiores, já que as importações representaram uma proporção menor do dispêndio total. Além disso, a renda esteve menos concentrada, devido à maior proporção de população livre. Essas condições tornaram a região mineira muito mais propícia ao desenvolvimento de atividades voltadas para o mercado interno do que a região açucareira havia sido até então (Furtado, 2007).

Entretanto, nas regiões mineiras, não foram estabelecidas formas permanentes de atividades econômicas, exceto por alguma agricultura de subsistência. Portanto, era previsível que, com o declínio na produção de ouro, ocorresse uma rápida e generalizada decadência econômica. À medida que a produção aurífera diminuía, as grandes empresas perdiam capital e se desestruturavam. Muitos dos antigos empresários acabaram se tornando simples garimpeiros e, com o passar do tempo, voltaram a depender exclusivamente da economia de subsistência (Furtado, 2007). A exaustão das minas tornou-se evidente já no século XVIII, e a decadência atingiu seu auge no terceiro quartel desse século (Prado Junior, 2004). Dessa forma, o último quartel do século XVIII foi marcado pelo declínio não apenas da economia açucareira, mas também da mineira.

Furtado (2007), retrata ainda alguns importantes eventos políticos que tiveram impactos nos mercados mundiais de produtos tropicais, a exemplo da região Nordeste, no último quartel do século XVIII e nos primeiros dois decênios do século XIX. Esses acontecimentos foram: i) A Guerra de Independência dos EUA, seguida pela Revolução Industrial inglesa, que tiveram reflexos indiretos na região maranhense, com o aumento da exportação de algodão; ii) A Revolução Francesa e os subseqüentes transtornos em suas colônias produtoras de artigos tropicais; iii) As Guerras Napoleônicas, o bloqueio e contra bloqueio na Europa, e a desarticulação do vasto império espanhol na América; iv) Ademais, em 1789, a grande colônia açucareira francesa do Haiti entrou em colapso; o território abrigava quase meio milhão de escravos, que se revoltaram e destruíram grande parte da riqueza acumulada ali.

Na mesma perspectiva, Prado Junior (2004) argumenta que a Revolução Industrial e todos os conflitos europeus, desde a guerra de Sucessão da Espanha até as Guerras Napoleônicas,

tiveram um impacto significativo no cenário mundial. Para Prado Junior (2004), essas guerras, que frequentemente ocorriam nas grandes rotas marítimas, contribuíram para a valorização dos produtos do ultramar, dificultando e escasseando seu fornecimento. Segundo Furtado (2007), esses eventos abriram espaço para um período de aparente prosperidade para a região açucareira do Brasil. Durante as guerras napoleônicas, o valor das exportações de açúcar mais que duplicou. Além disso, durante os anos de guerra, a atividade industrial na Inglaterra foi intensa, e a demanda por algodão cresceu significativamente. Conseqüentemente, o Nordeste, seguindo o exemplo do Maranhão, também direcionou recursos para a produção desse artigo. As dificuldades enfrentadas pelas colônias espanholas também afetaram o mercado de produtos tropicais e couros. Como resultado desses acontecimentos, praticamente todos os produtos da colônia experimentaram elevações temporárias de preços.

Ressalta-se que, a prosperidade experimentada era instável, pois dependia das condições excepcionais que prevaleciam no mercado mundial de produtos tropicais. Há indícios que, do período que abrange o último quartel do século XVII até o início do século XIX, a economia do Nordeste experimentou um lento processo de enfraquecimento, levando a uma queda contínua da renda real *per capita* de sua população. Acreditava-se, já no século XIX, que a única saída de superação da estagnação no Brasil dependia da reintegração ao crescente comércio internacional. Entretanto, o país enfrentava desafios significativos, como a escassez de tecnologia própria e a limitada formação de capitais disponíveis para investir em novas atividades. O desafio do Brasil era encontrar produtos de exportação cuja produção dependesse principalmente da terra, pois esta era o único fator de produção abundante no país. Os capitais eram escassos, e a mão de obra era composta por mais de dois milhões de escravos, muitos dos quais permaneciam imobilizados na indústria açucareira ou em atividades domésticas (Furtado, 2007).

De acordo com Prado Junior (2004), a economia brasileira ingressou no século XIX em condições precárias, mesmo com algumas conjunturas favoráveis. A livre concorrência com adversários mais bem equipados tornava sua derrota inevitável. Dependendo exclusivamente do comércio exterior e sem controle sobre os mercados, o colapso era iminente. No entanto, a intervenção providencial veio sob a forma de um produto para o qual a natureza nos equipou perfeitamente: o café. Na mesma perspectiva, Furtado (2007) argumenta que, em meio a essas grandes dificuldades, em meados do século XIX, emergiu, a economia do café, um produto relativamente novo, cujas características de produção se adequavam perfeitamente às condições ecológicas do país.

O café consagrou-se como uma nova fonte de riqueza para o país, com sua produção concentrada nas áreas próximas à cidade do Rio de Janeiro, capital do país na época. A região próxima possuía mão de obra em abundância, devido ao declínio da economia mineira. Além disso, a facilidade de acesso ao porto permitia resolver questões de transporte com o uso abundante de mulas. Contudo, a consolidação da economia cafeeira não ocorreu de maneira espontânea. Para garantir a estabilidade e o crescimento do setor, uma série de políticas públicas foram implementadas ao longo do tempo. O governo brasileiro adotou medidas como o financiamento da expansão da lavoura, investimentos em infraestrutura para facilitar o escoamento da produção e a promoção de políticas de imigração para suprir a crescente demanda por mão de obra. Além disso, no início do século XX, a política de valorização do café, com a intervenção direta do Estado na regulação da oferta e no suporte aos preços, consolidou definitivamente a hegemonia do setor cafeeiro na economia nacional. Ao término do terceiro quartel do século XIX, os aspectos fundamentais do problema econômico brasileiro haviam sido alterados (Furtado, 2007). A grandiosa jornada do café começou a moldar o país da economia cafeeira, possibilitando ao país reintegrar-se ao crescente comércio mundial. O Brasil passou a ver o seu eixo econômico se deslocar de forma definitiva para o setor cafeeiro, consolidando-o como a principal atividade econômica do país (Prado Junior, 2004).

Destaca-se, porém, que segundo Furtado (2007), o açúcar e o algodão eram os únicos produtos significativos na exportação do Nordeste. Isso evidencia o fato que o desenvolvimento da segunda metade do século XIX não abrangeu todo o território brasileiro. Para o estudioso, a economia brasileira podia ser dividida em três setores principais<sup>9</sup>: o primeiro, característico do Nordeste, abrangia a economia do açúcar e do algodão, além de uma vasta zona de economia de subsistência, com laços enfraquecidos; o segundo setor englobava principalmente a economia de subsistência do Sul do país; o terceiro setor tinha como foco central a economia cafeeira, localizada no Sudeste do país. Ao analisar as regiões, Furtado concluiu que a renda *per capita* diminuiu na região nordestina. Já na região Sul, com um crescimento populacional de 3% ao ano, a renda *per capita* teve uma expansão notável, estimada em pelo menos 1% ao ano. Quanto à região cafeeira, estimou-se uma taxa de crescimento da renda *per capita* de 2,3% ao ano (Furtado, 2007).

---

<sup>9</sup> Duas regiões importantes ficaram fora desses três sistemas: a Bahia, que exportava cacau e fumo, com uma renda per capita presumivelmente estável; e a Amazônia, exportadora de borracha, que possivelmente teve um crescimento absoluto da renda duas vezes mais intenso que a região cafeeira (Furtado, 2007).

Segundo Carvalho (2018a), entre os séculos XVI e XIX, a região Nordeste foi importante produtora de mercadorias para o continente europeu. Além do açúcar, exportava fumo e madeira extraída de florestas tropicais. Entretanto, em decorrência de movimentos ocorridos em escala mundial, no século XIX o Nordeste perdeu sua hegemonia para o Sudeste, que foi favorecida pelo desenvolvimento da economia cafeeira. Em 1840, o café era o principal produto da pauta de exportação brasileira, enquanto o peso na balança comercial do açúcar, produzido na região Nordeste, entrava em declínio.

Segundo Prado Junior (1981), o progresso da lavoura cafeeira no Brasil, desde o último decênio do século XIX, foi notável no geral, mas apresentou uma acentuada irregularidade ao considerarmos as diversas regiões do país. O crescimento não foi uniforme nem harmonioso; enquanto alguns setores experimentaram expansão, outros sofreram declínio e até mesmo o completo aniquilamento. Para Furtado (2007), o rápido crescimento da economia cafeeira veio acompanhado de disparidades regionais nos níveis de renda per capita, além de estabelecer um núcleo econômico, na região Sul e Sudeste do país, que serviu como ponto de referência para as demais regiões se articularem.

Cumprе salientar que, em 1889, o Brasil deixou de ser um Estado unitário sob a forma de Império e se tornou uma República Federativa. Contudo, essa mudança não descentralizou o poder, e as elites regionais mantiveram controle sobre o governo central. O período entre 1889 (Proclamação da República) até 1930 (quando Getúlio Vargas assumiu o poder após a chamada revolução de 1930) é conhecido como Primeira República ou República Velha. Durante esse tempo, as regiões eram dominadas por oligarquias (os coronéis) que exerciam poder pessoal através de práticas como posse de terras, clientelismo, relações de amizade e patrimonialismo no trato da coisa pública, sem distinção clara entre o público e o privado (Portugal; Silva, 2020).

Na época da República Velha no Brasil, havia um sistema de "federalismo desigual" que favorecia estados como São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais em seu acesso ao Governo Federal sediado no Rio de Janeiro. Enquanto isso, estados mais distantes do centro do poder e que enfrentavam um declínio econômico contínuo, como Pernambuco, tinham pouco ou nenhum poder político no âmbito nacional. Esse desequilíbrio político refletia as disparidades regionais e econômicas existentes no país durante o período. Naquela época, São Paulo já se destacava como uma potência econômica exportadora do Brasil, impulsionada pelo setor cafeeiro em expansão. No entanto, alguns estados e regiões ficaram excluídos desse circuito econômico e não podiam desfrutar dos benefícios trazidos pela prosperidade da indústria cafeeira. Nesse cenário, estados afetados por esse "federalismo desigual" necessitavam de

recursos e intervenções do Governo Federal, pois muitos de seus problemas eram persistentes e ultrapassavam as fronteiras estaduais, como é o caso das secas no semiárido nordestino (Portugal; Silva, 2020).

Ao chegar à metade do século XX, a economia brasileira tinha atingido um nível razoável de interligação entre as diversas regiões do país. No entanto, simultaneamente, as desigualdades nos níveis de renda entre essas regiões haviam crescido consideravelmente. À medida que a economia brasileira transitava do período de prosperidade cafeeira para o desenvolvimento industrial, tornava-se cada vez mais evidente a concentração regional da renda (Furtado, 2007).

Vale ressaltar que, ainda no século XX, especificamente entre 1915 e 1919, o Nordeste enfrentou uma grande seca, intensificada entre 1917 e 1919. Nesse momento crucial, a região necessitava ainda mais de apoio do Estado. No entanto, algumas vozes defendiam o abandono ou uma significativa redução das políticas federais destinadas a essa área. A justificativa era de que os recursos públicos deveriam ser direcionados exclusivamente para as regiões consideradas mais dinâmicas da economia nacional, como a lavoura cafeeira e a infraestrutura no Sul/Sudeste. Essa perspectiva também sugeriu uma solução “aparentemente mais simples e econômica”: a transferência de milhões de nordestinos para o Sul/Sudeste, onde supostamente encontrariam empregos estáveis e seriam integrados ao complexo produtivo da grande lavoura cafeeira (Bernardes, 2007).

Embora o ciclo do café no Brasil tenha conhecido um período de prosperidade econômica, a partir da década de 1930, entrou em declínio. Esse declínio foi desencadeado pela quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, que provocou uma série de eventos culminando na Grande Depressão e na subsequente crise econômica mundial. A dependência excessiva do café como produto de exportação tornou a economia brasileira vulnerável às oscilações do mercado internacional.

Segundo Furtado (2007), no contexto da economia cafeeira brasileira, o governo buscava manter os preços internacionais do café estáveis e elevados, já que o país era um dos principais produtor e exportador desse produto. Para isso, o governo implementou uma série de estratégias, como o controle da oferta e a queima de estoques em períodos de superprodução, a fim de evitar a queda dos preços. Além disso, o Brasil recebeu apoio de outros países produtores de café na tentativa de manter o mercado internacional estável. No entanto, o crescimento acelerado da produção de café durante a segunda metade da década de 1920 levou a um excesso de oferta no mercado internacional. Isso acabou pressionando os preços para baixo, apesar dos esforços para mantê-los elevados. Quando a Crise de 1929 atingiu os mercados globais, a

demanda por produtos básicos, incluindo café, diminuiu drasticamente. O Brasil, como um grande produtor de café, foi fortemente impactado pela queda acentuada nos preços internacionais.

A situação vulnerável da economia cafeeira se deveu, em parte, à dependência excessiva desse único produto de exportação. Quando os preços do café caíram, o Brasil não tinha uma diversificação econômica significativa para amortecer o impacto da crise. Isso resultou em dificuldades econômicas consideráveis, afetando não apenas os produtores de café, mas também a economia em geral. Portanto, a década de 1920 viu um crescimento expressivo na produção de café, impulsionado por estímulos artificiais, mas essa expansão levou a uma vulnerabilidade da economia cafeeira brasileira quando a Crise de 1929 eclodiu e causou quedas nos preços do café e da demanda global.

Na próxima seção, exploraremos os efeitos da Grande Depressão no Brasil e as medidas adotadas para enfrentar os desafios dessa crise, especialmente no âmbito regional.

### 3.2. A ECONOMIA DO NORDESTE A PARTIR DE 1930: TRANSFORMAÇÕES E DESAFIOS

A partir de 1930, o Brasil passou por um processo de transformação. A crise mundial desencadeada em outubro do ano anterior repercutiu gravemente no país. O valor dos produtos fundamentais, especialmente o café, caiu bruscamente, sofrendo uma grande redução nas exportações. Ao mesmo tempo, interrompeu-se o fluxo regular de capitais estrangeiros que normalmente alimentava a economia do país e se tornou indispensável para o equilíbrio das finanças externas (Prado Junior, 1981).

Esse cenário determinou naturalmente um brusco e profundo desequilíbrio nas contas externas do país, resultando em um *déficit* considerável. A moeda se desvalorizou rapidamente, apesar das restrições cambiais adotadas, e as importações declinaram fortemente. O consumo do país sofreu um grande desfalque, o que, por sua vez, estimulou a produção interna. No setor das dívidas públicas, a maior parte das obrigações foi rechaçada, o que significa que o Brasil não conseguiu cumprir suas responsabilidades financeiras com os credores internacionais. Nos anos que se seguiram, de 1934, 1940 e 1944, os credores estrangeiros que haviam investido no Brasil enfrentaram cortes drásticos em seus créditos, resultando em reduções significativas nos valores devidos. Além disso, a remuneração dos capitais privados também enfrentou sérias dificuldades após 1930. Pela primeira vez na história brasileira, muitas empresas estrangeiras

operando no país tiveram seus lucros congelados, tornando impossível a remessa desses ganhos devido à falta de cobertura cambial (Prado Junior, 1981).

As perspectivas do Brasil como fornecedor do comércio internacional tornaram-se mínimas. O café, que durante um século lhe garantiu uma posição notável nesse campo, já não podia mais oferecer o mesmo sustento. A estrutura oferecida pelo antigo sistema, voltado predominantemente para o mercado externo, gradativamente se tornava mais restrita e incapaz de sustentar a economia do país (Prado Junior, 1981).

Tem-se que a grave crise que o sistema tradicional enfrentava como fornecedor de matérias primas e gêneros tropicais impulsionou o progresso de uma nova economia voltada para as necessidades internas do Brasil (Prado Junior, 1981). Nesse contexto, observou-se a transformação do modelo primário exportador em um modelo de substituição de importações. Sob essas circunstâncias, o processo de industrialização no Brasil teve um desenvolvimento mais acentuado (Portugal; Silva, 2020). A partir desse período, presenciava-se a transição de uma economia agrário exportadora para uma economia de base urbano industrial.

Ademais, no âmbito político, ocorreu uma ruptura com a sequência de presidentes apoiados diretamente pelos estados de São Paulo e Minas Gerais, que era conhecida informalmente como a política do café com leite. Nessas circunstâncias, Getúlio Vargas ascendeu ao poder, inaugurando assim a "Era Vargas" (Portugal; Silva, 2020). A partir desse momento, o Estado nacional passou a exercer uma intervenção mais efetiva no território, o que se refletiu em uma nova forma de organização territorial, conhecida como regionalização (Bernardes, 2007).

De acordo com Carvalho (2018a), em meio a essa conjuntura, entre os anos de 1930 e 1932, o Nordeste enfrentou mais uma grande seca. Além disso, durante esse mesmo período, a região vinha perdendo mercado consumidor de seus principais produtos e enfrentava a intensa migração de nordestinos em direção ao Sudeste. Esses fatores foram determinantes para que o governo adotasse novas posições em relação ao Nordeste, buscando praticar políticas de cunho mais desenvolvimentista, como forma de enfrentar os desafios socioeconômicos na região.

Alguns marcos históricos ilustram esse novo momento; a Constituição Federal de 1934 reconheceu as secas como um problema regional ao propor, no art. 177, a implementação de um plano sistemático e permanente, a cargo da União, para enfrentar os efeitos das secas, destinando recursos específicos para esse propósito (Portugal; Silva, 2020; Bernardes, 2007). Entretanto, essa abordagem para o combate às secas teve uma duração breve, durando apenas três anos, pois o tema não foi incluído na nova Constituição de 1937, quando Getúlio Vargas

instaurou uma ditadura no Brasil conhecida como Estado Novo (1937-1945)<sup>10</sup> (Portugal; Silva, 2020).

Também, em 1934, foi criado o Instituto Nacional de Estatística, posteriormente transformado, em 1938, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e em 1937, surgiu o Conselho Nacional de Geografia. Tanto o IBGE quanto o Conselho Nacional de Geografia foram responsáveis pela oficialização da primeira divisão regional do território brasileiro e pela elaboração do primeiro mapa do Brasil, onde o país foi dividido em regiões. O Nordeste, a partir dessa época, tornou-se oficialmente uma região com delimitação reconhecida, embora esse processo já tivesse iniciado em períodos anteriores. Pode-se dizer que, o período consolidou a plena constituição do Nordeste como uma região definida oficialmente (Bernardes, 2007). Além disso, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, destacou a preocupação do governo em qualificar o corpo técnico para planejar e conduzir o processo de industrialização que estava se desdobrando no país (Portugal; Silva, 2020).

Posteriormente, entre os anos de 1940 e 1942, o Nordeste do Brasil enfrentou outra seca ainda mais intensa do que a ocorrida entre 1930 e 1932, o que obrigou o governo de Getúlio Vargas a tomar medidas de intervenção, em consonância com a política nacional desenvolvimentista. Diante dos desafios causados pelas secas, em 1945, a antiga Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) foi reformulada e renomeada como Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Essa nova instituição possuía maior agilidade e recursos para a construção de açudes e outras obras no semiárido. Esses aspectos refletem claramente a abordagem intervencionista do Estado, característica do modelo de desenvolvimento nacional adotado na Era Vargas e voltada para a região Nordeste. No mesmo ano de 1945, foi criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), cujo objetivo era aproveitar o potencial do Rio São Francisco para a produção de energia elétrica, o que se efetivou apenas em janeiro de 1955 (Carvalho, 2018a).

Cabe mencionar que, ainda em 1945, logo após o término da Segunda Guerra Mundial, Getúlio Vargas deixou o poder e a democracia foi restaurada no Brasil. O general Eurico Gaspar Dutra foi eleito como Presidente da República (1946-1951), seguindo uma linha mais liberal e

---

<sup>10</sup> Durante o Estado Novo, o poder central ganhou proeminência sobre os estados, e o Poder Executivo prevaleceu sobre o Legislativo e o Judiciário. Esse cenário sugere um provável enfraquecimento da influência das oligarquias regionais, que antes eram beneficiadas pelos mecanismos voltados para o combate das secas no Governo Federal (Portugal; Silva, 2020).

menos nacionalista em sua abordagem governamental (Portugal; Silva, 2020). Durante o mandato de Eurico Gaspar Dutra, uma nova Constituição para o Brasil foi elaborada e promulgada em 18 de setembro de 1946. Esse período marcou uma significativa mudança na estrutura política e institucional do país, consolidando as bases da ordem democrática e marcando uma nova fase na história brasileira.

Mesmo com essa mudança política; com a nova Constituição de 1946 foram delimitados recursos e objetivos mais precisos por meio de um orçamento específico para a região Nordeste. O art. 198 apresentou medidas concretas para enfrentar os efeitos das secas, como direcionar 3% da renda tributária da União para esse propósito, criar um fundo especial de socorro em calamidades, que poderia ser emprestado a agricultores e industriais afetados pela seca, e estabelecer que os estados deveriam aplicar o mesmo percentual na construção de açudes e outros serviços de assistência. Adicionalmente, o art. 29 previu um plano para aproveitar as possibilidades do rio São Francisco, destinando 1% das rendas tributárias da União para essa finalidade. Essas disposições representaram um importante avanço na busca por soluções para os desafios enfrentados pelo Nordeste (Portugal; Silva, 2020, p. 44).

Ademais, em 1948, foi fundada a Companhia do Vale do São Francisco (CVSF), que atualmente é conhecida como Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf). O estudo de Portugal e Silva (2020) revela que, a CVSF tratava-se de uma empresa pública com autonomia financeira e administrativa, diretamente vinculada à Presidência da República. As entidades existentes na região Nordeste com a mesma finalidade passaram naquele momento a serem orientadas e fiscalizadas pela companhia. Ademais, a ela caberia elaborar o Plano Geral de Aproveitamento do Vale do São Francisco, que só foi criado posteriormente, em 1950, com o objetivo de regularizar o curso dos rios, melhor distribuir suas águas, explorar seu potencial hidrelétrico, fomentar a indústria e a agricultura, promover o desenvolvimento da irrigação, modernizar os transportes, estimular a imigração e colonização, e prestar assistência à exploração de suas riquezas.

Por fim, é importante destacar que, apesar da criação de obras e departamentos, além do reconhecimento da problemática regional durante o período analisado aqui, não houve uma abordagem integrada para lidar com os problemas regionais sob a perspectiva nacional. Essas questões só começaram a ser abordadas posteriormente, a partir dos anos 1950, período que será explorado na próxima seção.

### 3.3. O NORDESTE BRASILEIRO ENTRE 1950 E 1980: INDUSTRIALIZAÇÃO, INFRAESTRUTURA E DESAFIOS REGIONAIS

A partir da década de 1950, o subdesenvolvimento do Nordeste foi reconhecido como um problema estrutural. Nessa época, as disparidades econômicas e sociais entre o Nordeste e outras regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste, passaram a ser amplamente debatidas no cenário nacional. Segundo Carvalho (2018a), foi somente em 1950 que o debate sobre a questão regional ganhou destaque, com foco nas problemáticas específicas do Nordeste. Naquela década, o Nordeste era a região mais pobre do país, com uma grande disparidade entre a renda da população nordestina e a população do Sudeste. Enquanto a região Sudeste apresentava os melhores indicadores sociais, o Nordeste possuía os piores, distanciando-se cada vez mais da média nacional.

No âmbito político, em 31 de janeiro de 1951, Gaspar Dutra transferiu o cargo para Getúlio Vargas, que retornou à presidência do Brasil após vencer as eleições de 1950. Segundo Portugal e Silva (2020), com a volta de Getúlio Vargas, o projeto de integração nacional, pautado na segurança nacional e na integração dos mercados regionais, renovou-se e ganhou forma. Esse projeto passou a coexistir no pós-guerra com o planejamento e a expressão do desenvolvimento, que ganharam força nas diretrizes que orientavam a ação do Estado. Um destaque relevante, com a retomada de Getúlio Vargas ao poder, foi a criação, em 1951, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU). A CMBEU desenvolveu projetos abrangendo diversos setores, como infraestrutura, agricultura e administração pública. Além disso, segundo Carvalho (2018a), em 1952, Getúlio Vargas criou o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), um órgão financeiro destinado a apoiar e dinamizar a economia da região Nordeste do país.

Apesar das tentativas de dinamizar a região Nordeste, esta permanecia em situação de atraso em relação as regiões Sul e Sudeste. Em 1955, um exemplo ilustrativo dessa disparidade era que a cidade de São Paulo, com uma população de 10 milhões de habitantes, possuía um Produto Interno Bruto (PIB) 2,3 vezes maior do que o do Nordeste, que tinha uma população de 20 milhões no mesmo ano. Como resultado, a renda per capita em São Paulo era 4,7 vezes mais elevada do que na região nordestina (Furtado, 2007).

Nesse mesmo ano, 1955, Juscelino Kubitschek (JK) foi eleito Presidente da República e governou de 1956 a 1961, marcando uma nova era na história brasileira. Esse período histórico carregava as tensões do pós-guerra e as esperanças de desenvolvimento para combater

desigualdades nacionais e regionais. O objetivo era promover o desenvolvimento econômico aliado à democracia e combater a miséria, buscando soluções para as desigualdades entre as nações e dentro do próprio país (Bernardes, 2007).

Com JK na presidência, o processo de industrialização por substituição de importações se acelerou. O Plano de Metas, lançado pelo então Presidente, impulsionou o crescimento industrial, mas também acentuou a concentração econômica no Sudeste. Esse desequilíbrio regional foi evidente, ressaltando a necessidade de buscar uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento em todo o país (Portugal; Silva, 2020).

A nível nacional, o Plano de Metas, focado em investimentos em infraestrutura e indústria, concentrados na região de São Paulo, acentuou ainda mais as desigualdades regionais. Essa situação gerou pressões políticas e sociais, especialmente no Nordeste, que se tornaram evidentes no final da década de 1950. Percebe-se que nessa época, o Brasil encontrava-se numa trajetória de crescimento, ao passo que o Nordeste enfrentava uma crise econômica agravada pelas secas, logo era natural que crescessem movimentos sociais e políticos reivindicando reformas. As profundas disparidades socioeconômicas entre o Centro-Sul do país e a região Nordeste impulsionaram o surgimento de movimentos sociais e políticos que clamavam por projetos capazes de promover mudanças estruturais na sociedade brasileira. Dentre esses movimentos, destacaram-se as ligas camponesas, que lutavam pela reforma agrária, e as pressões da Igreja Católica, que demandavam medidas reformistas (Gonçalves, 2016).

Nesse contexto, o presidente JK começou a abordar a questão regional e convocou Celso Furtado para discutir sobre o Nordeste. Durante a conversa, Furtado apontou que a política industrial do presidente favorecia as disparidades regionais, uma vez que as indústrias estavam concentradas no Centro-Sul do país. Além disso, Furtado argumentou que a política adotada na região Nordeste, embora híbrida, não resolvia as questões socioeconômicas da população local, pois privilegiava a expansão da pecuária, sem causar um impacto significativo na produção familiar (Gonçalves, 2016).

Em resposta à conjuntura da época, foi criado em 1956 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Liderado por Celso Furtado, o GTDN tinha como objetivo, além de evitar uma possível revolução social, desenvolver estudos para orientar políticas públicas destinadas ao crescimento da região Nordeste (Gonçalves; Montenegro; Agra, 2017). Uma das principais propostas do GTDN, era incentivar a industrialização na região como uma forma de superar as dificuldades derivadas da antiga base agroexportadora nordestina (Araújo, 1997).

Sob a coordenação de Celso Furtado no GTDN, o Nordeste ganhou proeminência como um problema nacional, levando o Governo Federal a empenhar esforços para enfrentar seus desafios, que extrapolavam a questão das secas. O problema regional deixou de ser apenas uma questão de integração de mercados e combate às secas para se tornar um desafio mais abrangente de desenvolvimento, destacando-se como um problema ligado ao subdesenvolvimento. Essa mudança de perspectiva marcou uma nova fase na abordagem das disparidades regionais no Brasil (Portugal; Silva, 2020).

Contudo, em 1958, enquanto o Brasil passava por uma fase de efervescência econômica e elevada confiança motivada principalmente pela construção de Brasília e o impulso da industrialização, o Nordeste convivia com sua economia baseada no setor agrícola, enfrentando ainda uma grande seca, que acarretava falta de alimentos, desemprego e o êxodo rural. Somado a isso, os recursos que eram destinados para a região, muitas vezes, eram desviados para a construção de açudes nas fazendas dos chamados "coronéis". O descontentamento da população foi evidenciado nas eleições para governadores de 1958, quando candidatos de oposição ao presidente foram eleitos.

Salienta-se que, a partir do trabalho do GTDN, surgiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959, criada pelo governo de JK, representando um marco institucional fundamental para o modelo de política de desenvolvimento regional no Brasil, como uma iniciativa para desenvolver a indústria local e reduzir as disparidades regionais, especialmente entre o Nordeste e o Sudeste, buscando minimizar os conflitos entre as regiões. Essa autarquia foi criada sob a subordinação direta à Presidência da República, e Celso Furtado assumiu como Secretário Executivo de 1959 a 1964. Com o propósito de coordenar as ações do Governo Federal na região Nordeste, a Sudene tinha como missão promover e gerir o desenvolvimento da região, buscando equilibrar o desenvolvimento regional do país (Gonçalves; Montenegro; Agra, 2017; Pereira; Taques, 2014).

No trabalho de Pereira e Taques (2014), destacam-se alguns objetivos básicos da Sudene:

- a) Intensificar investimentos industriais para criar empregos, com apoio da Lei de Incentivos Fiscais (Lei nº 34/18);
- b) Aumentar a produtividade açucareira e reduzir a dependência de produtos importados do Sudeste por meio de modificações na estrutura agrária do Nordeste;
- c) Promover o desenvolvimento econômico nas zonas semiáridas, buscando maior produtividade e adaptação ecológica;
- d) Integrar as terras úmidas do Sul da Bahia e do Maranhão à economia regional através da construção de estradas, facilitando a migração para a região amazônica.

Com a Sudene, teve-se início a uma nova era marcada pela incorporação nordestina no cenário nacional, pois na época o crescimento e dinamismo econômico eram concentrados nas regiões Sudeste e Sul do país (Gonçalves, 2016). A proposta da Sudene era promover o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste do Brasil, através da industrialização da região, do desenvolvimento de programas de irrigação e combate à seca, da construção de infraestrutura na região, e da capacitação de recursos humanos qualificados.

De acordo com Bernardes (2007), a criação da Sudene foi de extrema importância ao representar o ponto de convergência de um longo processo histórico de ação estatal no Nordeste. Essa iniciativa refletiu uma visão crítica desse processo e resultou na formulação de uma nova política com propostas de intervenção viáveis, buscando promover mudanças significativas na região. Surgindo em um momento de transformação política, a Sudene rompeu com a política tradicional de combate às secas e promoveu a reorganização da propriedade fundiária, fortalecendo a burguesia industrial e a classe de trabalhadores assalariados.

Conforme mencionado por Portugal e Silva (2020), a Sudene foi o órgão catalisador do desenvolvimento nordestino, um verdadeiro “Ministério do Nordeste”, com um corpo de funcionários especializados, estrutura que ganhava espaço no âmbito do Estado brasileiro, no modelo mais sofisticado para tratar os problemas regionais até então.

Segundo os estudos de Araújo (1997), a Sudene desempenhou um papel fundamental na dinamização da atividade econômica e na superação da estagnação econômica na região nordestina. Nos primeiros anos de sua criação, especialmente no início dos anos 1960, a Sudene concentrou seus esforços e recursos federais na realização de estudos e pesquisas sobre os recursos naturais do Nordeste, com ênfase especial nos recursos minerais, além de trabalhar na ampliação da oferta de infraestrutura econômica, principalmente nos setores de transporte e energia elétrica.

Nos anos posteriores à década de 1960 diversas indústrias foram estabelecidas na região Nordeste graças aos incentivos fornecidos pela Sudene. Notáveis são o polo petroquímico de Camaçari, localizado na Bahia, e o complexo minero metalúrgico no Maranhão. Além desses, também se destacam o polo de fertilizantes em Sergipe, o complexo da Salgema em Alagoas e a produção de alumínio no Maranhão (Araújo, 1997).

É relevante mencionar que, em 1961 Jânio Quadros assumiu a presidência do Brasil, sucedido posteriormente por João Goulart. Em 1963, o governo elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, com o objetivo de combater a inflação e impulsionar o progresso nacional. Entretanto, o plano durou pouco tempo de execução e acabou sendo

abandonado. Em seguida, João Goulart propôs a implantação das reformas de base, que não puderam ser implementadas devido ao golpe militar de 1964. O golpe tinha como discurso a restauração das classes conservadoras no país e a aspiração de colocar o Brasil entre as grandes potências mundiais, além de incluir argumentos relacionados ao combate à corrupção e ao comunismo. No entanto, para além da retórica oficial, a instauração do regime militar representou a aliança entre os militares e as oligarquias econômicas, cujos interesses convergiam na manutenção da estrutura socioeconômica vigente. Isso se refletiu no arquivamento da proposta regional de desenvolvimento do GTDN, bem como das reformas agrária e fundiária, que ameaçavam diretamente os interesses dos grandes proprietários de terra. O objetivo central passou a ser a construção de uma nação independente, com ênfase em ações não relacionadas a questões sociais (Gonçalves, 2016).

Durante o regime militar, o Brasil viveu um período de notável crescimento econômico entre 1969 e 1974, conhecido como "Milagre Econômico". Esse período de expansão impulsionou fortemente o processo de substituição de importações e a integração econômica das diferentes regiões do país (Portugal; Silva, 2020). Nesse contexto, o governo implementou medidas para estimular a economia nordestina, incluindo incentivos fiscais como o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e um aumento substancial nos investimentos em empresas estatais, como a Petrobras e a Vale do Rio Doce. Além disso, houve uma ampliação dos créditos oferecidos por bancos públicos de desenvolvimento, visando a impulsionar ainda mais o crescimento na região (Gonçalves; Montenegro; Agra, 2017).

Entretanto, de acordo com Gonçalves, Montenegro e Agra (2017), entre os anos de 1974 e 1980, após o primeiro choque do petróleo em 1973, a economia brasileira passou a enfrentar uma desaceleração em seu ritmo de crescimento, passando de 11% ao ano para cerca de 7% ao ano. Salienta-se, porém, que, durante esse mesmo período, a produção nordestina experimentava um cenário oposto, com um crescimento acelerado, ganhando maior relevância na composição do PIB brasileiro. Além disso, era evidente um processo de migração da população regional do campo para a cidade, o que provocou mudanças significativas na estrutura do PIB nordestino. Os setores da indústria e de serviços tornaram-se mais proeminentes no Nordeste, enquanto a agropecuária seguia o movimento inverso, tornando-se menos participativa na produção regional.

Segundo Araújo (1997), entre 1970 e 1980, um aspecto de destaque na economia do Nordeste foi o papel significativo desempenhado pelo setor público. É inegável que o Estado desempenhou um papel crucial no fomento do crescimento econômico em várias regiões do

Brasil. No caso específico do Nordeste, é possível afirmar que a presença estatal foi um fator fundamental para explicar tanto a intensidade quanto a trajetória do crescimento econômico experimentado ao longo desse período. “Direta ou indiretamente, foi o setor público quem puxou o crescimento das atividades econômicas que mais se expandiram na região nos anos 70 e 80” (Araújo, 1997, p. 12).

Apesar desse crescimento econômico, a região Nordeste, com suas áreas rurais marcadas pela pobreza, sofreu as consequências adversas do golpe militar, enquanto um pequeno grupo foi beneficiado; o desenvolvimento socioeconômico da região foi interrompido. Sob os governos militares, os recursos da Sudene passaram a ser direcionados para regiões mais lucrativas (Gonçalves, 2016). Segundo Portugal e Silva (2020), após o golpe militar de 1964, a industrialização regional assumiu o papel de novo foco da política de desenvolvimento, porém, distanciou-se das reformas sociais. Durante o período militar, houve uma centralização das decisões no Poder Executivo federal, resultando em mudanças na estrutura da administração pública para aumentar o controle político e financeiro sobre as instituições. As instituições voltadas ao desenvolvimento regional foram inicialmente vinculadas ao Ministério Extraordinário para Coordenação dos Organismos Regionais, criado em 1964, e posteriormente transformado em Ministério do Interior (MI), em 1967.

É importante ressaltar que, embora os governos militares tenham implementado alguns programas regionais, como o programa de redistribuição de terras, o programa de integração nacional e o programa de estímulo à agroindústria no Norte e Nordeste, os latifúndios ainda eram predominantes nessas áreas. Bernardes (2007) argumenta que, após o período pós-64, no Nordeste, parte da agroindústria modernizou-se, mas a estrutura da propriedade da terra manteve-se praticamente inalterada, com maior concentração fundiária e expansão da cana em prejuízo dos posseiros e arrendatários. Houve também o surgimento de novos empreendimentos industriais, grandes complexos turísticos e modernização da agricultura irrigada. Contudo, esse processo também resultou em uma expansão da miséria, evidenciada pelo aumento de favelas nos aglomerados urbanos da região.

De acordo com Furtado (1981), pode-se afirmar que a ditadura militar no Brasil favoreceu os detentores do grande capital, acentuando a desigualdade regional. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste eram impulsionadas indústrias de bens de consumo duráveis, os investimentos alocados para o Nordeste eram direcionados a setores produtivos considerados menos eficientes, servindo como complemento à estrutura industrial do Centro-Sul do país. Os estudos de Gonçalves, Montenegro e Agra (2017), apontam que nestas circunstâncias, a ideia de

homogeneização inter-regional da Sudene foi substituída, com a priorização de investimentos vindos do Sudeste. Relegando o Nordeste a um papel de indústria complementar e mercado consumidor dos produtos do Centro-Sul.

Outrossim, a região não alcançou avanços sociais significativos nesse período. Constatou-se que os indicadores sociais apresentaram uma tendência oposta ao crescimento econômico durante os anos 1970 e 1980. Por exemplo, os indicadores educacionais e o acesso das residências ao abastecimento de água se afastaram da média nacional. Além disso, foi observado um aumento na concentração de renda, e ao final da década de 1980, o analfabetismo e a pobreza emergiram como questões marcantes na região. No Nordeste, concentravam-se 45% das famílias mais pobres do Brasil e 55% da população considerada indigente (Gonçalves; Montenegro; Agra 2017).

Com a crise da dívida externa nos anos 1980<sup>11</sup>, a pretensão dos militares de tornar o Brasil uma economia desenvolvida globalmente foi deixada de lado. Embora a região Nordeste tenha obtido avanços em setores estratégicos, como energia e transporte, a qualidade de vida da maioria da população nordestina não apresentou melhorias significativas. Ademais, com o processo de redemocratização, as ideias neoliberais ganharam espaço no cenário brasileiro, resultando na concentração das indústrias em regiões mais lucrativas e desencadeando a guerra fiscal entre os estados, que buscavam atrair investimentos privados (Gonçalves, 2016). Nesse período, a região Sudeste do Brasil tinha uma indústria mais madura e diversificada em comparação com a região Nordeste. Enquanto o Sudeste possuía uma base industrial estabelecida e desenvolvida ao longo das décadas anteriores, o Nordeste tinha cadeias produtivas incipientes e dependia mais fortemente do apoio estatal para impulsionar o desenvolvimento industrial (Spindola; Lima, 2017).

Durante esse período, houve uma concentração industrial ao longo da faixa litorânea do Nordeste e nas principais capitais dos estados. Paralelamente, entre 1970 e 1990, na região, o número de pessoas em situação de pobreza aumentou de 19,4 milhões para 23,7 milhões. Embora o índice de Gini<sup>12</sup> em âmbito nacional tenha diminuído de 0,639 para 0,602; no

---

<sup>11</sup> A crise da dívida externa no Brasil começou a se manifestar no final dos anos sessenta através de um ciclo expansivo financiado pelo crescente endividamento externo. Essa espiral de endividamento continuou durante os anos setenta, marcado pelos impactos do primeiro e segundo choque do petróleo, além do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) em 1974. A situação se agravou com aumento dos juros nos Estados Unidos em 1979 que culminou com a interrupção do financiamento "voluntário" de crédito no final de 1982. Esses fatores tiveram um papel fundamental no afundamento da economia brasileira durante a crise dos anos 1980 (Silva, 2017).

<sup>12</sup> Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o coeficiente de Gini (ou índice de Gini) é um cálculo usado para medir a desigualdade social, desenvolvido pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912.

Nordeste, testemunhou-se uma ampliação da desigualdade, com o índice de Gini aumentando de 0,596 para 0,622 (Carvalho, 2018a). Observa-se que, mesmo com todo o esforço, já nos anos de 1990, essa região ainda se destacava em âmbito nacional pelos altos índices de desigualdade e pobreza. A análise desse período será abordada na próxima seção.

#### 3.4. TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS NO NORDESTE ENTRE 1990 E INÍCIO DOS ANOS 2000: DIVERSIFICAÇÃO, INOVAÇÃO E NOVOS HORIZONTES

Ao final dos anos 1980 e no início dos anos 1990, as ideias neoliberais começaram a se difundir no contexto brasileiro. Nos primeiros anos da década de 1990, houve a extinção da maioria das instituições regionais. Nessa primeira etapa de implementação do neoliberalismo, o foco central foi direcionado ao ajuste fiscal e evidenciou-se uma considerável apreensão acerca do papel do Estado (Portugal; Silva, 2020).

Conforme observado por Gonçalves (2016), durante a década de 1990, a ideologia neoliberal prevaleceu no contexto nacional. Como resultado, as regiões consideradas periféricas, como o Nordeste, viram-se privadas de incentivos por parte do Governo Federal, enquanto a noção de integração nacional foi abandonada. Nesse período, a crença predominante era de que o desenvolvimento demandava uma abordagem complementar entre o Estado e o setor privado da sociedade. Era incumbência do Estado promover a infraestrutura, aprimorar as habilidades da força de trabalho, fomentar o progresso científico e garantir proteção às atividades internas. Dentro dessa perspectiva, tornava-se essencial a implementação de políticas industriais voltadas ao estímulo e à salvaguarda das empresas estabelecidas no território nacional. Isso incluía a criação de novos campos de inovação tecnológica, o fomento de novos setores e o estabelecimento de novas indústrias.

Os estudos realizados por Spindola e Lima (2016; 2017) - o primeiro abordando a atividade industrial na região Nordeste e o segundo investigando o fenômeno de desindustrialização em âmbito regional no Brasil - ressaltam que durante a década de 1990, o governo brasileiro promoveu uma significativa abertura nos âmbitos comercial e financeiro, o que culminou em uma marcante redução do intervencionismo estatal. Isto afetou negativamente a região Nordeste, sendo esta uma região historicamente mais dependente de intervenção estatal direta

---

Apresenta dados entre o número 0 e o número 1, onde zero corresponde a uma completa igualdade na renda (onde todos detêm a mesma renda per capita) e um que corresponde a uma completa desigualdade entre as rendas (onde um indivíduo, ou uma pequena parcela de uma população, detêm toda a renda e os demais nada têm). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28)>. Acesso em: 10 jan. 2023.

em comparação a outras regiões do país. A redução dos investimentos públicos e a retirada de recursos estatais forçaram a região a uma independência forçada, agravando problemas como a pobreza, a desigualdade e a falta de infraestrutura adequada.

Nesse contexto, em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a Presidência da República, dando seguimento às reformas neoliberais que haviam sido iniciadas ainda no governo Collor. Durante esse período, ocorreram privatizações, bem como a abertura da economia e do comércio, dentre outras medidas. Em seu primeiro mandato, o Nordeste foi alvo do Projeto Áridas e do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. O Projeto Áridas, estabelecido em parcerias entre o setor público e privado, tinha como objetivo estimular o desenvolvimento em âmbitos econômicos e sociais. Contudo, esse projeto não demonstrou grande eficácia. Em complemento, o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca emergiu como resposta às prolongadas estiagens ocorridas por volta de meados dos anos 1990. Ele foi concebido como uma ação de caráter emergencial para enfrentar os efeitos da seca. Seu propósito envolvia impulsionar o desenvolvimento da região, garantir o fornecimento de água e melhorar as condições de saneamento básico, entre outros objetivos (Gonçalves, 2016).

Em contrapartida, foi observada a diminuição da influência da Sudene, que foi encerrada em 2001. A justificativa era que os resultados alcançados por suas políticas estavam muito aquém das metas originais. Pouco progresso foi evidenciado na reformulação da estrutura agrária. Além disso, havia grande otimismo em relação à lei de incentivos fiscais, conhecida como Lei nº 34/18, o que resultou em consideráveis investimentos na indústria. Entretanto, o processo de industrialização no Nordeste ocorreu de forma expressiva somente em algumas cidades, como Salvador e Recife. Consequentemente, isso resultou em uma limitada criação e distribuição de empregos (Pereira; Taques, 2014).

De acordo com Araújo (1997), durante esse período, dentre os 32 milhões de brasileiros em situação de extrema pobreza, 17,3 milhões estavam concentrados no Nordeste, representando assim 55% do montante total; desses, mais de 10 milhões viviam nas áreas rurais. A partir das observações de Gonçalves (2016), no desfecho dos anos 1990, a região abarcava cerca de 29% da população brasileira. Além disso, concentrava aproximadamente 55% da população analfabeta do país, assim como 55% daqueles considerados indigentes, e 45% das famílias em situação de pobreza, ou seja, aquelas cuja renda por pessoa era inferior a meio salário mínimo. Nessa época, a região caracterizava-se pela marcante concentração de renda e pela acentuada desigualdade social. Simultaneamente, ocorreu uma redução na participação dos 40% mais pobres da população na renda regional, enquanto os 5% mais ricos ampliaram sua participação.

Se já nas áreas urbanas as condições eram precárias, no âmbito rural eram ainda mais adversas. Enquanto aproximadamente um em cada dois nordestinos na zona urbana vivenciava a pobreza, esse índice aumentava para três em cada quatro na zona rural.

No cenário que abrangeu o final dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, a perspectiva neoliberal argumentava que o Estado mantinha sua relevância em certas esferas, embora não devesse mais ser encarregado de oferecer serviços públicos, já que sua eficácia era considerada deficiente. A abordagem propunha a transferência de muitas de suas responsabilidades para o setor privado, visando a diminuição de seu papel como produtor direto por meio de empresas estatais. Essa abordagem contrastava com sua função durante o período nacional desenvolvimentista. Nesse período, tornaram-se proeminentes instituições de supervisão como o Tribunal de Contas da União (TCU), com existência desde o século XIX, e a Controladoria Geral da União, estabelecida em 2003 (Portugal; Silva, 2020).

Nesta conjuntura, em 2003, o Partido dos Trabalhadores (PT) chegou ao poder federal com a intenção de retomar o papel de destaque do Estado em alguns setores que tinham sido colocados em segundo plano devido ao foco na estabilização macroeconômica (Portugal; Silva, 2020). Eleito pelo PT, Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência do Brasil propondo priorizar o desenvolvimento das regiões mais periféricas, a exemplo do Nordeste, através de programas desenvolvimentistas.

Vale mencionar que, o governo Lula promoveu diversas transformações, incluindo a interrupção do processo de privatizações de empresas estatais. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a desempenhar um papel ativo no financiamento de investimentos por parte de empresas nacionais, deixando de apoiar a aquisição de estatais por investidores internacionais. Além disso, a Petrobras passou a adquirir internamente plataformas e navios. Essas medidas tiveram impactos significativos, levando a uma elevação da renda *per capita* brasileira. Durante os oito anos de mandato de FHC, a renda per capita permaneceu estagnada em US\$5,2 mil, mas sob o governo Lula, esse número atingiu US\$9 mil já em 2008 (Loch, 2014).

Ademais, com o intuito de cumprir a promessa de dar prioridade aos segmentos mais carentes da sociedade, foram mantidos e ampliados os programas sociais. Um exemplo notório é o Programa "Fome Zero", estabelecido durante o primeiro mandato de Lula, com o objetivo de erradicar a fome em um período de quatro anos e progressivamente reduzir os casos de subnutrição. Posteriormente, esse programa foi gradativamente substituído pelo Programa Bolsa Família (PBF) (Loch, 2014). Os efeitos deste programa, além do Programa de Aceleração

do Crescimento (PAC), do uso e acesso a cisternas, e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na região Nordeste, serão abordados nos próximos capítulos.

Em última análise, vale mencionar que, de acordo com Pereira e Taques (2014), o histórico de baixo desenvolvimento da região Nordeste esteve diretamente relacionado com seu clima e com as tentativas frustradas de programas governamentais para promover o desenvolvimento da região. Vê-se que historicamente as políticas e investimentos voltados para o Nordeste não têm sido de racionalização e promoção da região para quebrar o ciclo de dependência com o Sul e o Sudeste, de modo a resolver seus problemas econômicos e sociais, mas sim, de aumentar a participação do Nordeste na estrutura produtiva da região Centro-Sul do país. Daí surge a necessidade e a relevância de se direcionar a análise para a região do país com maior desigualdade e pobreza. A pobreza permanece como uma das características mais proeminentes do Nordeste quando considerada dentro do contexto nacional. Essa é uma condição antiga que mesmo o crescimento econômico observado nas últimas décadas não foi capaz de modificar de forma significativa. No entanto, é importante mencionar que, pelo menos em parte, esse quadro foi melhorado com a implementação de programas como o PBF, o PAC, o uso e implementação de cisternas, e o FNDE, que desempenharam um papel crucial na mitigação da pobreza e na promoção do desenvolvimento socioeconômico na região Nordeste.

### 3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo da tese lançou luz sobre os desafios socioeconômicos persistentes enfrentados pelo Nordeste brasileiro ao longo de sua história, abrangendo questões como concentração fundiária, desigualdade de renda, impactos das secas, pobreza e o desenvolvimento industrial limitado. A análise das transformações econômicas e sociais da região ao longo dos últimos anos é de grande importância, especialmente quando contrastada com outras regiões do país, servindo como o pilar central desta pesquisa.

Neste contexto, verificar as mudanças econômicas e sociais causadas pelas políticas em análise é relevante para entender o desenvolvimento do Nordeste e a redução da desigualdade nos indicadores econômicos e sociais especialmente em relação às regiões Sul e Sudeste. Pode-se dizer que a história da região Nordeste, marcada por uma economia voltada para atividades de subsistência e com pouca diversificação produtiva, teve implicações duradouras no desenvolvimento econômico do Brasil. Esses elementos históricos têm relevância até os dias atuais e desempenham um papel importante na compreensão dos desafios econômicos enfrentados pelo Brasil, especialmente no que diz respeito à desigualdade regional. Diante desse

panorama, o próximo capítulo analisa como o Programa Bolsa Família (PBF) contribuiu para reduzir a pobreza e a desigualdade no Nordeste entre 2003 e 2016, avaliando seus efeitos e perspectivas futuras.

#### **4. OS EFEITOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO NORDESTE: EVIDÊNCIAS E PERSPECTIVAS**

O PBF foi uma das políticas sociais mais emblemáticas do Brasil, tendo desempenhado um papel significativo na redução da pobreza e da desigualdade no país desde sua criação. No contexto do Nordeste, uma das regiões historicamente mais carentes do país, o programa assumiu uma importância ainda maior. Dessa forma, o presente capítulo tem como objetivo analisar os efeitos do PBF na região Nordeste, examinando suas origens, sua implementação e expansão, seu efeito na evolução da pobreza e da desigualdade regional, bem como sua relação com a educação e a saúde, no período de 2003 a 2016. Por meio dessa análise, busca-se compreender como o PBF tem contribuído para melhorar as condições de vida das famílias mais vulneráveis da região nordestina e quais perspectivas se delineiam para o futuro.

Sendo assim, este capítulo está dividido em seis seções. Na seção 4.1, discutem-se as origens do PBF. A seção 4.2 aborda a implementação e expansão do programa. A seção 4.3 explora o PBF e seu papel na evolução da pobreza e da desigualdade regional no Brasil. As seções 4.4 e 4.5 apresentam, respectivamente, a relação do PBF com a educação e a saúde. Finalmente, na seção 4.6 são apresentadas as considerações finais.

##### **4.1. ORIGENS DO PBF**

Apesar de ter sido instituído somente em 2003, o PBF foi resultado de uma trajetória específica de políticas de proteção social adotadas pelo Brasil nas últimas quatro décadas. Essa trajetória, influenciada pela Constituição de 1988, possui semelhanças com abordagens de outros países latino-americanos, mas também apresenta características únicas ligadas à realidade brasileira (Soares; Sátyro, 2009).

Segundo estudos realizados por Soares e Sátyro (2009), no Brasil, a primeira etapa em direção a um modelo inclusivo veio com a criação da previdência rural, em 1971, e a subsequente quebra da relação entre contribuição e benefício. Além da importância do benefício em si para milhões de trabalhadores, o reconhecimento do trabalho em atividades no campo, quase que totalmente informais, possibilitou um desacoplamento entre contribuição e benefício, abrindo espaço para a introdução da dimensão das necessidades no sistema de proteção social. No entanto, foi a partir da promulgação da Constituição de 1988 que se solidificaram aspectos novos e de grande importância para a construção de um sistema brasileiro de proteção social

renovado. A Constituição de 1988 equiparou a posição da assistência social às das outras políticas sociais que constituem o cerne das políticas sociais: educação, saúde e previdência.

Posteriormente, novos avanços ocorreram nos anos 1990. Em dezembro de 1991, o Senado deu sua aprovação ao Projeto de Lei nº 2.561, proposto pelo senador Eduardo Suplicy. Esse projeto visava instaurar um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), adotando um modelo de imposto de renda negativo. Conforme a proposta, todos os cidadãos brasileiros com 25 anos ou mais e com rendimentos inferiores a Cr\$ 45.000,00 (equivalente a R\$ 411,75 em valores de dezembro de 2022, corrigido pelo IPCA<sup>13</sup>) teriam direito a uma renda mínima vital, equivalente a 30% da diferença entre seus rendimentos e o limite de Cr\$ 45.000,00. Entretanto, a versão original da lei não foi votada pela Câmara dos Deputados (Soares; Sátyro, 2009).

Em estágios posteriores, diversos programas foram instituídos, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que tinha um enfoque significativo nas crianças entre 7 e 15 anos envolvidas em atividades perigosas, insalubres ou degradantes, incluindo trabalhos na agricultura, como cultivo de cana de açúcar, e carvoarias. Outros exemplos incluem o Programa Bolsa Escola Federal, criado em 2001, que visava promover a frequência escolar, e o Bolsa Alimentação, também estabelecido em 2001, que buscava incentivar o aleitamento materno, exames pré-natais e vacinação para crianças (Soares; Sátyro, 2009).

Apesar disso, os sistemas de informação desses programas eram independentes e não se integravam, levando a situações em que uma família poderia receber diversas transferências, enquanto outra em circunstâncias similares não recebia nenhuma. Além disso, programas estaduais e municipais também coexistiam sem coordenação. Essas medidas, embora com diferentes objetivos, muitas vezes se sobrepunham, atendendo públicos distintos. Não havia programas de alcance nacional ou que ambicionassem a universalidade. Salienta-se que, todos os programas, sejam eles federais, estaduais ou municipais, reconheciam a pobreza como um risco social e direcionavam-se a indivíduos de domicílios de baixa renda, embora com critérios de pobreza variados. A revolução conceitual estava completa, no entanto, ainda faltava uma reforma gerencial sólida (Soares; Sátyro, 2009).

---

<sup>13</sup> Os valores da presente pesquisa serão deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA - IBGE) que é calculado pelo IBGE com base no preço médio necessário para comprar um conjunto de bens de consumo e serviços num país, comparando com períodos anteriores. O IPCA é considerado o indicador oficial de inflação no Brasil e é amplamente utilizado para medir as variações nos preços dos bens e serviços consumidos pelas famílias brasileiras. Ademais, para que a comparação dos valores seja coerente, será definido como período de referência Dezembro/2022, período o qual os valores serão atualizados, este mecanismo possibilitará uma comparação real das séries analisadas.

Apenas em outubro de 2003 que o Governo Federal lançou o Programa Bolsa Família (PBF), com o propósito principal de unificar determinados programas. O PBF foi resultado da Medida Provisória nº 132, emitida em 20 de outubro de 2003 e posteriormente convertida na Lei nº 10.836 de 2004. Seu propósito principal foi unificar os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. Em particular, o PBF tinha a finalidade de consolidar e simplificar as operações relacionadas aos auxílios financeiros, abrangendo o Programa Nacional de Renda Mínima associado à Educação, também conhecido como "Bolsa Escola," estabelecido pela Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001. Além disso, incorporou as iniciativas do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), criado pela Lei nº 10.689 de 13 de junho de 2003, assim como as diretrizes do Programa Nacional de Renda Mínima voltado para a saúde, denominado "Bolsa Alimentação," introduzido pela Medida Provisória nº 2.206-1 de 6 de setembro de 2001. Também abraçou as medidas do Programa Auxílio-Gás, estabelecido pelo Decreto nº 4.102 de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído através do Decreto nº 3.877 de 24 de julho de 2001 (Brasil, 2003).

Os benefícios financeiros do PBF, de acordo com as regulamentações estabelecidas, compreenderam várias categorias. O benefício básico, por exemplo, era destinado às unidades familiares que se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, famílias com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 60,00 (equivalente a R\$ 163,32 em valores de dezembro de 2022, corrigido pelo IPCA). Além disso, existiu o benefício variável, direcionado para as unidades familiares em situação de pobreza, ou seja, famílias com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 120,00 (equivalente a R\$ 326,64 em valores de dezembro de 2022, corrigido pelo IPCA), bem como, de extrema pobreza, contanto que tivessem em sua composição gestantes, nutrizes, crianças com idade entre 0 e 12 anos, ou adolescentes de até 15 anos. Para esses casos, era possível receber até cinco benefícios por família. Também foi implementado o benefício variável associado ao adolescente, direcionado às unidades familiares em situação de pobreza ou extrema pobreza e que contassem com adolescentes com idades entre 16 e 17 anos, podendo ser concedido até dois benefícios por família. O programa também ofereceu o benefício para superação da extrema pobreza, limitado a um por família, direcionado às unidades familiares beneficiárias do PBF, que cumulativamente precisavam conter em sua composição crianças e adolescentes com idades entre 0 e 15 anos, e apresentar uma renda familiar mensal somada a dos benefícios recebido pelo programa igual ou inferior a R\$ 70,00

por pessoa (equivalente a R\$ 204,33 em valores de dezembro de 2022, corrigido pelo IPCA) (Brasil, 2004).

Destaca-se que as seguintes definições eram levadas em conta: Em primeiro lugar, o termo "família" englobava a unidade nuclear que ocasionalmente se expandia com outros indivíduos mantendo laços de parentesco ou afinidade, configurando um grupo doméstico que coabitava sob o mesmo teto e subsistia por meio das contribuições dos seus membros. Já a noção de "renda familiar mensal" correspondia à soma dos rendimentos brutos obtidos mensalmente por todos os membros da família, excluindo-se os proventos oriundos de programas oficiais de transferência de renda (Brasil, 2004).

Alinhada a essa estrutura, a ênfase na concessão dos pagamentos do PBF estava voltada primordialmente para as mulheres, que atuavam como as principais beneficiárias desse programa. A disponibilização regular dos auxílios financeiros ocorria por meio de um cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, a entidade responsável pela operacionalização e distribuição dos recursos. Esse cartão continha informações de identificação do responsável, identificadas pelo Número de Identificação Social (NIS), um sistema designado pelo Governo Federal para esse propósito específico (Brasil, 2004).

É importante ressaltar que, apesar da base conceitual inicial nos anos 1990 apontar para programas de garantia de renda mínima, o Brasil optou por instaurar programas de transferência de renda condicionada. A diferença crucial está no fato de que, enquanto os programas de garantia de renda mínima se baseiam unicamente na renda, os programas de transferência condicionada também requerem que os beneficiários cumpram requisitos específicos, frequentemente envolvendo ações em benefício próprio e de suas famílias (Soares; Sátyro, 2009).

Nesse contexto, a concessão do PBF estava vinculada ao cumprimento, conforme cabível, das condicionalidades relacionadas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, à atenção à saúde, bem como à manutenção de uma frequência escolar de no mínimo 75%, para os beneficiários de 6 anos a 18 anos de idade incompletos que não tivessem concluído a educação básica. É essencial ressaltar que essas obrigações eram aplicáveis, sem que fossem negligenciadas outras diretrizes estipuladas nas normativas vigentes (Brasil, 2004).

Com o propósito de fornecer um suporte imediato ao Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do PBF foi instituído, visando a formulação e a integração de políticas públicas, além da definição de diretrizes, normas e procedimentos relacionados ao desenvolvimento e à implementação do programa. Além disso, cabia ao Conselho dar respaldo

a iniciativas voltadas para a criação de políticas públicas sociais com o objetivo de promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo programa (Brasil, 2003; 2004).

O Conselho Gestor Interministerial do PBF, contou ainda com uma Secretaria Executiva, que tinha como função coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do programa. Isso abrangeu atividades como o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação, a gestão orçamentária e financeira, a interlocução com instâncias de participação e controle social, bem como a articulação entre o programa e as políticas públicas sociais implementadas pelos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais (Brasil, 2003; 2004).

Concomitantemente, foi estabelecido o Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGD), destinado à utilização em âmbito estadual, distrital e municipal. Os parâmetros desse índice foram regulamentados pelo Poder Executivo, e seu propósito era o seguinte: medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal, na execução dos procedimentos de cadastramento, na administração dos benefícios e condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no monitoramento e execução dos procedimentos de controle; incentivar a obtenção de resultados de qualidade na gestão estadual, distrital e municipal do programa; e calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro (Brasil, 2004).

Soares e Sátyro (2009) ressaltam que, apesar da base informativa do PBF ter sua origem no Cadastro Único, esse sistema foi além da sua aplicação exclusiva no programa, transformando-se em uma fonte de dados para uma variedade de programas específicos. O Cadastro desempenhava um papel essencial, atuando como um censo, mesmo que com imperfeições e lacunas, da população em situação de vulnerabilidade econômica no país<sup>14</sup>. A incumbência de cadastrar as famílias de baixa renda era atribuída aos municípios, os quais utilizavam um questionário padrão estabelecido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e também eram responsáveis por elaborar relatórios para acompanhar o progresso das

---

<sup>14</sup> De acordo com Soares e Sátyro (2009), o Cadastro Único é considerado um cadastro adequado para identificar pessoas em situação de pobreza. No entanto, ele sofre de viés de seleção, já que a qualidade do cadastro pode variar de um município para outro devido à diferença na competência ou no empenho das autoridades locais em mantê-lo em bom estado, tornando necessário ter cautela ao usá-lo para comparações entre municípios. Além disso, o cadastro é incompleto, uma vez que existem famílias em situação de pobreza que nunca foram registradas, como evidenciado pela análise dos dados da PNAD. Adicionalmente, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) revela que aproximadamente 20% das famílias possuem informações incompletas ou inconsistentes, enquanto outros 20% não foram entrevistados por mais de dois anos.

contrapartidas. Era esperado que os representantes municipais do PBF realizassem revisitas às famílias ou procedessem com a atualização de seus cadastros a cada dois anos, com o propósito de verificar se houve alterações em suas condições de vida ou se estas se mantiveram inalteradas.

Por fim, tem-se que o PBF não se configurava como um direito intrínseco; ao contrário, estava explicitamente condicionado às limitações orçamentárias. A legislação que deu origem ao programa estipulou que o Poder Executivo deveria harmonizar o número de beneficiários do programa com as alocações orçamentárias disponíveis. O PBF operava dentro de um orçamento predefinido. Uma vez que os recursos orçamentários se esgotassem, não era possível incluir novos beneficiários no programa, a menos que houvesse um crédito suplementar disponível.

Após ter sido apresentada a criação do PBF, adentraremos na próxima seção, que tratará da implementação inicial do programa no Nordeste e sua subsequente expansão. Será enfatizado como o PBF foi estruturado para atender às necessidades específicas da região e como ocorreu sua ampliação gradual, alcançando um número crescente de famílias em situação de vulnerabilidade.

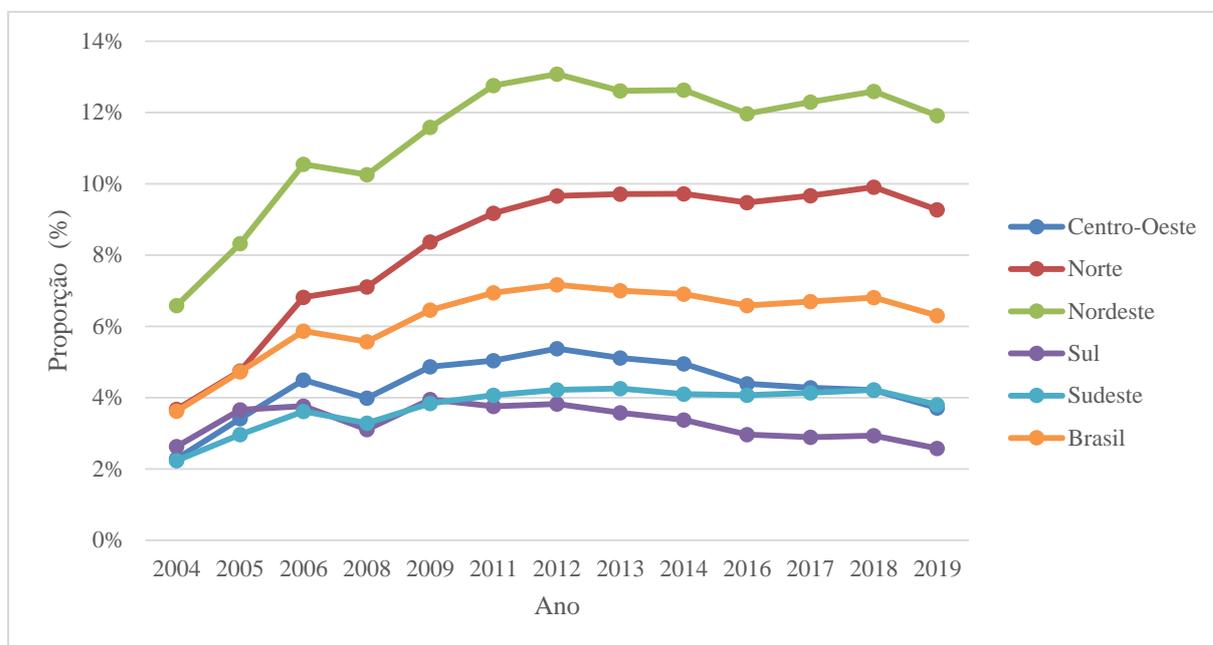
#### 4.2. IMPLEMENTAÇÃO E EXPANSÃO DO PBF

O PBF foi uma política de alcance nacional que beneficiou positivamente milhões de famílias em todo o território brasileiro, com especial ênfase na região Nordeste, visto que é lá que se encontra a maior parte da população alvo, composta por pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Desde sua instituição em 2003, essa iniciativa desempenhou um papel essencial na redução da pobreza e na promoção da inclusão social. Além disso, o PBF figurou como um dos principais instrumentos de política social do Brasil em termos de quantidade de beneficiários, como demonstra o Gráfico 1, que apresenta a evolução da proporção de beneficiários do programa por região do país com relação a população da respectiva região, durante o período de 2004 a 2019.

Tem-se que para evitar distorções causadas pelo tamanho da população em diferentes regiões e garantir uma avaliação mais precisa, optou-se por analisar a proporção de beneficiários do PBF em relação à população local. Essa abordagem ajusta os dados, considerando a distribuição dos benefícios de acordo com o tamanho da população de cada região. Para isso foi utilizado dados da população estimada para 1º de julho de cada ano e o número total de benefícios concedidos pelo PBF em dezembro do mesmo ano. Ressalta-se que

para os anos de 2007 e 2010, não foi possível obter dados da população estimada, e para 2015, não foram disponibilizados dados sobre o total de beneficiários do PBF.

Gráfico 1- Evolução da Proporção de Beneficiários do PBF por Região (2004 a 2019).



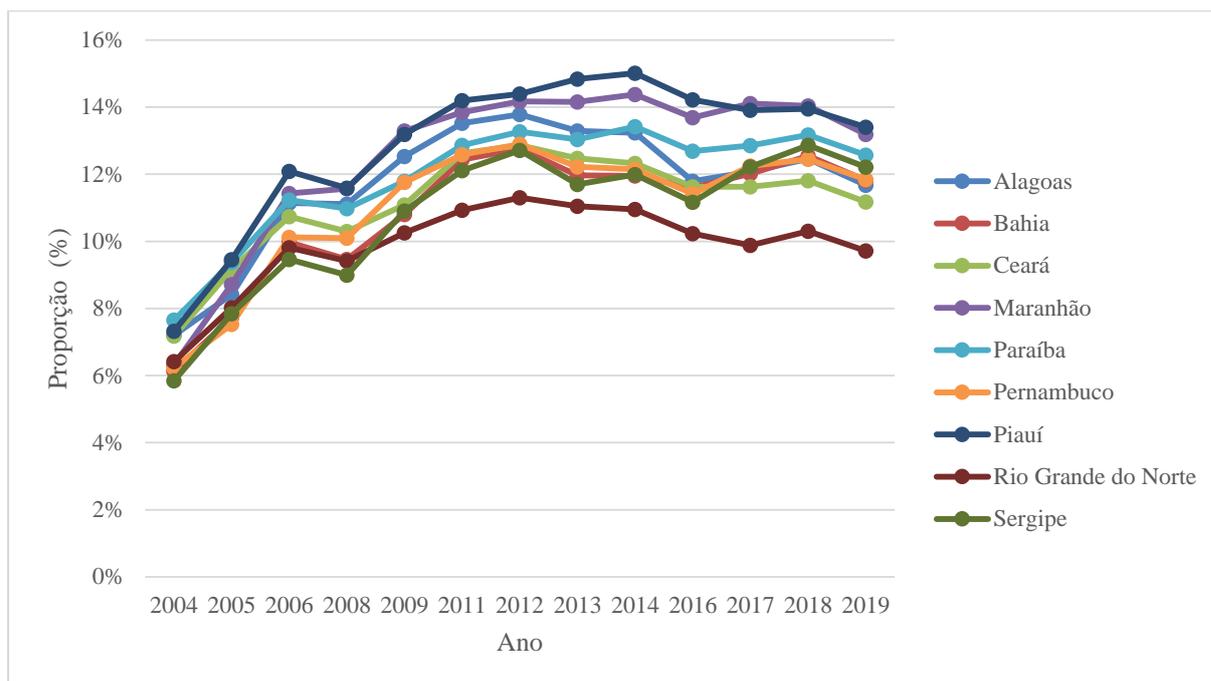
Fonte: Elaboração própria com base no Ipeadata e na síntese de indicadores do IBGE (2023).

A análise do Gráfico 1 destaca a significativa importância do PBF na vida de muitas famílias brasileiras, com uma ênfase particular na região Nordeste. Ao longo do período analisado, é evidente que essa região concentrou uma parte considerável dos beneficiários do programa. Em todos os anos estudados, a maioria das famílias cadastradas no PBF residia no Nordeste, representando milhões de famílias que dependiam do auxílio financeiro do programa para atender às suas necessidades básicas.

A partir dessa análise, é possível identificar padrões que refletem a profunda desigualdade social existente no Brasil. Inicialmente, percebe-se que em 2004, a região Nordeste já apresentava uma proporção mais alta de beneficiários do PBF em comparação com outras regiões, com 7% da população local sendo atendida pelo programa. Essa disparidade é ainda mais evidente quando comparada com regiões como o Sudeste e Sul, onde respectivamente apenas 2% e 3% da população de cada região eram beneficiárias naquele ano. Ao longo dos anos seguintes, essa desigualdade persistiu e, em alguns casos, até mesmo se ampliou. Por exemplo, em 2019, enquanto o Nordeste ainda mantinha uma significativa proporção de 12% da população da região como beneficiária, o Sul permaneceu com uma proporção relativamente baixa de apenas 3% da sua população.

De forma semelhante, é relevante examinar a distribuição intra-regional por meio da evolução da proporção de beneficiários do PBF por estado no Nordeste, conforme ilustrado no Gráfico 2 a seguir. Para a construção do Gráfico 2, foram utilizados os mesmos critérios mencionados anteriormente para o Gráfico 1.

Gráfico 2 - Evolução da Proporção de Beneficiários do PBF por Estado do Nordeste (2004 a 2019)

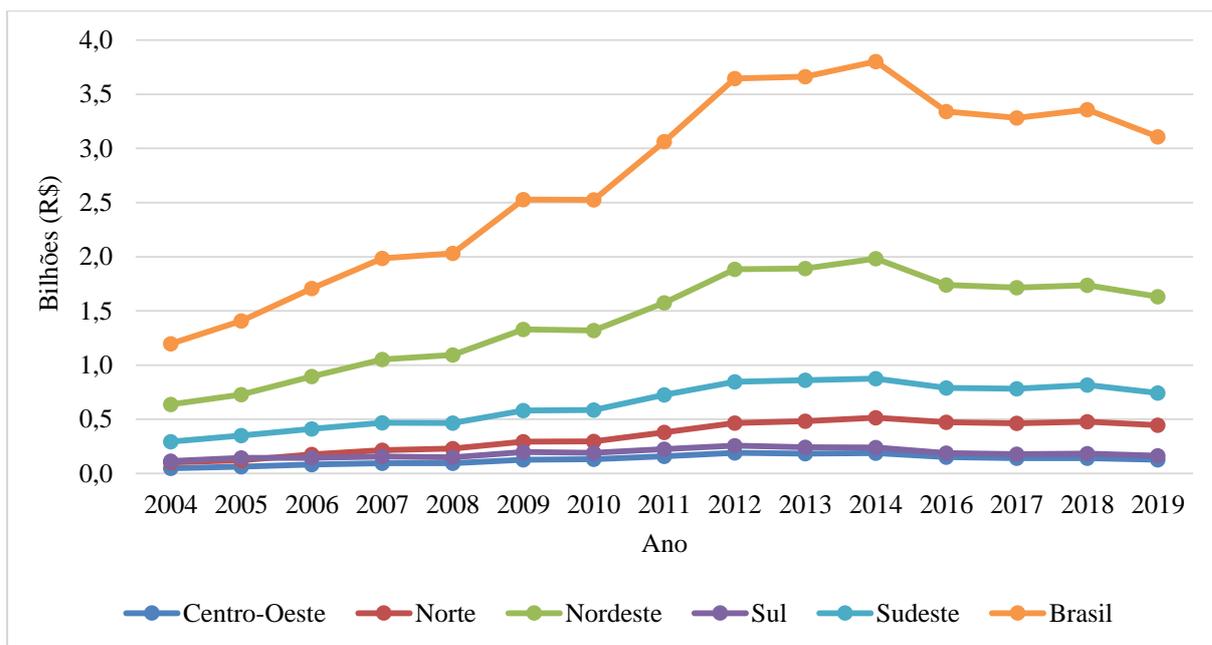


Fonte: Elaboração própria com base no Ipeadata e na síntese de indicadores do IBGE (2023).

Ao analisar a proporção de beneficiários do PBF por estado no Nordeste, destacam-se alguns pontos importantes. O Maranhão e o Piauí apresentaram alguns dos maiores aumentos na proporção de beneficiários ao longo dos anos, indicando uma dependência significativa do programa nessas regiões. Tem-se que o Maranhão passou de 6% em 2004, da população do estado como beneficiária do programa, para 14% em 2013 e 13% em 2019; de forma semelhante o Piauí saiu de 7% em 2004 para 15% em 2014, mantendo-se em torno desse valor desde então. Alagoas também se destaca, mantendo uma proporção relativamente alta de beneficiários do PBF com relação a população local, entre 12% e 13%, desde 2009. Bahia e Ceará mostraram aumentos consistentes ao longo dos anos, com a Bahia passando de 6% em 2004 para 13% em 2018 e o Ceará indo de 7% em 2004 para 13% em 2011, com uma tendência de estabilização nos anos seguintes. Esses dados evidenciam a importância do PBF para muitas famílias no Nordeste.

Além disso, é relevante destacar o montante total dos recursos do programa alocados para cada região do país. O Gráfico 3 exibe o valor global dos benefícios do PBF em moeda nacional, com valores ajustados para dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA, abrangendo o mês de dezembro de cada ano no período de 2004 a 2019.

Gráfico 3 - Evolução Anual dos Recursos do PBF (2004 a 2019), em Termos Reais, Expressos em Valores de Dezembro de 2022, Ajustados pelo IPCA



Fonte: Elaboração própria com base no Ipeadata e na síntese de indicadores do IBGE (2023).

Quando se avalia o montante total dos benefícios concedidos pelo PBF, chama atenção que no ano de sua criação, em 2004, foi destinado aproximadamente R\$ 439,87 milhões para o programa (equivalente a R\$ 1,2 bilhão em valores de dezembro de 2022, corrigido pelo IPCA). Notavelmente, desse valor, 53% foram alocados para a região Nordeste. A partir de 2009, os investimentos em benefícios para os beneficiários do programa seguiram uma trajetória de crescimento contínuo, atingindo R\$ 1,17 bilhão (equivalente a R\$ 2,53 bilhões em valores de dezembro de 2022, corrigido pelo IPCA) e alcançando R\$ 2,46 bilhões em 2016 (equivalente a R\$ 3,34 bilhões em valores de dezembro de 2022, corrigido pelo IPCA).

É relevante destacar que durante todo o período analisado, de 2004 a 2019, a região Nordeste se destacou como a principal destinatária dos recursos do programa, recebendo consistentemente mais de 50% do montante total dos recursos. As informações são apresentadas de maneira mais esclarecedora na Tabela 1, onde uma análise da variação percentual dos recursos alocados pelo PBF para cada região do país no período de 2004 a 2019 é conduzida.

Neste contexto, são levados em conta valores ajustados a dezembro de 2022, com a aplicação das métricas de média e desvio padrão para a análise.

Tabela 1- Análise Estatística da Distribuição do Percentual dos Recursos do PBF por Região (2004 a 2019)

Região	Media $\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n}$	Desvio padrão $s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n}}$
Centro-Oeste	5%	0%
Norte	12%	2%
Nordeste	52%	1%
Sul	7%	1%
Sudeste	24%	1%

Fonte: Elaboração própria com base no Ipeadata e na síntese de indicadores do IBGE (2023).

A partir da análise da Tabela 1, é possível perceber que a Região Centro-Oeste apresentou uma notável estabilidade em seus dados. A média, que é o valor médio dos recursos alocados nessa região ao longo do período de 2004 a 2019, foi de 5%. A média é calculada somando todos os valores e dividindo pelo número de valores, neste caso, a soma dos recursos nesse período, dividida por 16 anos. Além disso, o baixo desvio padrão de 0% indica que os valores permaneceram consistentemente próximos à média durante esses anos, o que é uma situação incomum em análises de dados do mundo real.

No caso da Região Norte, os dados revelam que, entre 2004 e 2019, a média dos recursos alocados foi de aproximadamente 12%. A média, neste contexto, representa o valor central dos dados, fornecendo uma referência significativa para a distribuição dos recursos. O desvio padrão, por sua vez, é uma medida que expressa a dispersão dos valores em relação à média; um desvio padrão de 2% sugere que a maioria dos valores na amostra esteve concentrada em torno da média, demonstrando uma variação relativamente pequena.

O Nordeste se destaca como a região que recebeu mais da metade dos recursos totais do programa durante o período analisado, 2004 a 2019. A maioria dos valores na amostra ficou em torno de 52%, com variações individuais geralmente dentro de aproximadamente 1% da média, o que indica uma alta consistência nos dados e uma pequena variação em relação à média.

Por fim, as regiões Sul e Sudeste receberam, em média, respectivamente, 7% e 24% dos recursos totais do programa entre 2004 e 2019, com um desvio padrão de 1%; isso significa que os valores individuais da amostra tendiam a variar em torno de 1% para cima ou para baixo em

relação à média; essa variação relativamente pequena sugere uma certa estabilidade nos dados dessas regiões.

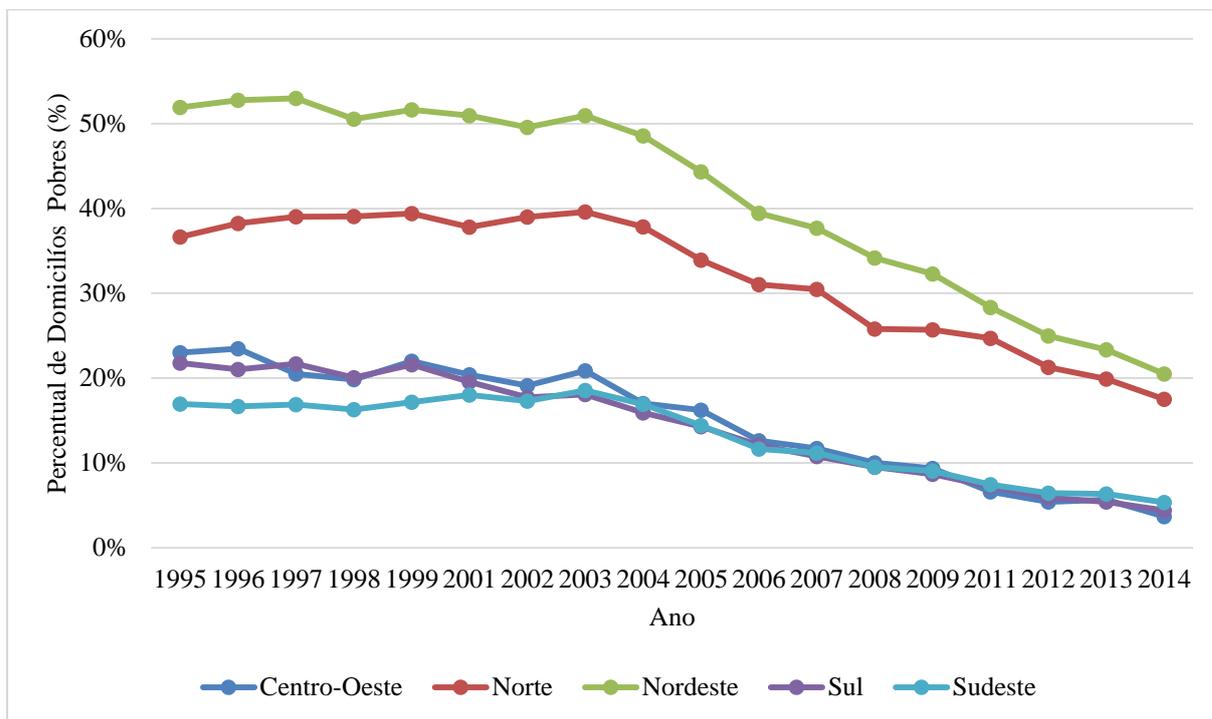
É crucial enfatizar que os valores pagos pelo PBF variavam de acordo com a composição familiar e a renda *per capita* dos beneficiários. O programa foi estruturado em diferentes faixas de pagamento, com o objetivo de atender às famílias em situação de extrema pobreza e pobreza. Em média, o valor mensal do benefício por família variava de acordo com a sua situação. Esses recursos desempenhavam um papel fundamental para muitas famílias residentes na região Nordeste do país, auxiliando na aquisição de alimentos, facilitando o acesso à educação e contribuindo para a melhoria das condições de vida. Portanto, é interessante apresentar, na próxima seção, o público-alvo da política, bem como analisar o efeito socioeconômico do programa no que concerne à redução da desigualdade, medida pelo índice de Gini.

#### 4.3. O PBF E SEU PAPEL NA EVOLUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL

Quando se fala em desenvolvimento, a pobreza é um dos maiores entraves e uma das principais metas de enfrentamento. A qualidade de vida de uma nação é profundamente influenciada pelo número de domicílios que vivem em condições de pobreza e extrema pobreza. Essas condições têm efeitos significativos não apenas nas famílias afetadas, mas também na sociedade como um todo.

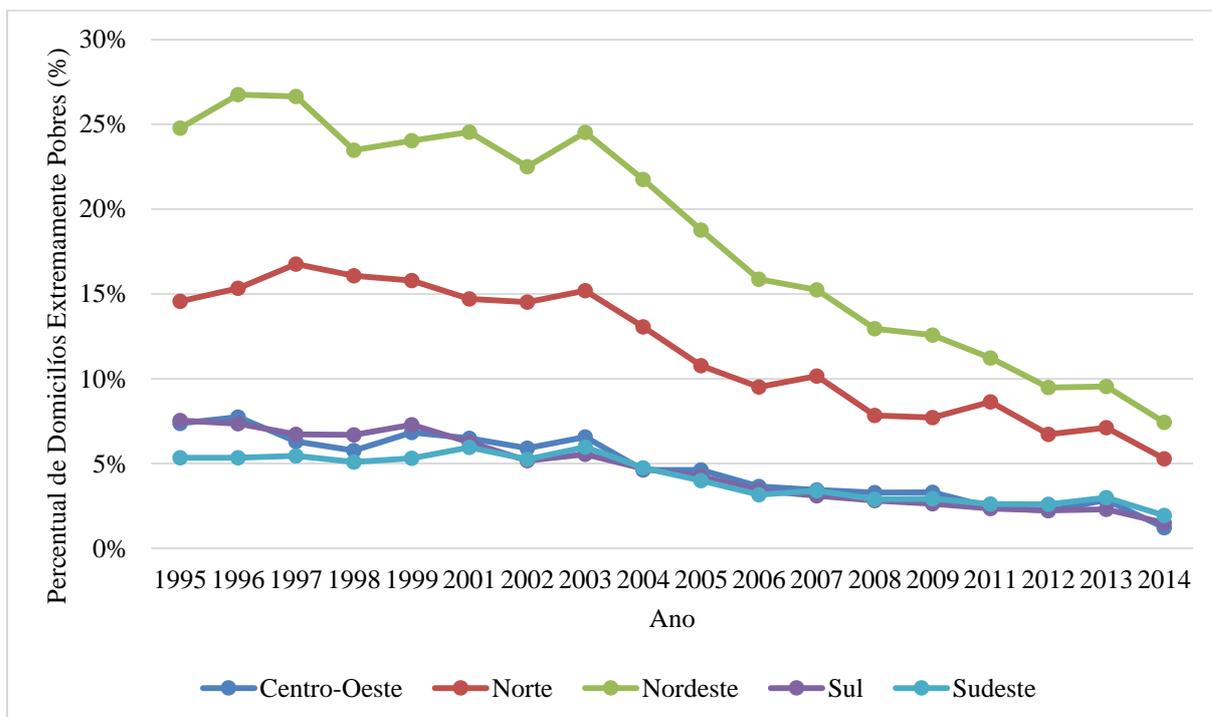
Neste contexto, é fundamental analisar a evolução do número de domicílios pobres e extremamente pobres ao longo do tempo e por região do país. Para compreendermos o progresso e os desafios que o Brasil enfrenta no combate à pobreza, é essencial observar como esses indicadores se modificaram desde 1995 até 2014. Os Gráficos 4 e 5 a seguir apresentam dados detalhados sobre a evolução da pobreza em diferentes regiões do país ao longo de um período de 19 anos. Ele nos permite identificar tendências, desigualdades regionais, e os efeitos de políticas públicas ao longo desse período de destaque para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil.

Gráfico 4 - Evolução Anual da Proporção de Domicílios em Situação de Pobreza por Região (1995 a 2014)



Fonte: Elaboração própria com base na PNAD (2023).

Gráfico 5 - Evolução Anual da Proporção de Domicílios em Situação de Extrema Pobreza por Região (1995 a 2014)



Fonte: Elaboração própria com base na PNAD (2023).

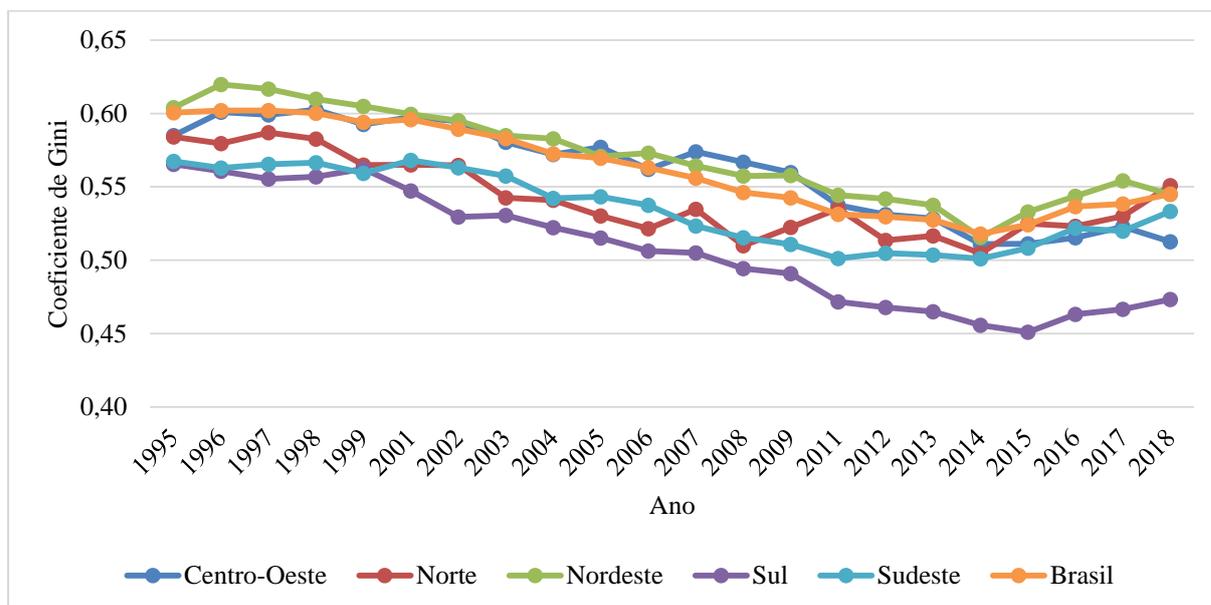
Após analisar os Gráficos, é notável que ao longo das últimas décadas, o Brasil testemunhou uma tendência geral de redução da pobreza e extrema pobreza em todas as regiões do país. O Centro-Oeste apresentou uma redução notável, com a proporção de domicílios pobres caindo de 23% em 1995 para apenas 4% em 2014, e a de domicílios extremamente pobres diminuindo de 7% para 1% no mesmo período. O Norte também registrou uma queda significativa, com a proporção de domicílios pobres passando de 37% para 17%, e a de domicílios extremamente pobres de 15% para 5%. No Nordeste, a redução foi ainda mais marcante, com a proporção de domicílios pobres caindo de 52% para 20%, e a de domicílios extremamente pobres de 25% para 7%. O Sul e o Sudeste também mostraram melhorias, embora em menor escala, com todas as regiões do país demonstrando avanços significativos na redução da pobreza e extrema pobreza ao longo dos anos analisados.

Essa evolução é fundamental, uma vez que a redução dos níveis de pobreza desempenha um papel crucial no desenvolvimento de uma nação. O desenvolvimento abrange múltiplas dimensões, mas a melhoria nas condições de vida, especialmente a diminuição da pobreza, é um indicador vital desse processo. Apesar de o Nordeste ter apresentado a situação mais preocupante ao longo desse período, com o maior número de domicílios em situação de pobreza e extrema pobreza, os resultados após a implantação do PBF demonstram um progresso significativo em direção a uma realidade mais favorável.

É importante ressaltar que, embora diversos fatores tenham influenciado esses resultados, é preciso reconhecer o papel específico e significativo desempenhado pelo PBF na redução da pobreza. Isso é corroborado por pesquisas conduzidas por Souza *et al.* (2019), que analisaram o programa com base em dados microeconômicos das pesquisas domiciliares do IBGE no período de 2001 a 2017. Esses estudos destacam o impacto notável do PBF na diminuição da pobreza. Em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em situação de pobreza extrema graças às intervenções do PBF, enquanto outras 3,2 milhões foram elevadas acima da linha de pobreza. Esses números evidenciam a importância do programa em melhorar as condições de vida e reduzir a pobreza de maneira substancial.

Além desses dados, é relevante apresentar estatísticas que evidenciem a diminuição da desigualdade e a melhoria na distribuição de renda na região após a implantação do programa. Um indicador frequentemente considerado em estudos do desenvolvimento é o coeficiente de Gini, um índice de desigualdade que visa medir a concentração de renda, variando de 0 (igualdade máxima) a 1 (concentração total). O Gráfico 6 a seguir ilustra a evolução da desigualdade de renda por região do país, abrangendo o período de 1995 a 2018.

Gráfico 6 - Evolução do Coeficiente de Gini por Região (1995 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base na PNAD (1995-2014) e na síntese de indicadores do IBGE (2015-2018) (2023).

Com base nos dados apresentados, é evidente uma tendência de queda no coeficiente de Gini de 1995 a 2014 em todas as regiões do país. Nesse contexto, o PBF desempenhou um papel fundamental na promoção do desenvolvimento social. No entanto, é importante destacar que a partir de 2014, observou-se uma reversão dessa tendência, com o coeficiente de Gini apresentando um aumento. Isso indica um retrocesso no que se refere à desigualdade econômica e social no país.

Um estudo desenvolvido por Leão, Moreira e Cunha (2016) corrobora os resultados apresentados, utilizando uma metodologia proposta por Hoffman (2004, 2005), que desagregou o índice de Gini com base nas diferentes fontes de renda per capita domiciliar. O objetivo do estudo era avaliar em que medida os benefícios financeiros do PBF contribuíram para a redução da pobreza e da desigualdade de renda per capita domiciliar no Nordeste durante o período de 2004 a 2011. Os resultados destacam o potencial do PBF na redução das desigualdades de renda na região. O índice de Gini, que era de 0,58 em 2004, diminuiu para 0,544 em 2011. É importante ressaltar que a maior parte da redução das desigualdades de renda no Nordeste nesse período foi atribuída às aposentadorias e pensões, que contribuíram com 29% dessa redução, enquanto 37% foi atribuído ao mercado de trabalho e 11% correspondeu ao PBF (Leão; Moreira; Cunha, 2016).

Cavalcanti, Costa e Silva (2013) também examinaram o impacto do PBF nas famílias do Nordeste brasileiro durante os anos de 2004 e 2006 com base no índice de Gini, utilizando

a metodologia de *Propensity Score Matching* (PSM). Além disso, calcularam o índice *Foster-Greer-Thorbecke* (FGT) para analisar se houve uma redução no número de domicílios abaixo da linha de pobreza e se a desigualdade entre os pobres diminuiu. Os resultados demonstraram que o PBF teve um efeito positivo na renda das famílias beneficiadas. Notavelmente, esse impacto foi mais significativo entre as famílias extremamente pobres em 2006, conforme esperado, já que um aumento na renda é geralmente mais perceptível para os mais necessitados. Os autores concluíram que o programa alcançou seus objetivos ao reduzir a pobreza e a desigualdade de renda, porém, essas melhorias ainda estavam em níveis considerados baixos.

Essa relação entre o PBF e os indicadores de desigualdade não se limita apenas à esfera econômica. A influência do programa se estende a áreas cruciais, como a educação. A seguir, exploraremos como o PBF tem desempenhado um papel importante na promoção da educação e na redução das disparidades no acesso à instrução.

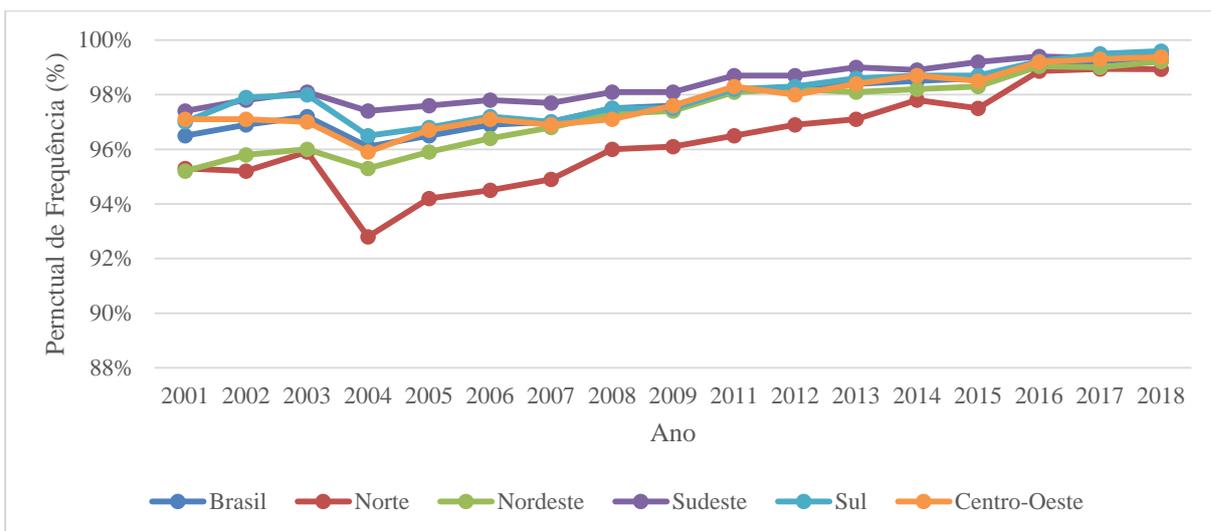
#### 4.4. O PBF E SUA RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO

A pobreza vai além das carências materiais, abrangendo a falta de acesso a necessidades fundamentais como alimentação e moradia. No entanto, seu efeito transcende o aspecto puramente econômico. A pobreza também exerce influência sobre aspectos culturais, afetando profundamente o desenvolvimento individual e coletivo. Um dos efeitos mais preocupantes é a interrupção da educação, com muitas pessoas abandonando a escola em busca de alternativas para garantir sua sobrevivência em condições mais favoráveis.

Essa realidade intrincada e diversificada demanda respostas efetivas para atenuar os impactos adversos que dela decorrem. Uma das estratégias adotadas para combater a pobreza e suas consequências é a implementação de programas de apoio financeiro. Entre essas iniciativas, o PBF ganhou destaque, uma vez que buscou aliviar o peso da pobreza ao conceder assistência financeira direta a famílias em situação de vulnerabilidade, mediante o cumprimento de requisitos, como uma taxa de 75% de frequência escolar, para os beneficiários de 6 anos a 18 anos de idade incompletos que não tivessem concluído a educação básica. Esse enfoque não visava apenas satisfazer necessidades imediatas, como alimentação e habitação, mas também almejava contribuir para o estabelecimento de um horizonte mais promissor. Ele auxiliava as famílias a manterem seus filhos na escola, com o propósito de quebrar o ciclo de pobreza e desigualdade social.

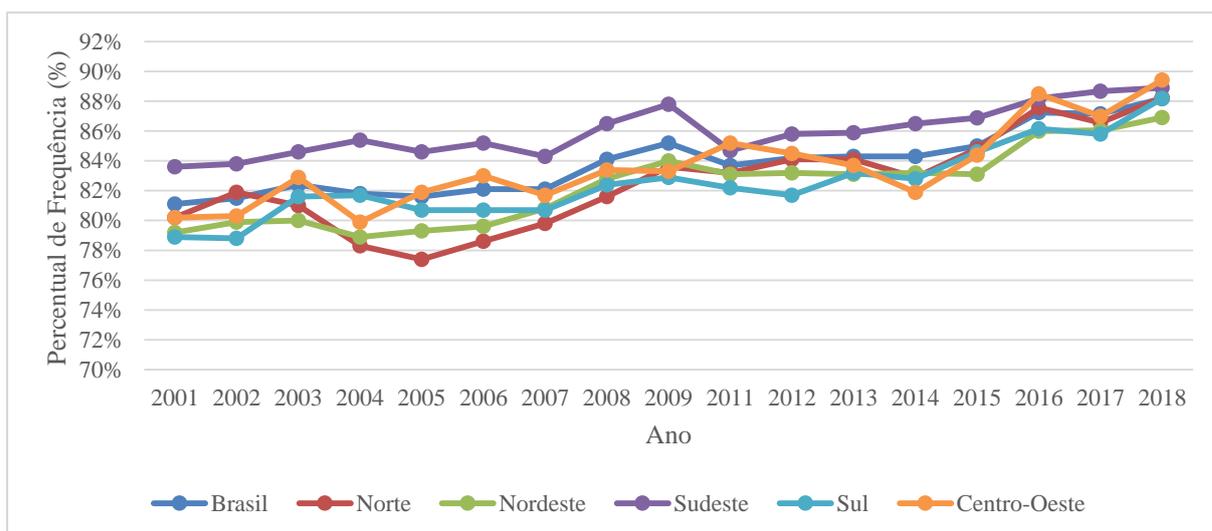
Sob essa perspectiva, os Gráficos 7 e 8, a seguir, ilustram, respectivamente, a evolução da taxa de frequência escolar nas faixas etárias de 6 a 14 anos <sup>15</sup>e de 15 a 17 anos. Esses Gráficos ressaltam o papel crucial desempenhado pela educação na luta pela interrupção da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil.

Gráfico 7 - Evolução do Percentual de Frequência Escolar Bruta para a Faixa Etária de 6 a 14 Anos por Região (2001 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base na síntese de indicadores do IBGE (2023).

Gráfico 8 - Evolução do Percentual de Frequência Escolar Bruta para a Faixa Etária de 15 a 17 Anos por Região (2001 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base na síntese de indicadores do IBGE (2023).

<sup>15</sup> É importante destacar uma mudança significativa na faixa etária de referência ocorrida antes e depois de 2004. Antes desse ano, o IBGE considerava dados de crianças com idades entre 7 e 14 anos. A partir de 2004, ocorreu uma alteração na faixa etária considerada, que passou a abranger crianças de 6 a 14 anos.

A análise realizada revela avanços notáveis nos últimos anos, sobretudo no que diz respeito ao aumento da frequência escolar entre os alunos com idades entre 15 e 17 anos. Contudo, é importante ressaltar que a aderência à escola é mais proeminente na faixa etária de 6 a 14 anos, alcançando quase 100% a partir de 2016. É digno de nota que na região Nordeste, em particular, foi observado, em 2001, o menor índice de frequência entre crianças de 6 a 14 anos. No entanto, a partir de 2004, coincidindo com o advento do PBF, testemunhou-se uma tendência crescente que a equiparou às demais regiões do país.

No que concerne à faixa etária de 15 a 17 anos, apesar dos progressos, ainda persistem desafios substanciais. Em 2018, não havia sido alcançada a marca de 90% de frequência escolar para esse grupo etário. No contexto da região Nordeste, observou-se que, em 2001, apresentava um dos piores indicadores, com apenas 79% dessa faixa etária frequentando a escola. Entretanto, a partir de 2004, em sintonia com a criação do PBF, emergiu uma trajetória contínua e ascendente no percentual de frequência escolar dessa faixa etária na região, culminando em aproximadamente 86% em 2016.

Estudos que investigam o acesso à educação e a permanência dos estudantes na escola consistentemente indicam que a desigualdade social e econômica representa um obstáculo substancial para a universalização da educação básica. As pesquisas conduzidas por Glewwe e Kassouf (2009), que analisaram o impacto do PBF no desempenho escolar de crianças no Brasil, corroboram os dados apresentados anteriormente. Os resultados demonstraram que o PBF aumentou as taxas de matrícula em 5,5% para as séries de 1ª a 4ª e em 6,5% para as séries de 5ª a 8ª. Além disso, o programa reduziu as taxas de abandono escolar em 0,5 pontos percentuais nas escolas de 1ª a 4ª série e em 0,4 pontos percentuais nas de 5ª a 8ª série. Adicionalmente, o PBF contribuiu para o aumento das taxas de aprovação em cerca de 0,9 pontos percentuais para as séries de 1ª a 4ª e 0,3 pontos percentuais para as séries de 5ª a 8ª. Na mesma linha de pensamento, Craveiro e Ximenes (2013) argumentam que o acompanhamento da frequência escolar como uma das condicionalidades do PBF tem se mostrado eficaz em seu propósito. Os estudantes beneficiários apresentaram taxas de abandono escolar mais baixas, tanto no nível fundamental quanto no médio. Essa tendência foi observada ao analisar as taxas relativas a todos os alunos das escolas públicas. Essas evidências ressaltam a efetividade da condicionalidade educacional do PBF e seu monitoramento, destacando o papel crucial dessa iniciativa na redução das disparidades educacionais.

Em suma, é evidente que o PBF desempenhou um papel crucial na promoção da educação no Brasil, contribuindo para a redução das desigualdades educacionais e o aumento

da frequência escolar. Entretanto, compreender a totalidade dos efeitos requer uma abordagem holística que inclua outras dimensões fundamentais da vida das famílias beneficiárias. Nesse contexto, a próxima seção se voltará para uma exploração de como o PBF influenciou a saúde, considerando as implicações desse programa para o bem-estar e a qualidade de vida dessas famílias.

#### 4.5. O PBF E SUA RELAÇÃO COM A SAÚDE

O PBF buscava incentivar a garantia de direitos, indo além de simplesmente proporcionar renda às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Isso implicava na associação entre transferência de renda e acesso aos direitos sociais fundamentais, como saúde, alimentação, educação e assistência social. Um aspecto importante a considerar é a relação entre o PBF e a saúde, visto que as condicionalidades desempenham um papel crítico nesse contexto.

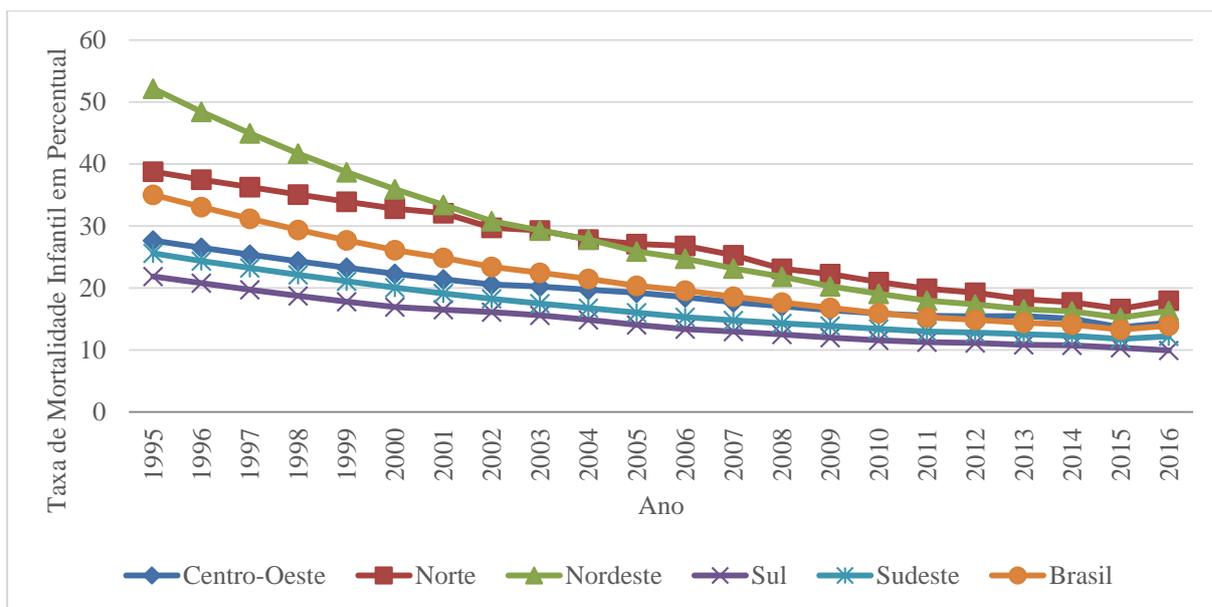
No âmbito da saúde, as condicionalidades assumidas pelas famílias beneficiárias adquiriram uma relevância fundamental. Essas famílias se comprometiam a garantir o acompanhamento da vacinação e o monitoramento nutricional de crianças com menos de 7 anos, além de buscar assistência pré-natal durante a gestação e acompanhamento pós-parto no período puerperal. Esses compromissos não apenas asseguravam o bem-estar e o crescimento saudável das crianças, mas também contribuía para preservar a saúde das mães, reduzindo os riscos associados à gravidez e ao período pós-parto. Portanto, as condicionalidades foram parte integrante do programa, promovendo tanto a melhoria da qualidade de vida das famílias quanto a saúde pública de forma mais ampla.

No contexto específico do pré-natal, a importância do acesso e do cuidado de qualidade foi crucial. Esse acompanhamento não apenas beneficiou a gestante, que foi idealmente captada precocemente nas primeiras semanas da gravidez, mas também contribuiu significativamente para a saúde e bem-estar do bebê. Um pré-natal adequado, que incluía exames regulares e a identificação precoce de possíveis riscos, desempenhava um papel vital nesse processo. Ele esteve diretamente relacionado à probabilidade de nascidos vivos saudáveis. Essa relação entre o exame pré-natal e a probabilidade de bebês saudáveis destacou ainda mais a importância do acompanhamento das gestantes.

Adicionalmente, é essencial destacar que ao longo dos anos, iniciativas como o PBF desempenharam um papel significativo na redução da taxa de mortalidade infantil. Conforme evidenciado pelo Gráfico 9, que apresenta a evolução da taxa de mortalidade infantil em crianças menores de um ano de idade, por região do país, no período de 2001 a 2016, observa-

se uma queda constante nesse indicador. Vale ressaltar que este declínio não é exclusivamente atribuível ao PBF, sendo relevante reconhecer a influência de políticas de saúde específicas e condições gerais de bem-estar, reconhecendo assim a interação de fatores diversos na saúde pública e na qualidade de vida das pessoas.

Gráfico 9 - Evolução da Taxa de Mortalidade em Crianças Menores de Um Ano de Idade por Região (1995 a 2016)



Fonte: Elaboração própria com base no DATASUS, MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM (2023).

A partir dos dados do Gráfico 9, sobressai com clareza que a região Nordeste, mais uma vez, emerge com indicadores desfavoráveis. No ano de 1995, a região apresentava uma taxa de mortalidade infantil alarmante, atingindo o patamar de 52,2%, o que representava uma discrepância substancial em relação à média nacional de 35,1%. Entretanto, em 2003, um ano prévio à introdução do PBF, registrou-se uma queda significativa nesse indicador, situando-se em 29,3%, culminando, posteriormente, em uma notável redução para 15,2% em 2015, configurando uma diminuição de quase 50%. É inegável a melhoria substancial que se materializou na região Nordeste nesse aspecto, partindo de um patamar consideravelmente superior à média nacional e aproximando-se de forma significativa dessa média em 2015.

Nesse contexto, é imprescindível ressaltar a conexão direta entre essa notória melhoria e a implementação do PBF. Conforme destacado por Campello (2013), ao analisar a trajetória desse programa, o PBF exerceu um impacto extraordinariamente positivo na saúde das crianças, contribuindo para a redução da incidência de desnutrição infantil e desempenhando um papel notável na diminuição da mortalidade infantil, abordando tanto questões relacionadas a doenças

infeciosas quanto à desnutrição e diarreia. Adicionalmente, um estudo conduzido por Rasella *et al.* (2013) investigou o impacto do PBF na taxa de mortalidade infantil durante o período de 2004 a 2009. Os resultados desse estudo demonstraram de forma inequívoca que o PBF desempenhou um papel de suma importância na redução da mortalidade de crianças menores de 5 anos, abordando questões relacionadas à pobreza, como desnutrição e diarreia, nos municípios brasileiros durante o período mencionado. Evidenciou-se que o alcance do programa teve uma correlação direta com o impacto observado na diminuição das taxas de mortalidade em crianças menores de 5 anos, destacando a sua relevância no cenário brasileiro. Com base na análise dos dados, torna-se evidente a importância do papel transformador desempenhado pelo PBF na redução da mortalidade infantil e na melhoria das condições de vida das crianças, com destaque especial para a região Nordeste do Brasil.

#### 4.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que se percorrem os diferentes aspectos do PBF no Nordeste, torna-se claro que essa política social desempenhou um papel fundamental na redução da pobreza e da desigualdade nessa região do Brasil. Inicialmente focado no alívio das necessidades individuais das famílias mais vulneráveis, o programa evoluiu para gerar resultados coletivos, promovendo o desenvolvimento humano e econômico regional. Ao longo das últimas décadas, o programa ajudou milhões de famílias nordestinas a superarem obstáculos econômicos, proporcionando-lhes acesso a recursos básicos, como alimentação, educação e saúde. Além disso, o PBF demonstrou sua capacidade de promover o desenvolvimento humano e econômico, contribuindo para a melhoria das condições de vida e a quebra do ciclo de pobreza em muitos lares.

Ao investir no capital humano e proporcionar melhores condições de vida para as populações mais vulneráveis, o PBF tornou-se um exemplo do novo desenvolvimentismo em ação, não só reduzindo a pobreza e a desigualdade, mas também impulsionando o desenvolvimento econômico sustentável. Adicionalmente, ele refletiu a essência do social desenvolvimentismo, que vê o desenvolvimento humano como um motor para o crescimento econômico, e ressalta a importância de uma política fiscal flexível e adaptável para atender às necessidades emergentes da sociedade.

No entanto, apesar dos avanços alcançados, ainda existem desafios a serem superados no Brasil, principalmente nas áreas da educação, saúde, combate à pobreza e desigualdade. É essencial que as políticas públicas sejam adaptadas às necessidades das famílias mais

vulneráveis, em vez de serem rigidamente vinculadas ao orçamento disponível. O PBF deve ser flexível o suficiente para atender adequadamente à quantidade de famílias necessitadas, garantindo um combate efetivo à desigualdade e à pobreza. Observando a evolução da proporção de beneficiários em comparação com a população ao longo dos anos, nota-se um aumento significativo na conta total do PBF, especialmente em anos atípicos como 2020<sup>16</sup>, marcado pela pandemia da Covid-19. No entanto, ainda persistem desafios em garantir que o programa alcance todas as famílias em situação de vulnerabilidade, possivelmente devido a restrições orçamentárias.

Portanto, ao olharmos para o futuro, é importante que o PBF e outras políticas sociais continuem a evoluir, buscando estratégias mais eficazes para promover o bem-estar das populações nordestinas e, conseqüentemente, o desenvolvimento da região. O desafio é grande, mas os resultados positivos já alcançados mostram que, com comprometimento e ação coordenada, é possível construir um futuro mais justo e igualitário para o Nordeste e para todo o Brasil. Nesse sentido, o próximo capítulo abordará o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), analisando sua contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, com foco em seus objetivos, estratégias e desdobramentos específicos para a região.

---

<sup>16</sup> É importante ressaltar que os dados relativos ao PBF foram analisados até o ano de 2019. O ano de 2020, por sua vez, caracterizou-se por ser excepcionalmente impactado pela pandemia de COVID-19, o que pode ter ocasionado variações significativas no número de beneficiários do programa. Assim, a análise se restringe aos dados disponíveis até 2019, considerando a possibilidade de que os eventos extraordinários ocorridos em 2020 possam ter influenciado substancialmente a dinâmica do PBF.

## **5. A CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONOMICO DO NORDESTE**

A implementação de políticas públicas e programas governamentais desempenha um papel fundamental na promoção do desenvolvimento econômico e social de um país. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no Brasil no início do século XXI, foi um marco significativo nesse contexto. Este capítulo se propõe a analisar os efeitos do PAC, com foco especial na região Nordeste, a partir de uma perspectiva ampla. Inicialmente, na seção 5.1 será fornecido um panorama geral do programa, destacando seus principais objetivos e estratégias. Em seguida, na seção 5.2 serão explorados os eixos estratégicos do PAC e a parceria com a Petrobras, identificando como essas colaborações contribuíram para a promoção do crescimento econômico. Por fim, a seção 5.3, concentra-se na análise da região Nordeste, investigando os desdobramentos econômicos e sociais resultantes da implementação do PAC, seguida das considerações finais na seção 5.4.

### **5.1. PAC: UM PANORAMA GERAL**

A primeira fase do PAC, que chamaremos de PAC 1, foi lançado no segundo mandato do governo Lula (2007 - 2010) e englobava um conjunto de políticas econômicas planejadas para os quatro anos de seu mandato. Segundo as diretrizes do Governo Federal, esse programa se configurou como uma iniciativa destinada a centralizar o planejamento e o acompanhamento da implementação de projetos de infraestrutura. Seu escopo primordial consistiu em promover a aceleração do desenvolvimento, o aumento da produtividade e a mitigação das disparidades regionais e sociais. Tais objetivos foram perseguidos por meio da realização de parcerias público-privadas (PPPs) que se propunham a catalisar o crescimento econômico do Brasil.

O PAC 1, instituído pelo Decreto nº 6.025, em 22 de janeiro de 2007, representou um inovador paradigma de planejamento, administração e implementação do investimento público. Sua singularidade residiu na integração de projetos tanto públicos quanto privados no setor de infraestrutura, acompanhados por medidas institucionais destinadas a impulsionar o crescimento econômico. A principal missão do PAC 1 consistiu em modernizar a infraestrutura nacional, aprimorar o ambiente de negócios, fomentar o acesso ao crédito e financiamento, otimizar a gestão governamental e elevar a qualidade de vida da população. Ademais, o programa desempenhou um papel fundamental na promoção da inclusão social e na redução das disparidades regionais. Suas iniciativas e empreendimentos não apenas geraram empregos,

proporcionando renda e consumo para os trabalhadores e suas famílias, mas também contribuíram significativamente para esse propósito (Brasil, 2007a).

Institucionalmente, foi coordenado pelo Comitê Gestor do PAC 1 (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, do Planejamento e da Fazenda, seguindo a mesma composição ministerial do Comitê Gestor das PPPs. Subordinado ao CGPAC, existia o Grupo Executivo do PAC 1 (GEPAC), que incluía a Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), juntamente com a Secretaria Nacional do Tesouro (Fazenda). O GEPAC estabelecia metas e acompanhava a implementação do PAC 1, classificando os projetos em andamento com base em critérios de conclusão, prazos adequados, alertas e preocupações. Nesse contexto, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAAC) do Ministério do Planejamento desempenhou um papel relevante, monitorando o progresso das obras em colaboração com as secretarias específicas de cada Ministério, como a Secretaria de Energia Elétrica (SEE) e a Secretaria de Planejamento Energético (SPE) do Ministério de Minas e Energia (Jardim; Silva, 2015).

De acordo com Jardim e Silva (2015), as ações do PAC 1 planejavam incluir um amplo investimento em infraestrutura, abrangendo rodovias, ferrovias, portos, geração de energia, saneamento e habitação, com uma considerável participação de empresas estatais e bancos públicos. No âmbito da infraestrutura, uma das questões prementes na implementação do PAC 1 dizia respeito à seleção das obras. Este processo abrangente tinha previsão de correr em três esferas distintas: municipal, estadual e federal, onde tanto os municípios quanto os estados desempenhariam um papel crucial. Eles deveriam submeter suas propostas de obras destinadas a serem financiadas pelo PAC 1. Essas propostas, uma vez submetidas, passariam por uma análise criteriosa realizada pelo comitê de gestão do PAC 1, que tinha a responsabilidade de deliberar sobre a aprovação ou rejeição de cada projeto. O comitê de gestão, em sua função de supervisão, deveria trabalhar em estreita colaboração com consultorias contratadas, cuja expertise seria fundamental para orientar a análise dos projetos. Além disso, os estados e os municípios deveriam desempenhar um papel determinante no processo de contratação de mão de obra para as obras do PAC 1, com um foco especial nas famílias em situação de pobreza. Com um papel ativo na fiscalização das contratações dos trabalhadores, visando garantir, assim, a conformidade estrita com as leis trabalhistas, além de buscar evitar formas de aliciamento. Esse complexo processo de seleção e gestão das obras do PAC 1 evidencia a importância das

esferas municipal, estadual e federal na consecução dos objetivos desse programa de desenvolvimento e infraestrutura no Brasil.

Nesse contexto, em 26 de novembro de 2007, foi promulgada a Lei nº 11.578, que estabeleceu a obrigatoriedade da transferência de recursos financeiros dos órgãos e entidades da União para os órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a fim de executar as ações do PAC 1. Por meio desta lei, o Poder Executivo, com base nas recomendações do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), determinou quais ações do PAC 1 seriam realizadas por meio de transferências compulsórias. A responsabilidade de propor e especificar essas ações do PAC 1, sujeitas a transferências compulsórias quando se tratavam de programações incluídas ou acrescidas à lei que estimava a receita e fixava a despesa da União, cabia ao Ministro de Estado encarregado da ação orçamentária (Brasil, 2007b).

Vale destacar que essas programações incluídas ou acrescidas à lei de estimativa de receita e despesa da União eram aceitas somente se atendessem aos seguintes critérios: serem projetos de investimento relacionados ao Grupo de Natureza de Despesa 4 (GND 4), ou seja, despesas de capital ou de investimentos que contribuíssem diretamente para a criação ou aquisição de um ativo físico, como, por exemplo, expansão, construção, conclusão de obras, aquisição de equipamentos e materiais permanentes, isto é, despesas que resultassem em um bem físico; além disso, os valores previstos deveriam ser suficientes para concluir o projeto ou uma etapa significativa que permitisse o uso imediato dos benefícios pela sociedade; por fim, o valor total dos projetos selecionados estava vinculado à alocação financeira atualizada, respeitando às diretrizes orçamentárias e financeiras estabelecidas (Brasil, 2007b).

Também é digno de menção que as transferências compulsórias destinadas à execução das ações do PAC 1 estavam sujeitas a requisitos específicos, que deveriam ser atendidos pelos estados, Distrito Federal e municípios beneficiários por meio de um termo de compromisso. Esses requisitos incluíam a identificação clara do objeto a ser executado, as metas a serem alcançadas, as etapas ou fases de execução, o plano de alocação dos recursos financeiros, um cronograma de desembolso, a previsão de início e conclusão da execução do objeto, bem como das etapas programadas. Adicionalmente, era necessário comprovar que os recursos próprios para complementar a execução do projeto estavam devidamente assegurados, a menos que o custo total do empreendimento recaísse sobre a entidade ou órgão descentralizador, especialmente quando a ação envolvesse obras ou serviços de engenharia. A aprovação formal do termo de compromisso pela União era uma condição prévia para efetivar a transferência

compulsória. Além disso, sempre que uma ação fosse incluída ou alterada no PAC, um novo termo de compromisso deveria ser submetido pelo ente federado beneficiário (Brasil, 2007b).

Com o objetivo de otimizar a eficácia das ações inseridas no PAC, tanto na execução direta quanto descentralizada, os editais de licitação e os contratos correspondentes tinham a prerrogativa de estabelecer requisitos específicos. Essas condições incluíam a necessidade de adquirir produtos manufaturados nacionais e contratar serviços nacionais em setores previamente definidos por ato do Poder Executivo Federal. Nessa situação, o Poder Executivo Federal fornecia diretrizes para a caracterização dos produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, especificando as normas técnicas brasileiras a serem seguidas na fabricação dos produtos e na prestação dos serviços. Adicionalmente, era estipulado um percentual mínimo de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais a ser adquirido, juntamente com critérios de aferição e fiscalização para assegurar o cumprimento dessa obrigação. O Poder Executivo Federal também se encarregava de monitorar e avaliar periodicamente a implementação da exigência de aquisição desses produtos e serviços (Brasil, 2007b).

Em relação aos recursos financeiros, a liberação destes aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios obedecia a um cronograma de desembolso previamente estipulado nos termos de compromisso. Esses recursos eram depositados em contas vinculadas mantidas por instituições financeiras oficiais. A disponibilidade dos saques da conta vinculada estava restrita ao pagamento das despesas delineadas no termo de compromisso. Ademais, as instituições financeiras eram obrigadas a fornecerem relatórios detalhados das retiradas quando solicitados. A União, por meio de suas unidades gestoras, ainda requisitava que os beneficiários das transferências comprovassem o uso adequado das parcelas liberadas anteriormente, em conformidade com os termos de compromisso. No caso de irregularidades ou descumprimento das condições estabelecidas nos termos de compromisso por parte dos estados, Distrito Federal e municípios, a União, através de suas unidades gestoras, suspenderia a liberação das parcelas planejadas e ordenaria às instituições financeiras oficiais que cessassem os saques da conta vinculada do ente federado até a resolução da pendência (Brasil, 2007b).

A utilização inadequada dos recursos, em desacordo com os termos de compromisso, acarretava a obrigação de restituí-los devidamente atualizados, segundo as normas estabelecidas para quitar débitos com a Fazenda Nacional. A atualização era calculada com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), acumulada mensalmente, até o mês anterior à devolução, acrescida de 1% no mês da efetiva restituição dos recursos à Conta Única do Tesouro Nacional. Para determinar a

devolução dos recursos à União, a parcela de atualização da SELIC era proporcional ao período entre a data da liberação da parcela ao beneficiário e a data de efetivo crédito na Conta Única do Tesouro Nacional. A União, por meio de suas unidades gestoras, notificava o ente federado quando o uso dos recursos transferidos era considerado inadequado, concedendo um prazo de 30 dias para justificativas. Caso as justificativas não fossem aceitas, a unidade gestora daria mais 30 dias para a restituição dos recursos, e, em caso de não cumprimento, encaminhava uma denúncia ao Tribunal de Contas da União (Brasil, 2007b).

A supervisão da utilização correta dos recursos financeiros transferidos ficava a cargo do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e das unidades gestoras da União perante as quais os termos de compromisso eram apresentados. Adicionalmente, no caso de serviços públicos de saneamento básico prestados por entidades da administração indireta dos estados sob concessão precária, com prazo vencido ou em vigor por período indeterminado, esses serviços poderiam ser beneficiados pelos recursos públicos do PAC 1, desde que incluídos nos termos de compromisso ou acordos de cooperação entre os entes federativos, que autorizavam a gestão associada de serviços públicos antes da sua celebração. O não cumprimento dos prazos e obrigações estabelecidos resultava na responsabilização dos envolvidos, conforme a legislação pertinente, com os estados assumindo responsabilidade solidária até o cumprimento integral das obrigações (Brasil, 2007b).

Por fim, tem-se que o programa consistia em um conjunto de ações destinadas a incentivar tanto o investimento público quanto o privado, aumentar os aportes em infraestrutura e aprimorar a eficiência do gasto público. Visando também controlar o crescimento dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal. Em 2011, durante o governo da então Presidenta Dilma Rousseff, o PAC presenciou o início de sua segunda fase, denominada PAC 2 (2011 - 2014). É relevante mencionar que, segundo Barbara e Gomes (2010), ainda no Governo Lula a então Presidenta, na época Ministra-Chefe da Casa Civil (2005 a 2009), já estava à frente do PAC 1.

Essa nova etapa do PAC, o PAC 2, marcou uma reestruturação significativa dos investimentos, que foram categorizados em eixos estratégicos, oferecendo uma visão abrangente para o desenvolvimento do Brasil. Esses eixos englobavam os setores de Transporte, Energia, Melhoria Urbana, Cidadania Comunitária, e Universalização de Água e Energia. Uma das características notáveis do PAC 2, como apontado por Jardim e Silva (2015), foi a ênfase na inclusão social das camadas mais vulneráveis da população, por meio do eixo "Comunidade

Cidadã". Adicionalmente, o programa manteve a continuidade do Programa Minha Casa, Minha Vida e investiu em obras relacionadas à realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas.

A próxima seção explorará os principais eixos estratégicos do PAC e destacará a importância da empresa estatal Petrobras para o desenvolvimento e execução do programa.

## 5.2. EIXOS ESTRATÉGICOS DO PAC E A PARCERIA COM A PETROBRAS

O PAC estabeleceu três principais pilares para guiar os investimentos: infraestrutura logística, infraestrutura energética, e infraestrutura social e urbana. Dentre esses pilares, o de infraestrutura social e urbana emergiu como a principal prioridade do programa. A forma como o PAC foi moldado, em resposta às demandas dos Ministérios e da sociedade, em um país predominantemente urbano, destacou a carência de infraestrutura social e urbana como um dos principais obstáculos para o desenvolvimento. Abordar essa questão tornou-se uma prioridade, impulsionada principalmente pela mobilização da sociedade ao expressar suas necessidades. No entanto, é fundamental esclarecer que a abordagem geral da orientação dos investimentos nessa área visava impulsionar os processos produtivos, especialmente na construção civil, e integrar os indivíduos ao processo de consumo por meio de financiamentos habitacionais (Rota; Reis, 2018).

Rota e Reis (2018), destacam que, no contexto da infraestrutura social e urbana, a grande maioria dos programas, projetos e ações estavam orientadas para a criação de estruturas que até então não existiam, representando algo inteiramente novo. O volume de obras empreendido deu conta das necessidades acumuladas ao longo de décadas, tanto no âmbito rural quanto no urbano. Em contrapartida, no que se refere aos eixos de infraestrutura logística e infraestrutura energética, predominou a tendência de revitalizar e ampliar a infraestrutura já existente, complementando-a com novos projetos concebidos para atender às demandas emergentes no cenário atual de produção, deslocamentos internos e desenvolvimento dos espaços urbanos.

Dentro de cada um dos eixos estratégicos, foram cuidadosamente delimitadas áreas prioritárias para o planejamento e o direcionamento dos investimentos, acompanhadas da formulação de programas destinados a atender às demandas emanadas tanto da sociedade quanto do mercado. O propósito subjacente a tais medidas era enfrentar de maneira eficaz os principais obstáculos ao progresso do país. No âmbito de cada programa, uma série de ações específicas foram gradualmente incorporadas. Essas ações foram delineadas pelos Ministérios relevantes em resposta a solicitações de outras esferas governamentais, da sociedade em geral e do setor empresarial. Em muitos casos, as responsabilidades relacionadas ao planejamento,

financiamento e execução das ações eram compartilhadas por múltiplos atores ou mesmo transferidas para a iniciativa privada. Esse arranjo acrescentou uma camada adicional de complexidade à gestão dos programas, frequentemente gerando um aumento nas críticas e desafios relacionados à sua avaliação. Abaixo, na Tabela 2, são apresentados os eixos orientadores dos investimentos do PAC acumulados entre os anos de 2007 a 2015.

Tabela 2 - Distribuição de Recursos por Eixos Estratégicos (2007 a 2015)

Eixo	Valor empenhado (R\$ valores em dezembro/2016)	Valor pago (R\$ valores em dezembro/2016)	Valor empenhado (R\$ valores equivalentes em dezembro/2022, corrigido pelo IPCA)	Valor pago (R\$ valores equivalentes em dezembro/2022, corrigido pelo IPCA)	Proporção do valor empenhado em relação ao total
DEFESA	17.814.800,00	15.702.000.000,00	24.222.623.226,80	21.349.868.082,00	5,3%
INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA	1.695.600.000,00	1.460.700.000,00	2.305.492.059,60	1.986.100.643,70	0,5%
INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA	125.156.700.000,00	108.420.400.000,00	170.174.438.579,70	147.418.242.096,40	37,0%
INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA	188.260.300.000,00	147.488.700.000,00	255.975.835.567,30	200.539.057.911,70	55,7%
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA	1.368.100.000,00	1.069.200.000,00	1.860.193.257,10	1.453.781.617,20	0,4%
PAC SICONV <sup>17</sup>	3.656.800.000,00	1.607.300.000,00	4.972.118.048,80	2.185.431.344,30	1,1%
<b>TOTAL</b>	<b>337.952.300.000,00</b>	<b>275.748.300.000,00</b>	<b>450.510.700.739,30</b>	<b>374.932.481.695,30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Mensal de Dez/2016 do PAC - Disponibilizado pelo Ministério da Economia - Orçamentos Anuais (2023).

A Tabela 2 analisada oferece uma visão da distribuição de recursos destinados aos investimentos do PAC acumulados entre 2007 e 2015. Destaca-se que os eixos infraestrutura social e urbana e infraestrutura logística foram os principais receptores de recursos, com aproximadamente R\$ 188,26 bilhões (equivalente a aproximadamente R\$ 255,97 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) e R\$ 125,16 bilhões (equivalente a

<sup>17</sup> Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

aproximadamente R\$ 170,17 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA), respectivamente. Notável é o fato de que o percentual de valor empenhado no eixo infraestrutura social e urbana representou mais da metade do valor total empenhado, atingindo 55,71%. Por outro lado, os setores gestão e administração do programa e PAC SICONV apresentaram as menores alocações financeiras em relação ao montante global.

Os dados também revelam uma observação intrigante; em muitos casos, os valores empenhados excederam substancialmente os valores efetivamente pagos, indicando que uma parte significativa dos recursos empenhados permaneceu pendente de desembolso ou utilização efetiva. Essa discrepância entre os valores empenhados e os valores pagos pode ter ocorrido devido a burocracias envolvidas nos pagamentos ou a possíveis atrasos na execução de projetos. Nesse contexto, a correção dos valores pelo IPCA assume relevância, uma vez que é fundamental para avaliar a variação dos custos ao longo do tempo e garantir a precisão da análise. Além dessa análise sobre os eixos orientadores dos investimentos do PAC, é relevante observar alguns dos empreendimentos estratégicos realizados pelo programa em diferentes áreas.

No âmbito do eixo de infraestrutura social e urbana, o PAC impulsionou diversos empreendimentos. Entre essas iniciativas, destaca-se o Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009 com o propósito de edificar habitações para famílias de baixa renda. Além disso, o PAC promoveu a urbanização de assentamentos precários, visando aprimorar as condições de moradia e mobilidade em áreas rurais e centros urbanos. Isso envolveu a implementação de obras de infraestrutura, como a construção de residências, sistemas de drenagem, abastecimento de água, saneamento e iluminação pública. O programa também incluiu projetos de mobilidade urbana, direcionados para combater as desigualdades sociais e transformar as cidades em espaços mais humanizados, com foco no transporte coletivo urbano. Isso abrangiu o apoio e incentivo à realização de empreendimentos que promovessem a integração física e tarifária do transporte público coletivo, bem como, o estímulo a projetos de grande e média capacidade, como sistemas de metrô, *Bus Rapid Transit* (BRTs) e corredores de ônibus. Ademais, o PAC englobou projetos de prevenção em áreas de risco, cujo objetivo era evitar novos deslizamentos e realizar a contenção de encostas em regiões vulneráveis. Vale citar ainda que, esses projetos buscavam controlar enchentes e inundações por meio de obras de drenagem, contribuindo para a redução de áreas suscetíveis a deslizamentos (Governo Federal, 2020).

Foram implementados também projetos de saneamento, com o objetivo de ampliar a cobertura de abastecimento de água tratada, coleta e tratamento de esgoto, bem como a coleta e disposição adequada de resíduos sólidos. Nesse contexto, os investimentos do PAC foram alocados para os municípios, os quais foram categorizados em três grupos. O Grupo 1 englobava as grandes regiões metropolitanas do país, bem como municípios com mais de 70 mil habitantes nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e acima de 100 mil nas regiões Sul e Sudeste. O Grupo 2 abarcava municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assim como municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste. Já o Grupo 3 incluía municípios com menos de 50 mil habitantes. A coordenação dos recursos destinados aos Grupos 1 e 2 ficava a cargo do Ministério das Cidades, enquanto os recursos destinados ao Grupo 3 eram coordenados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde (Governo Federal, 2020).

Também no âmbito da infraestrutura social e urbana, o PAC abrangeu uma ampla gama de áreas. Isso incluiu projetos voltados para os recursos hídricos, com o objetivo de garantir o acesso à água e promover o desenvolvimento econômico em parceria com estados e municípios, mantendo sempre o compromisso com a preservação do meio ambiente. Nessa vertente, o foco estava em apoiar projetos estruturais destinados a assegurar o abastecimento de água e reduzir os riscos de eventos críticos, como secas e enchentes. Para alcançar esse propósito, o programa concentrou esforços em aumentar a capacidade de armazenamento de água, aprimorar a distribuição por meio de sistemas de adução e criar fontes de água duradouras através da integração de bacias hidrográficas, além de revitalizar bacias para fomentar o desenvolvimento da irrigação. Adicionalmente, o PAC também direcionou investimentos para equipamentos sociais, contemplando a construção e expansão de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e Unidades Básicas de Saúde (UBS), creches, cobertura de quadras esportivas, Centros de Artes e Esportes Unificados, Centros de Iniciação ao Esporte e o Programa Cidades Digitais. Outra prioridade foi a pavimentação de vias urbanas, visando aprimorar o conforto, limpeza, saúde pública, segurança e eficiência no transporte de pessoas e mercadorias. Essas obras também abrangeram infraestruturas complementares, como sistemas de drenagem e calçadas, tornando as cidades mais acessíveis e melhorando a circulação (Governo Federal, 2020).

É relevante destacar que, ainda dentro do eixo de infraestrutura social e urbana, o PAC também incluiu o PAC Cidades Históricas, que tinha como missão preservar o patrimônio brasileiro, valorizar a cultura nacional e promover o desenvolvimento econômico e social com

sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos. Paralelamente, o Programa Luz para Todos tinha como objetivo facilitar o acesso à eletricidade em áreas rurais, eliminando a exclusão elétrica no país. Isso foi possível através da expansão da rede elétrica, da implementação de sistemas isolados e da instalação de ligações domiciliares. As prioridades abrangeram beneficiários do Programa Brasil Sem Miséria, escolas rurais, comunidades quilombolas, indígenas, assentamentos, ribeirinhos, agricultores familiares, famílias em reservas extrativistas e comunidades afetadas por empreendimentos do setor elétrico, bem como, poços de água comunitários (Governo Federal, 2020).

Em se tratando do eixo de infraestrutura logística, o PAC direcionou recursos significativos para aprimorar a rede de transportes do Brasil. Isso abrangeu investimentos em rodovias, com o propósito de expandir o sistema rodoviário, melhorar a manutenção, a segurança e desenvolver estudos e projetos. As iniciativas incluíram obras de duplicação, pavimentação, construção de acessos a portos, contornos e travessias urbanas, com o objetivo de eliminar gargalos em rotas estratégicas. Essas ações visavam fomentar o desenvolvimento de novas regiões, fortalecer a integração nacional com países vizinhos e reduzir os custos do transporte. O resultado esperado era melhorar a qualidade do tráfego nas rodovias e reduzir os índices de acidentes. O PAC também se dedicou à expansão da malha ferroviária, com o intuito de conectar áreas de produção agrícola e mineral a portos, indústrias e mercados consumidores. Isso criou um ambiente mais competitivo para o transporte de cargas, estimulando a utilização da infraestrutura ferroviária existente e incentivando novos investimentos (Governo Federal, 2020).

Outros empreendimentos do PAC englobaram a modernização e a ampliação de portos brasileiros, com foco na redução dos custos logísticos, melhoria da eficiência operacional, aumento da competitividade das exportações e estímulo ao investimento privado. O programa também direcionou esforços para a expansão e aprimoramento das hidrovias, visando tornar a navegação pelos rios brasileiros mais eficiente, econômica e segura. Por sua vez, a expansão da capacidade aeroportuária no Brasil também foi uma meta importante, com a construção de novos terminais de passageiros e cargas, reforma de pistas, pátios para aeronaves e torres de controle, além da modernização tecnológica de sistemas operacionais, transporte de bagagens e pontes de embarque. Adicionalmente, o PAC englobou projetos estratégicos das três Forças Armadas, ampliou o acesso à internet em regiões remotas, aprimorou a segurança na comunicação de dados e fortaleceu a interconectividade da rede brasileira com outros países. O

programa também abraçou projetos estratégicos de infraestrutura científica, tecnológica e de inovação (Governo Federal, 2020).

No que concerne o eixo de infraestrutura energética, o PAC desempenhou um papel multifacetado e abrangente. Sua atuação foi fundamental para expandir a capacidade de geração de energia elétrica, com ênfase nas fontes renováveis e de baixa emissão de carbono, como usinas hidrelétricas, eólicas, térmicas a biomassa, gás natural, energia solar (fotovoltaica) e nuclear. Além disso, o programa trabalhou incansavelmente para fortalecer as interligações regionais, promovendo maior segurança e confiabilidade no fornecimento de eletricidade. Esse esforço culminou na integração dos sistemas isolados ao Sistema Interligado Nacional (SIN), possibilitando o transporte da energia gerada por grandes projetos hidrelétricos até os centros consumidores (Governo Federal, 2020).

Ainda no eixo infraestrutura energética, no setor de petróleo e gás, o PAC desempenhou um papel estratégico na expansão da produção, abrangendo perfuração de poços, construção de plataformas e pesquisas exploratórias. O foco primordial recaiu na consolidação das atividades no pós-sal e na exploração das promissoras descobertas no pré-sal. Paralelamente, o programa estimulou o fortalecimento das cadeias produtivas associadas à indústria do petróleo, englobando setores como indústria naval, mecânica, metalúrgica, siderúrgica, química e engenharia de precisão (Governo Federal, 2020).

Além dessas realizações, o PAC também teve efeito significativo na promoção de combustíveis renováveis e na expansão da infraestrutura de transporte para o etanol. A geração de informações geológicas abarcou o vasto território brasileiro, incluindo a Plataforma Continental Jurídica e áreas oceânicas adjacentes, enriquecendo o entendimento sobre os recursos minerais e impulsionando investimentos na pesquisa e produção mineral. Nesse contexto, identificaram-se áreas propensas a deslizamentos de encostas e enchentes, contribuindo de forma proativa para a prevenção de riscos naturais. Ademais, o PAC desempenhou um papel vital na revitalização da indústria naval do país, proporcionando financiamento para a construção de estaleiros e embarcações nacionais destinadas ao transporte de carga, passageiros, pesca e apoio à navegação. Essa iniciativa visou não apenas atender à demanda da Petrobras por embarcações para o transporte de petróleo, gás e derivados, mas também estimular uma nova era de desenvolvimento no setor, com impactos econômicos e tecnológicos duradouros (Governo Federal, 2020).

A seguir apresenta-se a Tabela 3, que demonstra os valores empenhados pelo PAC por setor, acumulados durante o período de 2007 a 2015. Isso permitirá uma visão mais detalhada desses investimentos.

Tabela 3 - Dotação de Recursos Empenhados do PAC por Setor (2007 a 2015)

Setor	Valor empenhado (2007 a 2015) (R\$)	Valor empenhado (2007 a 2015) (R\$ equivalente em valores de dezembro/2022, corrigido pelo IPCA)	Proporção do valor empenhado em relação ao total
Agricultura	676.400.000,00	919.694.992,40	0,20%
Cidades	120.764.000.000,00	164.201.723.924,00	35,70%
Ciência, Tecnologia e Inovação	178.800.000,00	234.112.750,80	0,05%
Comunicações	529.200.000,00	719.548.477,20	0,16%
Cultura	1.180.900.000,00	1.605.656.101,90	0,35%
Defesa	19.638.700.000,00	26.702.563.641,70	5,81%
Des. Agrário	4.935.500.000,00	6.710.754.930,50	1,46%
Des. Social e Combate à Fome	2.375.000.000,00	3.229.266.125,00	0,70%
Educação	19.918.400.000,00	27.082.869.214,40	5,89%
Encargos Fin. Da União	1.070.000.000,00	1.454.869.370,00	0,32%
Esportes	3.476.300.000,00	4.726.693.823,30	1,03%
Integração Nacional	27.333.600.000,00	37.165.249.917,60	8,09%
Justiça	22.300.000,00	30.321.109,30	0,01%
Meio Ambiente	40.100.000,00	54.523.609,10	0,01%
Minas e Energia	1.716.200.000,00	2.333.501.694,20	0,51%
Op. Oficiais de Crédito	544.300.000,00	7.400.798.811,30	0,16%
Planejamento	1.716.700.000,00	2.334.181.539,70	0,51%
Saúde	12.007.700.000,00	16.326.761.620,70	3,55%
Sec. de Aviação Civil	7.442.800.000,00	10.119.908.174,80	2,20%
Sec. dos Portos	6.178.000.000,00	8.400.170.998,00	1,83%
Sec. Pol. para as Mulheres	105.700.000,00	143.719.338,70	0,03%
Transportes	104.498.600.000,00	142.085.805.932,60	30,92%
Turismo	1.603.100.000,00	2.179.720.642,10	0,47%
<b>Acumulado</b>	<b>337.952.300.000,00</b>	<b>459.952.700.739,30</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Mensais do PAC - Disponibilizado pelo Ministério da Economia dezembro/2016 - Orçamentos Anuais (2023).

A análise dos dados da Tabela 3 revela uma distribuição significativa dos recursos empenhados pelo PAC no período de 2007 a 2015. O setor Cidades (inclusive no valor o Programa Minha Casa, Minha Vida) recebeu a maior parcela de investimentos, correspondendo

a 35,70% do total, indicando um foco considerável do programa no desenvolvimento de áreas urbanas. Os setores de Transportes, Integração Nacional, e Educação também obtiveram alocações substanciais, com 30,92%, 8,09%, e 5,89%, respectivamente. Por outro lado, setores como Justiça, Meio Ambiente, e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, receberam uma proporção relativamente menor de recursos. A diversificação de investimentos abrangeu uma ampla gama de setores, como educação, saúde, esportes, transporte, defesa, entre outros, refletindo a abordagem abrangente do programa em busca de melhorias em diversos domínios.

A diversidade e alcance das realizações do PAC em diferentes áreas evidenciam sua importância. Neste contexto, é crucial ressaltar o papel central do programa no apoio e fortalecimento das atividades da Petrobras em diversos projetos estratégicos. Esse destaque justifica-se pelo fato de que a Petrobras foi um dos principais agentes de execução do PAC, absorvendo grandes investimentos e viabilizando projetos fundamentais para o desenvolvimento energético e econômico do Brasil. A empresa não apenas recebeu uma parcela significativa dos investimentos do programa, mas também teve seus próprios projetos estratégicos incorporados ao PAC, impulsionando setores como refino, petroquímica e biocombustíveis, além de fomentar inovação e crescimento econômico.

A Petrobras, fundada em 1953 pelo então presidente Getúlio Vargas, é a maior empresa de petróleo do Brasil e uma das maiores empresas de energia do mundo. Trata-se de uma empresa de economia mista, com capital aberto. Um ano após a notável descoberta do pré-sal em 2007, o setor energético ganhou destaque no PAC, com um investimento substancial de R\$ 274 bilhões (equivalente a R\$ 654,2 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA), dos quais R\$ 179 bilhões (equivalente a R\$ 427,38 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) foram alocados especificamente para o setor de hidrocarbonetos. É importante salientar que a Petrobras assumiu uma parcela significativa desse investimento, totalizando R\$ 171,7 bilhões (equivalente a R\$ 409,95 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) (Petrobras, 2020).

Além disso, o PAC incorporou diversos projetos do plano estratégico da Petrobras, desempenhando um papel direto e indireto no crescimento econômico e no desenvolvimento tecnológico. No PAC 1 (2007- 2010), 183 projetos do plano estratégico da estatal foram incorporados, incluindo iniciativas como o Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj), a Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco, álcooldutos voltados à exportação e o Plano de Antecipação da Produção de Gás (Plangás). O PAC 2 (2011- 2014), por sua vez, previa um total de 114 projetos em todo Brasil com um aporte financeiro de R\$

298,8 bilhões (equivalente a R\$ 571,2 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) (Petrobras, 2020).

Após explorar os eixos estratégicos do PAC e a parceria com a Petrobras, a seção que se segue apresentará uma análise dos desdobramentos econômicos e sociais resultantes dessas iniciativas com foco na região Nordeste.

### 5.3. O PAC NO NORDESTE: UMA ANÁLISE DOS DESDOBRAMENTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

A análise dos investimentos do PAC na região Nordeste e seus desdobramentos econômicos e sociais reveste-se de grande relevância. Tais investimentos desempenharam um papel crucial na melhoria das condições econômicas e sociais da região, contribuindo para o desenvolvimento regional e a redução das disparidades econômicas e sociais em relação às demais regiões do Brasil. Segundo Nunes (2018), em alinhamento com debates sobre políticas regionais e estratégias territoriais, as comunicações e publicações oficiais argumentam que os investimentos do PAC foram direcionados a combater as desigualdades regionais. Assim, compreender os investimentos e efeitos do programa é importante para analisar o processo de desenvolvimento na região Nordeste.

O PAC abarcou um conjunto abrangente de políticas econômicas voltadas para o impulso do crescimento econômico nacional. Com o objetivo de revitalizar a infraestrutura brasileira, houve um foco significativo na alocação de recursos nessa área, com a finalidade de redistribuir investimentos para as regiões menos desenvolvidas. Para compreender a magnitude e o potencial efeito do programa ao longo do tempo, é necessário examinar os recursos dedicados a ele.

Relatórios oficiais indicam que, em 2010, os investimentos públicos do PAC representavam 3,27% do Produto Interno Bruto (PIB). Até 31 de outubro de 2010, os investimentos por meio do PAC distribuíram-se da seguinte forma: R\$ 52 bilhões (equivalente a R\$ 107,68 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) na região Norte (7,17% do total), R\$ 156,59 bilhões no Nordeste (equivalente a R\$ 324,27 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) (21,51% do total), R\$ 51,73 bilhões no Centro-Oeste (equivalente a R\$ 107,13 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) (7,1% do total), R\$ 375,81 bilhões (equivalente a R\$ 778,25 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) no Sudeste (51,62% do total) e R\$ 81,71 bilhões (equivalente a R\$ 169,21 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) na região Sul (12,6% do total). Ao

término do PAC 1, em 2011, foi lançado o PAC 2, que, em um ano e meio, investiu R\$ 324,3 bilhões (equivalente a R\$ 619,92 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA), o que correspondeu a 34% do total previsto até 2014 (Cetra; Oliveira, 2014).

Dentro deste contexto, é digno de nota algumas das principais ações do PAC, com foco especial na região Nordeste. No âmbito do eixo de infraestrutura social e urbana o PAC teve implicações significativas no setor habitacional, sobretudo por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida. Este programa tinha como objetivo não apenas aprimorar a infraestrutura, mas também melhorar as condições de moradia, expandindo o acesso à habitação para as populações de baixa renda em todo o país. Essa abordagem multifacetada consolidou o PAC como um elemento fundamental no desenvolvimento regional, na promoção da igualdade econômica e social e no fomento de condições de vida dignas. A Tabela 4 apresenta a alocação de recursos comprometidos pelo PAC para este programa em âmbito nacional no período de 2009 a 2016.

Tabela 4 - Dotação de Recursos Empenhados para o Programa Minha Casa, Minha Vida (Dez/2009 a Dez/2016)

Ano	Valor empenhado (R\$)	Valor empenhado (R\$ equivalente em valores de dezembro/2022, corrigido pelo IPCA)	Proporção do valor empenhado em relação ao total
Dez/2009	5.250.000.000,00	11.305.324.800,00	7,5%
Dez/2010	6.680.000.000,00	13.617.287.548,00	9,0%
Dez/2011	10.979.937.653,00	20.988.931.497,28	13,8%
Dez/2012	11.236.000.000,00	20.352.117.363,20	13,4%
Dez/2013	14.669.625.027,00	25.120.967.104,31	16,6%
Dez/2014	16.690.000.000,00	26.822.427.233,00	17,7%
Dez/2015	16.506.900.000,00	24.012.567.621,72	15,8%
Dez/2016	6.916.700.000,00	9.404.574.739,70	6,2%
<b>Acumulado</b>	<b>88.929.162.680,00</b>	<b>151.624.197.907,21</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios Mensais do PAC - Disponibilizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (para os anos de Dez/2009 a Dez/2015) e pelo Ministério da Economia (para o ano de Dez/2016) - Orçamentos Anuais (2023).

A análise dos dados referentes à dotação de recursos destinados ao Programa Minha Casa, Minha Vida revela um crescimento expressivo nos investimentos iniciais, passando de R\$ 5,25 bilhões em 2009 para R\$ 16,69 bilhões em 2014, embora tenha diminuído nos anos seguintes. A correção dos valores pelo IPCA destaca o impacto da inflação, resultando em valores corrigidos substancialmente maiores. A variação no percentual de valor empenhado

reflete o comprometimento dos recursos em relação ao orçamento total, indicando uma flutuação ao longo dos anos. Em média, anualmente, cerca de R\$ 20,67 bilhões foram destinados ao programa. O montante acumulado atingiu R\$ 88,93 bilhões, corrigidos pelo IPCA para R\$ 151,62 bilhões em dezembro de 2022, sublinhando a magnitude do investimento no Programa Minha Casa, Minha Vida ao longo do período analisado.

O programa alcançou um marco significativo em 2013, ao contratar 3,2 milhões de moradias somadas desde o início de suas ações. Desse total, mais de 1,51 milhão de unidades haviam sido entregues, beneficiando mais de cinco milhões de pessoas. Na região Sul, haviam sido entregues 361,6 mil casas e apartamentos; no Nordeste, 383,5 mil; no Sudeste, 518,8 mil; na região Norte, 61,3 mil; e no Centro-Oeste, 184,2 mil moradias. A previsão para o final de 2014 era de mais 500 mil moradias contratadas em todo o Brasil, número que se somaria ao total já alcançado (Brasil, 2013; 2015). Vale mencionar ainda os dados de 2015; até dezembro daquele ano, o programa havia contratado 4,1 milhões de unidades habitacionais em todo o território nacional, das quais 2,5 milhões já haviam sido entregues. O relatório da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento de 2016 destaca que as obras do programa não apenas impulsionaram as economias locais, mas desempenharam funções sociais cruciais, como a ampliação e distribuição de renda, além da promoção da inclusão social (Nunes, 2018). Vale ainda ressaltar que os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma crise política que resultou na destituição da então Presidenta Dilma Rousseff.

Ainda nesse contexto, tem-se que entre os anos de 2004 a 2015, observou-se um crescimento constante no percentual de famílias nordestinas com domicílios alugados, enquanto os percentuais de domicílios cedidos apresentaram uma trajetória de declínio, conforme dados apresentados na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 - Percentual de Domicílios Particulares Permanentes Segundo Condição de Ocupação na Região Nordeste (2004 a 2015)

(continua)

<b>Ano</b>	<b>Próprio (já pago)</b>	<b>Próprio (ainda pagando)</b>	<b>Alugado</b>	<b>Cedido ou Outra Condição</b>
<b>2004</b>	74,7%	2,1%	12,3%	11,0%
<b>2005</b>	74,0%	2,0%	13,1%	10,9%
<b>2006</b>	74,4%	2,3%	13,1%	10,3%
<b>2007</b>	75,2%	2,0%	13,6%	9,3%
<b>2008</b>	75,0%	2,0%	13,7%	9,3%

(conclusão)

<b>Ano</b>	<b>Próprio (já pago)</b>	<b>Próprio (ainda pagando)</b>	<b>Alugado</b>	<b>Cedido ou Outra Condição</b>
<b>2011</b>	75,3%	1,9%	15,3%	7,5%
<b>2012</b>	74,7%	2,3%	15,5%	7,5%
<b>2013</b>	73,7%	2,4%	15,7%	8,3%
<b>2014</b>	73,4%	2,6%	16,0%	8,0%
<b>2015</b>	74,8%	2,4%	15,2%	7,6%

Fonte: Elaboração própria com base na síntese de indicadores do IBGE (2023).

A análise revela que o percentual de domicílios próprios, já pagos, permaneceu relativamente estável, variando em torno de 73% a 75%. Paralelamente, os domicílios próprios, ainda em processo de pagamento, mantiveram uma proporção constante, oscilando entre 1,9% e 2,6%. Por outro lado, houve uma tendência de aumento no percentual de domicílios alugados, que passou de aproximadamente 12% para cerca de 15% ao longo dos anos considerados. Em contraste, o percentual de domicílios cedidos ou em outra condição de ocupação pareceu diminuir gradualmente, caindo de cerca de 11% para aproximadamente 8%. Essas variações sugerem mudanças nas dinâmicas habitacionais na região Nordeste ao longo do tempo, com um aumento relativo nos domicílios alugados e uma redução nos domicílios cedidos ou em outras condições não convencionais. Além disso, essa tendência pode ser associada ao aumento significativo no empenho de recursos para o programa de construção de moradias, conforme demonstrado na Tabela 4.

Alinhado a essas considerações, Porcionato (2014, *apud* Jardim; Silva, 2015, p. 68) destaca a relevância do setor habitacional. Dados de 2011 provenientes do Tribunal de Contas da União (TCU) apontam que quase 238 mil residências foram entregues no Brasil, com 92 mil unidades destinadas a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, 139 mil para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos e 7 mil para famílias com renda de 7 a 10 salários mínimos. Adicionalmente, com a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida impulsionou-se o setor da construção, elevando-o a 11,3 milhões de trabalhadores em 2010, representando 14% do total de ocupados na economia. Esses dados ressaltam a interligação entre o financiamento habitacional, as políticas públicas e o crescimento do setor da construção no Brasil.

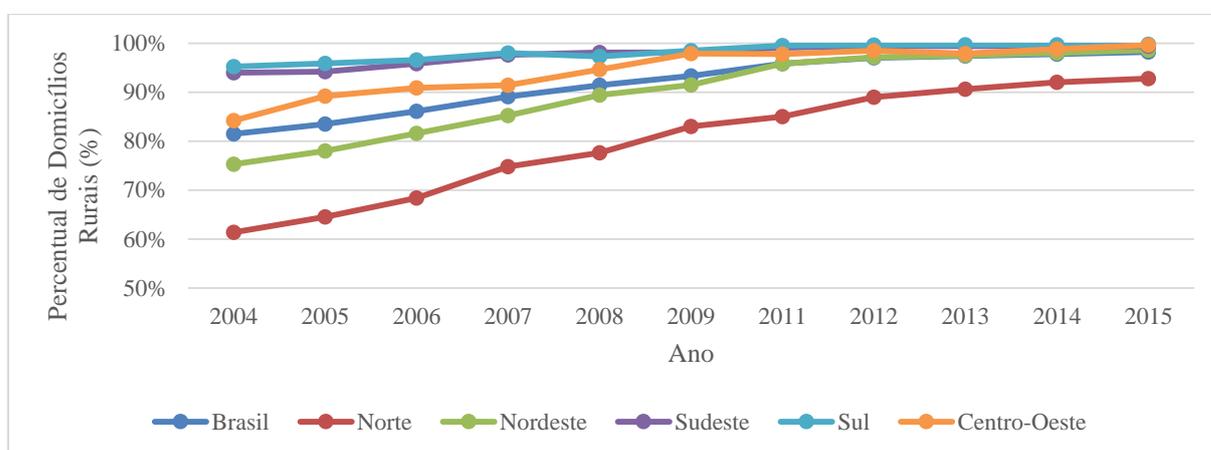
Também é crucial notar que o PAC desempenhou um papel significativo no setor energético brasileiro. Os investimentos do PAC no setor de infraestrutura energética resultaram em uma significativa ampliação da capacidade do parque gerador de energia no Brasil. No contexto da

geração de energia elétrica, o PAC 2, até o final de 2013, havia aumentado essa capacidade em 10.200 MW, sendo 3.434 MW adicionados somente em 2013. Posteriormente, até 2015, foram acrescentados mais 5.217 MW à capacidade do sistema de geração de energia elétrica no país. Além desse crescimento, destaca-se o protagonismo das fontes limpas e renováveis de energia, que em 2013, inaugurou 33 usinas eólicas, com capacidade instalada de 828 MW. Vale ainda mencionar que especialmente em 2015, foram colocados em operação 108 novos empreendimentos de energia eólica, incrementando a capacidade instalada em mais 2.717 MW na matriz energética do país. Adicionalmente, com vistas a viabilizar o transporte dessa energia até os consumidores, em 2013 foram concluídas 31 novas linhas de transmissão, totalizando 9.828 km de extensão dentro do escopo do PAC 2; com mais, 1.578 km instaladas ao longo de 2015 (Brasil, 2013; 2015).

Neste contexto, destaca-se o Programa Luz para Todos. Este completou uma década no final de 2013, beneficiando 15 milhões de pessoas através de mais de 3,75 milhões de ligações de energia elétrica em todo país. Exclusivamente no contexto do PAC 2, o programa realizou mais de 455 mil ligações, fornecendo eletricidade para 1,8 milhão de pessoas em áreas rurais, assentamentos da reforma agrária, aldeias indígenas, comunidades quilombolas e ribeirinhas, das quais mais de 170 mil eram beneficiárias do Programa Brasil Sem Miséria. Já em 2015, o programa efetuou 57.676 ligações, sendo 18.793 delas em áreas prioritárias do Brasil Sem Miséria (Brasil, 2013; 2015).

Por conseguinte, é possível observar, a partir dos dados do Gráfico 10, a seguir, que o percentual de domicílios rurais com acesso à iluminação elétrica aumentou em todas as regiões do país.

Gráfico 10 - Percentual de Domicílios Particulares Rurais com Acesso a Iluminação Elétrica por Região (2004 a 2015)



Fonte: Elaboração própria com base na síntese de indicadores do IBGE (2023).

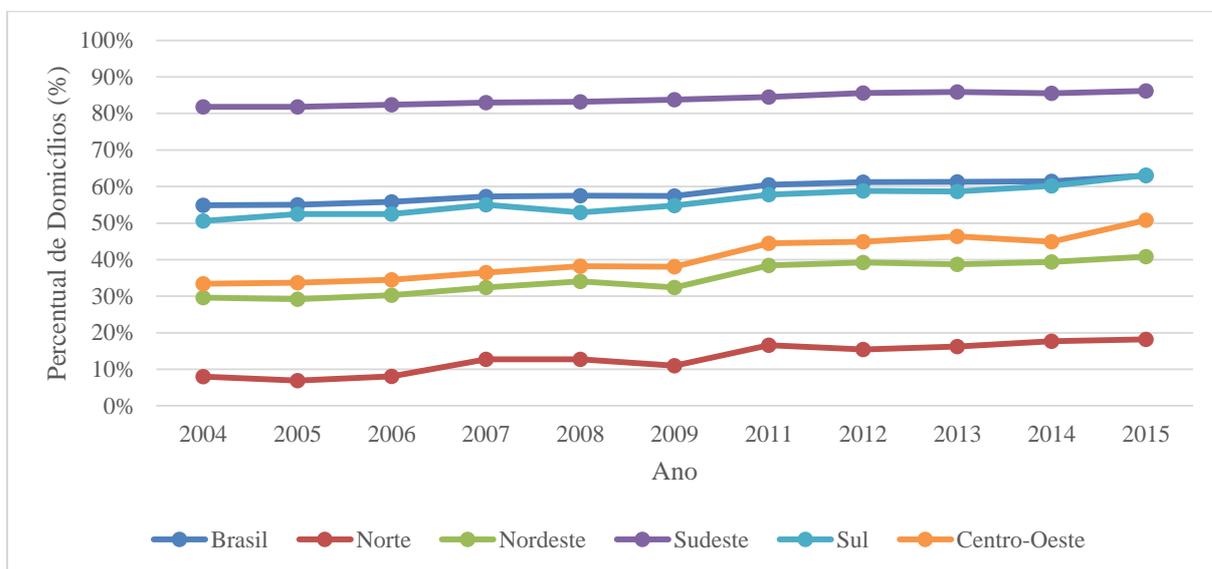
O Gráfico 10 exibe o percentual de domicílios particulares rurais com acesso à iluminação elétrica, por região, entre os anos de 2004 e 2015. Em 2004, o Brasil apresentava 82% de domicílios rurais com esse acesso, número que aumentou gradualmente, alcançando a marca de 89% em 2007 e chegando a 98% em 2011. No mesmo ano inicial, 2004, as regiões Norte e Nordeste registraram os menores percentuais, com 61% e 75%, respectivamente. Ainda em 2007, ano de implementação do PAC, as regiões Norte e Nordeste se destacavam por terem apenas 75% e 85%, respectivamente, dos domicílios rurais com acesso à eletricidade, ficando atrás das demais regiões. Contudo, ao longo dos anos, houve um aumento nessas regiões. Em 2015, o Norte atingiu 93%, enquanto o Nordeste alcançou 99%, indicando um avanço no acesso à iluminação elétrica nas áreas rurais. Essa melhoria reflete os esforços de políticas públicas e investimentos em infraestrutura, contribuindo para reduzir as disparidades regionais no acesso a serviços básicos; dentre esses esforços evidencia-se o Programa Luz para Todos, uma das ações do PAC.

Os investimentos do PAC na distribuição de água em áreas urbanas também foram significativos no Nordeste. Por exemplo, a implantação da Adutora do Agreste - Ramal Garanhuns/Pesqueira, no estado de Pernambuco, entre 2009 e 2010, recebeu R\$ 12,8 milhões (equivalente a R\$ 19,09 milhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) em recursos alocados pelo PAC 1 (Governo Federal, 2020). A ação, que previa a construção de adutoras, estações de tratamento e reservatórios, registrou em 2013 a contratação de 3.042 empreendimentos, para beneficiar 7,5 milhões de famílias em todo território nacional. Esses contratos destinavam-se a ampliar e melhorar os sistemas de abastecimento de água de 1.568 municípios do país. Além disso, entre os investimentos em recursos hídricos, que objetivam garantir oferta de água para populações que vivem no semiárido, destaca-se a integração do Rio São Francisco, a maior obra hídrica do Brasil, com extensão de 469 km. Em 2013, as obras estiveram em andamento nos estados do Ceará, Paraíba e Pernambuco, visando garantir oferta de água para aproximadamente 12 milhões de pessoas (Brasil, 2013; 2015). Evidencia-se que a integração de Bacias do Rio São Francisco se destacou como um dos maiores empreendimentos do PAC no Nordeste, atingindo quase R\$ 10 bilhões no período de 2007 a 2015 (equivalente a R\$ 14,55 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA). A revitalização do Rio São Francisco também recebeu substanciais investimentos, totalizando R\$ 2,5 bilhões em 2015 (equivalente a R\$ 3,64 bilhões, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) (Governo Federal, 2020).

Além da integração do Rio São Francisco, no final de 2013 o PAC contava com 202 empreendimentos voltados ao abastecimento de água em 10 estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) que sofrem com os efeitos da estiagem. Adicionalmente em 2015, foram entregues treze obras, como o Trecho III do Canal do Sertão Alagoano e as adutoras Araras-Crateús, Maranguape, Flor do Campo-Quiterianópolis, Aroeiras e o Sistema Integrado de Abastecimento de Água Campina Grande-Pocinhos (Brasil, 2013; 2015).

Em relação ao saneamento básico, em 2013, também foi alcançado o total de 4.312 empreendimentos em todo país, realizados pelo PAC, incluindo obras de esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e saneamento integrado. O objetivo era beneficiar 3.498 municípios em todos os estados do Brasil. Posteriormente, em 2015, foram entregues 632 empreendimentos, em 583 municípios, beneficiando mais de 1,6 milhão de famílias (Brasil, 2013; 2015). No que tange ao saneamento básico no Nordeste, são evidentes, a partir do Gráfico 11, os avanços na região.

Gráfico 11 - Percentual de Domicílios Particulares Abastecidos por Rede Geral de Água, com Esgotamento por Rede Coletora de Esgoto ou Pluvial e Atendidos por Serviço de Coleta de Lixo (direta ou indireta), por Região (2004 a 2015)



Fonte: Elaboração própria com base na síntese de indicadores do IBGE (2023).

Ao longo desses anos, houve uma tendência de aumento geral no acesso a esses serviços em todo o país. No entanto, foram observadas disparidades regionais significativas. Em 2004, o Brasil tinha apenas 55% dos domicílios cobertos por esses serviços, com números particularmente baixos nas regiões Norte e Nordeste, com 8% e 30%, respectivamente. Ao

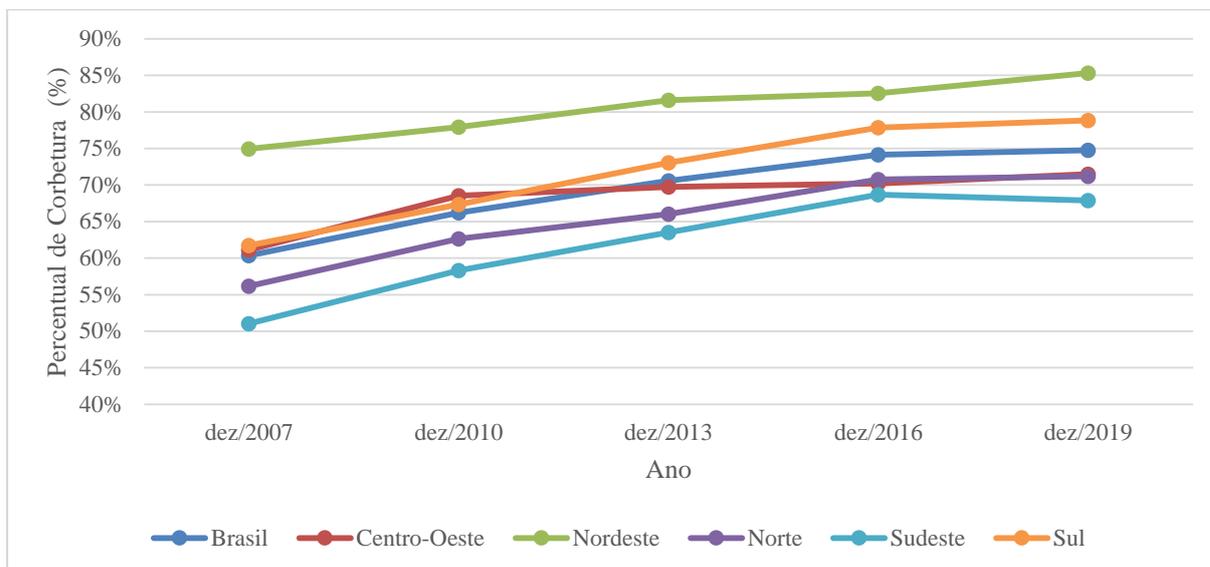
longo dos anos, todas as regiões experimentaram um crescimento gradual, embora em ritmos diferentes. O Sudeste, por exemplo, já possuía altos índices em 2004, mantendo-se estável ao longo do período analisado, com cerca de 86% dos domicílios cobertos em 2015. O Norte e o Nordeste, embora tenham começado com números consideravelmente mais baixos, também mostraram aumento ao longo do tempo, especialmente a partir de 2009, alcançando 18% e 41%, respectivamente, em 2015.

Apesar dos esforços empreendidos pelo PAC no âmbito do saneamento básico, as disparidades regionais persistem, como evidenciado pelos dados do Gráfico 11. Embora haja um aumento gradual no acesso a serviços como abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo em todo o país ao longo do período analisado, as regiões Norte, Nordeste seguida pelo Centro-Oeste continuam substancialmente atrás em comparação com o Sul e o Sudeste. Isso sugere que apesar dos investimentos e políticas implementadas, ainda há desafios significativos a serem enfrentados nessas regiões para alcançar níveis adequados de cobertura e qualidade dos serviços de saneamento básico.

No que diz respeito à saúde, destaca-se que, ao final de 2013, já haviam sido contratadas a construção ou ampliação de 15.638 Unidades Básicas de Saúde (UBS) pelo PAC, com previsão de atender 4.311 municípios em todos os estados brasileiros. Das unidades contratadas, 1.404 haviam sido concluídas no mesmo ano. Também em 2013, foram contratadas 503 Unidades de Pronto Atendimento (UPA), com previsão de oferta de serviços de saúde a 59 milhões de pessoas no país (Brasil, 2013; 2015).

Nesse contexto, o Gráfico 12 apresenta como foi esse aspecto no Nordeste. Este gráfico fornece a evolução do percentual de cobertura da atenção básica à saúde para dezembro de cada ano por região do país, no período de 2007 a 2019. Essa análise específica nos permite entender melhor o panorama da atenção básica à saúde nessa região, destacando os desafios e progressos ao longo do tempo.

Gráfico 12 - Percentual de Cobertura da Atenção Básica em Saúde por Região (Dez/2007 a Dez/2019)



Fonte: Elaboração própria com base na plataforma e-Gestor Atenção Básica (2024).

Esses dados refletem a proporção da população que tinham acesso aos serviços primários de saúde em cada região do país. Analisando os números, observamos um aumento geral na cobertura da atenção básica ao longo dos anos em todas as regiões. O Nordeste começou o período com uma cobertura relativamente alta, em torno de 74,96% em dezembro de 2007, e manteve um crescimento constante, atingindo cerca de 85,31% em dezembro de 2019, permanecendo como a região com a maior cobertura. O Sul também registrou um crescimento significativo, passando de cerca de 61,74% em dezembro de 2007 para aproximadamente 78,85% em dezembro de 2019. O Centro-Oeste e o Norte seguiram trajetórias semelhantes de aumento gradual, com taxas de cobertura alcançando aproximadamente 71,50% e 71,19%, respectivamente, no final do período. Já o Sudeste, embora tenha experimentado um aumento na cobertura ao longo dos anos, apresentou a menor taxa de crescimento relativo, indo de cerca de 51,03% em dezembro de 2007 para aproximadamente 67,88% em dezembro de 2019. Essa análise destaca a importância de políticas e investimentos contínuos para garantir um acesso equitativo e abrangente aos serviços de saúde básicos em todas as regiões do Brasil.

Outrossim, segundo dados do Ministério da Economia, Planejamento e Gestão (2020), a implementação dos projetos vinculados ao PAC reacendeu o foco nas necessidades de infraestrutura logística no Brasil, encorajando e facilitando investimentos nesse setor. No contexto do Nordeste, merecem destaque os investimentos na adequação da BR-101, que em 2010 recebeu um montante de R\$ 520,3 milhões (equivalente a R\$ 1,06 bilhão, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA), aumentando para cerca de R\$ 700 milhões

(equivalente a R\$ 1,3 bilhão, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA) no ano seguinte (Governo Federal, 2020).

Os investimentos promovidos pelo PAC no Brasil no âmbito da infraestrutura logística foram notavelmente significativos. Os dados apresentados pelo relatório de execução da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento evidenciam que até o final de 2013 haviam sido construídos 3.080 km de rodovias, com outros 2.548 km em obras de duplicação e 4.367 km em processo de pavimentação, além de 52.348 km em contratos de manutenção em todo território nacional. Esses esforços foram continuados nos anos seguintes, e em 2015, destacaram-se a conclusão de projetos como os 84,5 km da BR- 418, que conecta o Nordeste de Minas Gerais a Caravelas no litoral sul da Bahia, e os 51 km asfaltados da BR-235, na região de Juazeiro/Petrolina. Além disso, no setor ferroviário, em 2013, foram concluídos 639 km de novos trechos, com mais 2.471 km em andamento. Esse progresso foi mantido em 2015, quando um trecho de 163 km da Transnordestina foi inaugurado, ligando Salgueiro a Trindade, em Pernambuco (Brasil, 2013; 2015).

Também foram notados avanços significativos, impulsionados pelos investimentos do PAC, na tecnologia de exploração e refino de petróleo e gás natural. Dados do relatório de execução da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, de 2013, evidenciam que o PAC 2 teve um papel crucial nos progressos alcançados no pré-sal, especialmente na indústria petrolífera. Um exemplo disso é o aumento na reserva de petróleo do pré-sal no país, que em 2013 cresceu em 43%, atingindo um novo recorde de produção de 371 mil barris por dia, correspondendo a 19% da produção nacional no período. Adicionalmente, no período de 2011 a 2013, foram iniciadas 381 perfurações de poços exploratórios de petróleo, sendo 181 em águas marítimas e 200 em áreas terrestres, com 305 concluídos até o final de 2013. Esse número aumentou em 2015, quando 54 novos poços foram perfurados (Brasil, 2013; 2015).

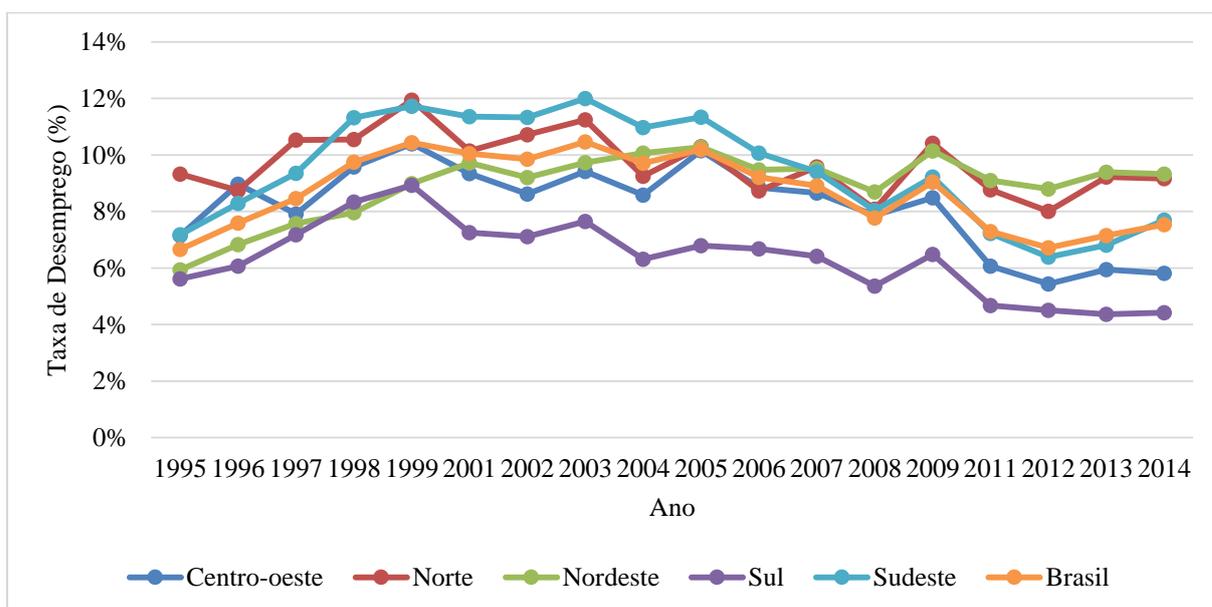
Na área de refino e petroquímica, é importante ressaltar a conclusão de 13 obras de modernização e melhoria da qualidade dos combustíveis em 9 refinarias existentes. Com essas melhorias, desde 1º de janeiro de 2014, todos os postos de combustível do país passaram a oferecer as novas gasolinas de ultrabaixo teor de enxofre (S-50), o que reduz as emissões de gases poluentes provenientes da queima desses combustíveis em até 60%. Um destaque especial é a refinaria de Abreu e Lima - PE, que em 2015 operou com 92,1% de sua capacidade instalada autorizada, a qual foi aumentada para 100 mil barris de petróleo por dia (Brasil, 2013; 2015).

Apresentados alguns dos principais dados dos investimentos do PAC no Brasil, com atenção especial para o Nordeste, é possível destacar o papel fundamental desse programa como

instrumento governamental para impulsionar a infraestrutura do país e lidar com questões cruciais, como acesso à moradia e energia elétrica domiciliar. O PAC adotou uma abordagem abrangente nas políticas públicas, buscando promover tanto o desenvolvimento econômico quanto a melhoria das condições de vida da população, o que teve efeitos na redução do desemprego.

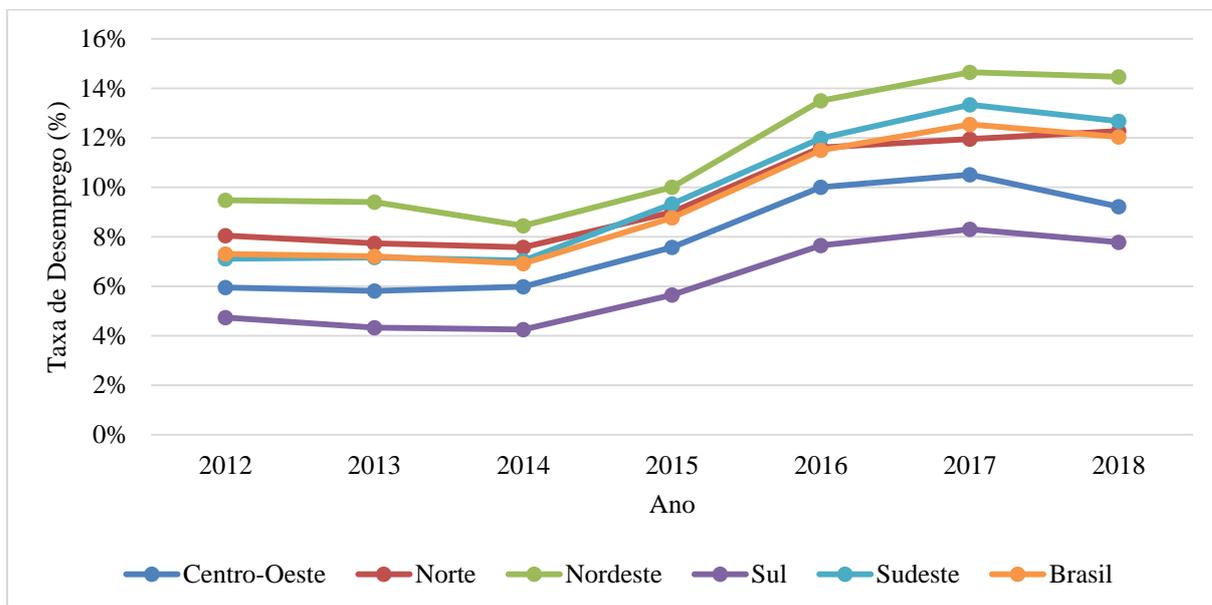
O desemprego, caracterizado pela ociosidade involuntária daqueles que estão aptos a trabalhar, mas não conseguem encontrar emprego, é um indicador crucial do desenvolvimento de uma região. Além de afetar negativamente a produção e o consumo, o desemprego aumenta o endividamento das famílias e gera estresse para os indivíduos desempregados. Os Gráficos 13 e 14 a seguir apresentam, respectivamente, o percentual de pessoas desempregadas por região do país, de 1995 a 2014, e a taxa de desocupação das pessoas com 14 anos ou mais de idade por região do país, de 2012 a 2018. Estes dados estão organizados por região do país, fornecendo um contexto importante para a análise do PAC no emprego e na renda das famílias.

Gráfico 13 - Evolução da Taxa de Desemprego por Região (1995 a 2014)



Fonte: Elaboração própria com base no Ipeadata (2023).

Gráfico 14 - Evolução da Taxa de Desocupação das Pessoas de 14 Anos ou Mais de Idade por Região (2012 a 2018).

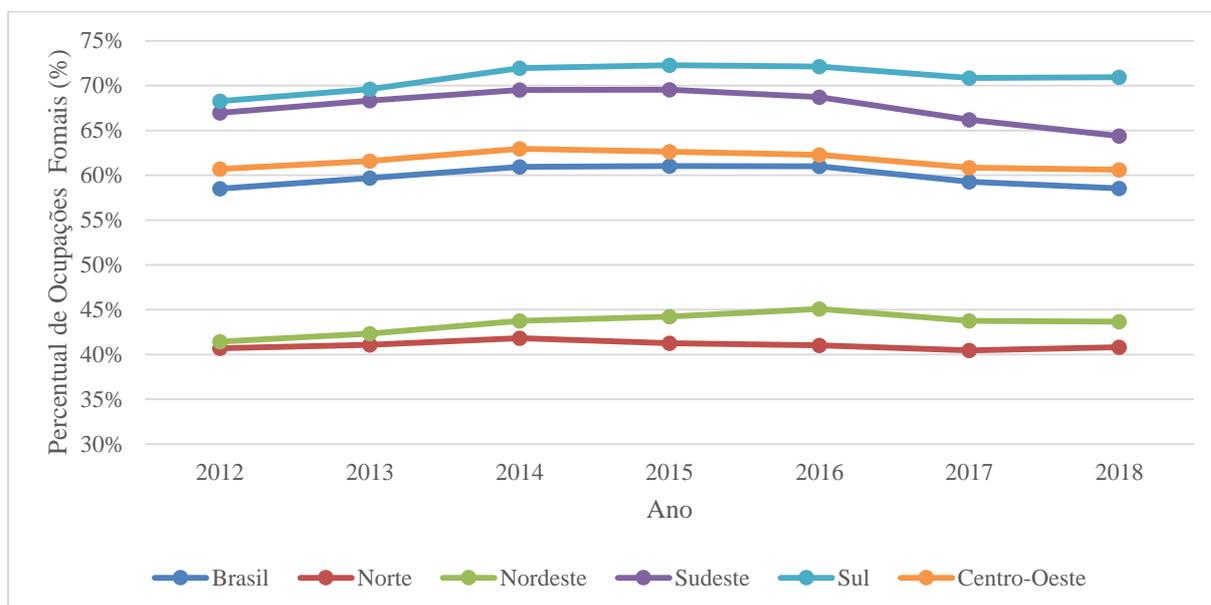


Fonte: Elaboração própria com base na síntese de indicadores do IBGE (2023).

Com base nos dados apresentados no Gráfico 13, é possível identificar que o Nordeste registrou seu maior índice de desemprego no ano de 2005, quando 10,3% da população economicamente ativa estava desempregada. Em 2007, houve uma ligeira redução nesse índice, caindo para 9,5%, e posteriormente, em 2014, para 9,3%. Entretanto, ao analisar o Gráfico 14, nota-se que a partir de 2014, todas as regiões do Brasil começaram a apresentar um aumento nas taxas de desocupação entre pessoas com 14 anos ou mais. É relevante destacar que ao longo de todo o período abrangido pelo Gráfico 14 (2012 - 2018), o Nordeste manteve consistentemente a maior taxa de desocupação em comparação com as outras regiões do país.

Apesar desse cenário, o PAC exerceu um efeito positivo, ainda que modesto, na redução do desemprego na região Nordeste, auxiliando na diminuição da informalidade e no aumento do emprego formal, como evidenciado no Gráfico 15 a seguir, que apresenta a evolução da proporção de trabalhos formais por região do país, no período de 2012 a 2018. Isso sugere que, com políticas e programas adequados, a região pode continuar avançando na redução das taxas de desocupação e no fortalecimento da sua economia.

Gráfico 15 - Evolução da Proporção de Trabalhos Formais das Pessoas de 14 Anos ou Mais de Idade por Região (2012 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base na síntese de indicadores do IBGE (2023).

A evolução da proporção de pessoas de 14 anos ou mais de idade ocupadas em trabalhos formais no Brasil entre 2012 e 2018 apresenta tendências notáveis. Nota-se que a taxa nacional aumentou gradualmente nos primeiros anos, atingindo seu ponto mais alto em 2016, com 62%, antes de experimentar uma ligeira diminuição, chegando a 58,8% em 2018. Em termos de variações regionais, as regiões Sul e Sudeste mantiveram as maiores proporções de emprego formal, com taxas superiores a 64% na maioria dos anos. Por outro lado, o Norte e o Nordeste, apresentaram taxas significativamente mais baixas, embora o Nordeste tenha experimentado um crescimento discreto, subindo de 41,6% em 2012 para 43,7% em 2018 (IBGE, 2023).

Nesse contexto, é relevante destacar que o PAC incentivou empreendimentos que contribuíram para a criação de atividades laborais tanto formais quanto informais, direta e indiretamente. Por exemplo, em 2008, um ano após sua implementação, o grau de informalidade na região Nordeste, pela primeira vez desde 1995, caiu para menos de 70%, atingindo 63,2% em 2014 (IPEA, 2023). Essa redução representou uma contrapartida positiva em relação à alta taxa de desocupação que a região experimentava, sugerindo que uma combinação de fatores, incluindo o PAC, podem ter influenciado essa tendência.

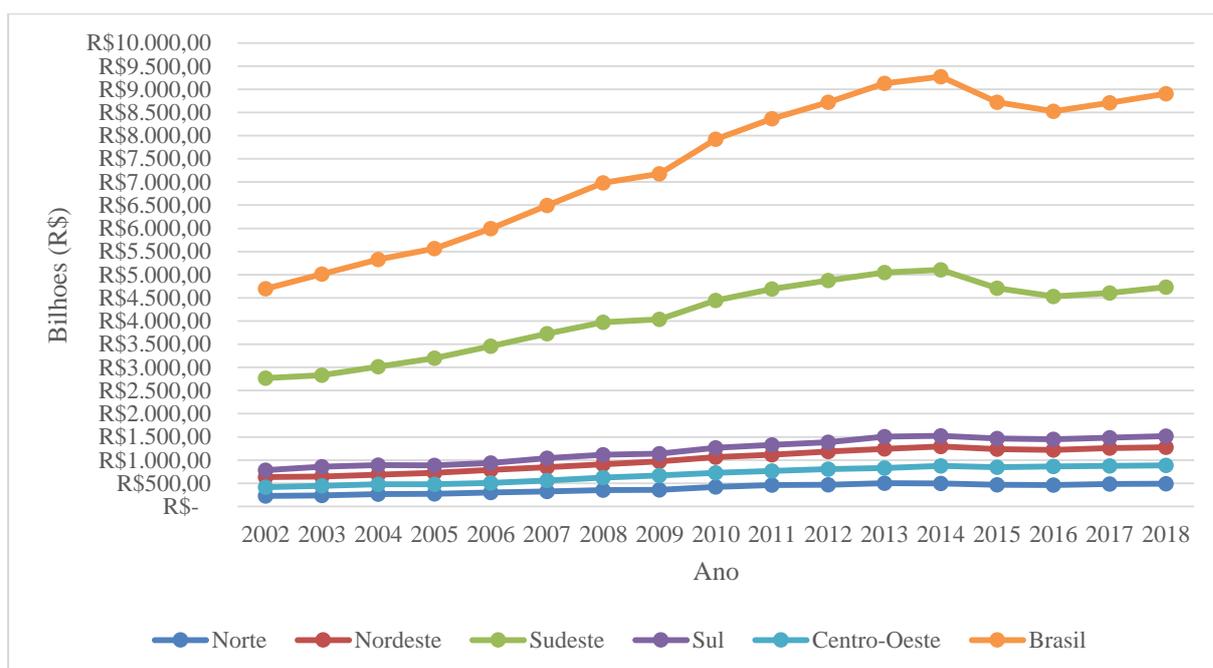
Além disso, segundo dados destacados por Rodrigues, Santos e Faroni (2018), a fase inicial de implementação do PAC teve um papel crucial no aumento da oferta de empregos e na geração de renda. Durante a execução do PAC 1, que compreendeu os anos de 2007 a 2010, houve um aumento nos investimentos públicos brasileiros; o PIB, que era de 1,62% em 2006,

subiu para 3,27% em 2010. Adicionalmente, aproximadamente 8,2 milhões de novos postos de trabalho foram criados no país durante esse período, contribuindo para a redução da taxa de desemprego.

Os dados apresentados por Jardim e Silva (2015) também corroboram com as informações aqui discutidas, enfatizando que a implementação do PAC a partir de 2007 resultou em um notável aumento nas oportunidades de emprego no Brasil. Além disso, ao evidenciar a inclusão social de trabalhadores anteriormente desempregados, os autores sustentam que o PAC desempenhou um papel fundamental na resposta à crise econômica global de 2008/2009 no Brasil. Enquanto outros países tiveram que mobilizar investimentos públicos para criar oportunidades de emprego em resposta à crise, o Brasil já tinha projetos em andamento graças ao PAC. Isso permitiu que os programas sociais e o consumo das famílias, que sustentaram o mercado interno, funcionassem como amortecedores, retardando os efeitos da recessão global no país e reduzindo suas consequências adversas.

Considerando a influência do PAC e seu efeito na economia em relação ao emprego e desemprego, torna-se fundamental analisar a evolução do PIB, o indicador chave que nos permite avaliar a expansão ou contração da atividade econômica. O Gráfico 16 ilustra a trajetória do PIB em termos reais, expressos em valores de dezembro de 2022, ajustados de acordo com o IPCA.

Gráfico 16 - Evolução do Produto Interno Bruto (PIB) por Região (2002 a 2018), em Termos Reais, Expressos em Valores de Dezembro de 2022, Ajustados pelo IPCA



Fonte: Elaboração própria com base no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) (2023).

A partir da análise do Gráfico 16 é possível perceber que o Brasil testemunhou um notável crescimento econômico geral no período de 2002 a 2018, com seu PIB quase dobrando, passando de R\$ 4.695 bilhões para R\$ 8.903,5 bilhões. No entanto, essa expansão econômica revela uma notável disparidade regional no país. A região Sudeste surge como a principal contribuinte para o PIB nacional, mantendo uma participação constante em torno de 50%, seguida pelo Sul, Nordeste, Centro-Oeste e Norte.

Quanto à participação das diferentes regiões no PIB, nota-se um processo de descentralização em curso. Entre 2007 e 2015, houve um aumento perceptível da participação do Nordeste no PIB nacional, subindo de 13,03% para 14,15%. Da mesma forma, o Centro-Oeste e o Norte também registraram um crescimento marginal, passando respectivamente de 8,56% para 9,67% e de 4,98% para 5,35%. Em contraste, a participação da região Sul permaneceu praticamente estável, indo de 16,06% para 16,81%, enquanto no Sudeste foi observada uma ligeira diminuição, caindo de 57,36% para 54,01%. Apesar desse discreto movimento de descentralização do PIB nacional nas diferentes regiões durante o período analisado, o Sudeste ainda concentra mais da metade da produção nacional (IBGE, 2023).

Quando se observa o crescimento regional, verifica-se que o Sudeste manteve uma taxa de crescimento constante ao longo dos anos, enquanto o Nordeste e o Norte experimentaram crescimentos significativos. As regiões Centro-Oeste e Sul também registraram crescimento, embora de forma menos acentuada. Outro dado interessante é que, períodos de crise econômica, como os anos de 2008 e 2014-2016, afetaram os níveis de PIB em todo o país, com quedas em 2015 e 2016, mas seguidas por recuperações em 2017 e 2018.

Com base nas tendências atuais, as regiões Nordeste e Norte estão crescendo a taxas mais rápidas do que outras regiões, sugerindo que sua participação no PIB nacional pode continuar a aumentar no futuro. Nunes (2018) destaca alguns fatores que podem estar influenciando na descentralização do PIB, incluindo pressões por maior competitividade devido à abertura da economia na década de 1990, o contínuo crescimento das *commodities* do agronegócio, da agroindústria e da indústria extrativa mineral, os incentivos fiscais, a melhoria da infraestrutura econômica (rodovias, portos, aeroportos etc.), o conjunto de políticas públicas sociais e a retomada dos investimentos em infraestrutura nos anos recentes, como as ações do PAC, que têm um papel descentralizador. Nesse contexto, Domingues, Oliveira e Viana (2012) conduziram uma análise sobre o impacto do PAC 1 na região Nordeste por meio de simulações de programas de infraestrutura, utilizando um modelo de equilíbrio geral computável inter-regional. Os resultados corroboram a visão de que investimentos em infraestrutura são cruciais

para promover o crescimento e a equidade regional, conforme destacado também por Gonçalves, Montenegro e Agra (2017), que também destacaram que a implementação de projetos como o PAC, além da expansão do Programa Bolsa Família (PBF), teve um papel direto no estímulo ao crescimento do PIB da região Nordeste.

Embora não seja possível atribuir exclusivamente essas melhorias ao PAC e ao PBF, é inegável que ambos desempenharam um papel significativo nesse processo. Não é possível afirmar que o aumento da atividade econômica seja unicamente atribuível ao PAC e ao PBF, já que outros empreendimentos paralelos<sup>18</sup>, seja com investimentos privados ou de estatais, também contribuíram para essa expansão.

No entanto, é importante salientar que, além do efeito direto e indireto do PAC na expansão econômica, o programa sinalizou para os agentes econômicos um potencial de crescimento e desenvolvimento que pode ter influenciado outros empreendimentos. Ademais, embora o PAC tenha sido concebido com uma orientação mais voltada para o novo desenvolvimentismo, visando promover a expansão da atividade econômica, ele também demonstrou seu alinhamento com questões de cunho social, como habitação e emprego, apesar de seus recursos não terem sido distribuídos de maneira tão equitativa entre as regiões como originalmente planejado.

Segundo Nunes (2018), a simples dispersão de investimentos pelo país, tal como implementada a pelo PAC, não oferece uma solução adequada para lidar com as complexas disparidades regionais no Brasil. Embora o programa tivesse como um de seus objetivos a distribuição dos investimentos por todo o território nacional, a análise das duas primeiras edições do PAC demonstra que não houve uma distribuição territorial equitativa dos recursos investidos.

Para Nunes (2018), apesar de estar incluída entre os macros objetivos do PAC, a questão regional não demonstrou uma conexão clara com o território, uma vez que os investimentos das duas primeiras edições do programa não foram capazes de mitigar os desequilíbrios regionais e as disparidades sociais. A ampliação dos investimentos em infraestrutura alimentou um ciclo de crescimento com uma distribuição regional desigual. Além disso, a dinâmica dos empregos e da renda gerados pelos grandes projetos de infraestrutura tenderam a ter um impacto maior na revitalização das regiões com economias estagnadas do que nas regiões já desenvolvidas, que possuíam economias consolidadas e recursos estratégicos.

---

<sup>18</sup> Como por exemplo, a fábrica da Jeep, instalada em Goiana-PE, estaleiros no Porto de Suape-PE, projetos industriais de porte no Porto de Pecém-CE, afóra outros em diferentes estados, influenciaram no crescimento econômico da região Nordeste.

Nesse contexto, Nunes (2018) argumenta que, embora o PAC tenha direcionado recursos para as regiões menos dinâmicas, o programa não priorizou a equalização inter-regional. Além disso, a execução dos investimentos do PAC não levou em consideração as influências históricas e socioeconômicas das diferentes áreas, nem como esses fatores contribuem para o crescimento desigual em todo o território brasileiro.

#### 5.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À medida que se encerra a análise dos efeitos do PAC na região Nordeste do Brasil, torna-se notória a significativa importância desses investimentos para o desenvolvimento econômico e social da região. O PAC teve um papel crucial na melhoria da infraestrutura, na geração de empregos formais e na redução do desemprego. Além disso, contribuiu para a criação de moradias dignas por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida, e para o fornecimento de energia elétrica, especialmente em áreas rurais, por meio do Programa Luz para Todos. Ademais, abordou questões fundamentais como o abastecimento de água, saneamento básico e promoveu avanços significativos na saúde, sobretudo na atenção básica.

Os investimentos do PAC tiveram efeitos notáveis no Nordeste, que experimentou um crescimento econômico significativo, aumentando sua participação no PIB nacional. Esse crescimento econômico contribuiu para a redução das disparidades socioeconômicas e para uma melhoria nas condições de vida das comunidades locais.

Além disso, o PAC demonstrou a capacidade de combinar o desenvolvimento econômico com a promoção da inclusão social. Ao criar empregos formais e reduzir a informalidade, o programa teve efeito direto na estabilidade econômica da região, contribuindo para o bem-estar das famílias de baixa renda. Dessa forma, o PAC pode ser visto como uma aplicação prática da ideologia desenvolvimentista, buscando utilizar o poder e os recursos do Estado para fomentar o desenvolvimento econômico e social de maneira integrada.

No entanto, é importante notar que a distribuição de recursos nem sempre foi equitativa entre as regiões, o que destaca desafios relacionados à justiça na alocação de recursos. Adicionalmente, outros fatores, como iniciativas privadas e investimentos externos, também influenciaram o desenvolvimento regional, tornando difícil atribuir exclusivamente ao PAC as melhorias observadas.

Nesse contexto, este estudo contribui para a compreensão das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, destacando a importância dos investimentos do PAC na região Nordeste. Embora haja desafios a serem enfrentados, as perspectivas futuras são promissoras, com

potencial para a continuação do crescimento econômico da região e a redução das desigualdades. Portanto, o PAC representou uma abordagem multifacetada que demonstra o efeito positivo que políticas públicas bem concebidas podem ter na promoção do desenvolvimento econômico e social. Com os efeitos do PAC analisados, o próximo capítulo abordará os programas de acesso às cisternas no Nordeste, focando em como essas iniciativas contribuem para a convivência com a seca e o desenvolvimento sustentável da região.

## 6. PROGRAMAS DE ACESSO ÀS CISTERNAS NO NORDESTE BRASILEIRO

A persistente escassez hídrica no semiárido brasileiro desafia as estratégias tradicionais de desenvolvimento, demandando abordagens inovadoras para garantir a segurança hídrica local. Ao invés de retratar a região como um desafio a ser superado, a compreensão contemporânea destaca a necessidade de promover um convívio harmonioso com suas características ambientais únicas.

Nesse contexto, as políticas tradicionais de combate à seca muitas vezes adotam uma visão fatalista, caracterizando a região como marcada por uma seca inevitável e a sociedade como subjugada ao destino. Contrapondo essa perspectiva, o paradigma emergente da convivência com o semiárido enxerga a região como fonte de inspiração, enquanto a sociedade é reconhecida como capaz de aprimorar a coexistência com a seca. Essa visão mais abrangente e colaborativa não apenas ressignifica o papel da água, mas também transforma a relação das comunidades com o ambiente ao seu redor, promovendo um futuro mais resiliente e sustentável no semiárido brasileiro.

Nessa perspectiva, o presente capítulo direciona sua análise para os efeitos do acesso e uso de cisternas no Nordeste, com o objetivo de investigar a consonância das políticas implementadas pelos governos progressistas com os princípios do novo desenvolvimentismo ou do social desenvolvimentismo. A avaliação se estende aos efeitos das iniciativas da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), notadamente por meio do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), bem como, das iniciativas do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas),<sup>19</sup> no desenvolvimento social e econômico da região nordestina. Busca-se compreender se essas ações refletem estratégias alinhadas com as correntes de pensamento mencionadas.

É importante ressaltar que se pretende examinar a evolução dos indicadores socioeconômico no Nordeste do Brasil, tomando como referência as abordagens de combate à seca e a de convivência com o semiárido. Salienta-se que, as estratégias de combate à seca acabavam por privilegiar predominantemente um grupo seleto de grandes proprietários, contribuindo para a concentração de recursos e desigualdades sociais. Em contrapartida, a

---

<sup>19</sup> O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), iniciativa da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), inspirou o desenvolvimento do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), com a atuação mais ativa do governo. Vale mencionar que embora estabelecido em 2003, o Programa Cisternas só foi regulamentado em 2013, respaldado pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 8.038/2013. Ações orçamentárias desde 2003 buscavam parcerias com a ASA e convênios governamentais, culminando na regulamentação do Programa Cisternas em 2013.

perspectiva de convivência com o semiárido e a expansão do uso de cisternas na região reconheciam a água não apenas como um recurso, mas como um meio de empoderamento e emancipação. Dessa forma, este estudo visa comparar os indicadores antes e depois da transição dessas abordagens, buscando compreender como essa mudança de paradigma influenciou esses indicadores ao longo do tempo. Assim, a pesquisa almeja oferecer não apenas uma análise histórica, mas também *insights* sobre os efeitos do uso de cisternas no desenvolvimento regional e na capacidade de resistência das comunidades frente à seca.

Ao longo deste trabalho, a seção 6.1 abordará a questão do clima no Nordeste, destacando que a seca transcende a mera sazonalidade climática, incorporando também aspectos políticos, econômicos e sociais. Será explorada a concentração de recursos na região, com menção a instituições que atuaram no combate à seca. Em seguida, a seção 6.2 não só abordará o contexto histórico e as circunstâncias que levaram à implementação das cisternas no semiárido brasileiro, detalhando as práticas e os fundamentos da ASA, do PIMC e do Programa Cisternas, mas também discutirá a ideologia de convivência com o semiárido, contrastando-a com a abordagem tradicional de combate à seca. Posteriormente, a seção 6.3 analisará as implicações do uso de cisternas para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste. Por fim, na seção 6.4, serão apresentadas as considerações finais.

## 6.1. ENTRE A ESTIAGEM E O DESTINO: DESAFIOS E FATALISMO NAS POLÍTICAS DE COMBATE À SECA

Para compreender plenamente a necessidade do uso de cisternas no Nordeste, é crucial adentrar na complexa realidade do semiárido brasileiro. Segundo dados de 2023 do Instituto Nacional do Semiárido (INSA), o semiárido brasileiro abrange 1.262 municípios nos nove estados da região Nordeste, além do norte de Minas Gerais, representando 12% do território nacional e é habitado por aproximadamente 28 milhões de pessoas. Com uma densidade populacional notável, dividida entre zonas urbanas (62%) e rurais (38%), essa região destaca-se por sua riqueza em diversos aspectos sociais, culturais, ambientais e econômicos. No entanto, a carência de água em relação à demanda persiste como um desafio significativo. Durante períodos prolongados de estiagem, a escassez hídrica atinge níveis críticos, afetando adversamente o abastecimento de água, especialmente nos setores agrícola e industrial.

Segundo Luna (2011), a distribuição física e temporal das chuvas é apontada como o cerne do problema da seca, sendo agravada por um alto índice de evaporação decorrente das condições climáticas, além da ineficiente captação e aproveitamento da água pluvial. Consoante

Mendes Júnior (2016), a problemática hídrica no semiárido representa uma preocupação constante para as comunidades dispersas nessa região. A distribuição irregular das chuvas, tanto no espaço quanto no tempo, frequentemente resulta em secas e estiagens prolongadas, afetando significativamente o cotidiano dessas populações e tornando-as vulneráveis em relação ao acesso e disponibilidade de água potável.

Dillingham (2004, *apud* Luna, 2011) aponta que a escassez de água no semiárido brasileiro e o acesso restrito impõem um ônus significativo às famílias, que dedicam até 30 horas por mês em busca desse recurso essencial. Essa tarefa, frequentemente designada a mulheres e as crianças, envolve o transporte de latas contendo até 20 litros d'água, geralmente carregadas nas cabeças, acarretando repercussões crônicas negativas, como dores na coluna. Preocupante é o fato de que, na maioria das vezes, essa responsabilidade recai sobre crianças e adolescentes, contribuindo, adicionalmente, para o aumento do número de faltas nas salas de aula, uma vez que parte significativa do tempo é destinada à árdua obtenção de água.

Conforme destacado por Castro (2021), durante tais períodos, o sofrimento da população devido à falta de água atinge níveis elevados. Nesse contexto, a difícil decisão de permanecer na região, enfrentando a ameaça de fome e sede, ou migrar em busca de condições mais favoráveis em outros lugares, evidencia a extrema vulnerabilidade. Essa realidade sublinha, portanto, a urgência de intervenções efetivas para enfrentar a escassez hídrica, preservar a qualidade de vida e proporcionar oportunidades dignas para as comunidades afetadas.

Vale destacar que a escassez de recursos hídricos no semiárido brasileiro, influenciada pelas características climáticas locais, constitui apenas uma faceta da complexa problemática do acesso à água potável. A crise hídrica no semiárido vai além de desafios climáticos, enraizando-se na complexa interseção de fatores econômicos, sociais e políticos. Os fenômenos socioeconômicos desempenham um papel fundamental na amplificação das secas, afetando profundamente as comunidades (Santos *et al.*, 2009).

Nos escritos de Costa e Pinheiro (2014), observa-se que as condições climáticas, por si só, não são suficientes para definir uma seca, sendo a falta de chuvas apenas uma condição necessária. O verdadeiro cerne do problema associado a esse fenômeno está mais ligado à disponibilidade e distribuição de água. Os efeitos adversos da seca no bem-estar das pessoas vão além de uma crise na oferta de bens e serviços causada por fatores climáticos, destacando-se a importância das condições de troca, preços relativos e acesso, especialmente para grupos vulneráveis. A seca, dessa forma, manifesta-se como um fenômeno complexo, englobando dimensões ambientais, sociais e econômicas em sua compreensão.

Matos (2013) complementa essa visão ao ressaltar que a seca não se resume apenas à intensidade e regularidade das chuvas; trata-se da interação entre fatores naturais e humanos. A estiagem se converte em situação de seca quando surge a ameaça iminente de escassez severa de alimentos, evidenciando como a falta de chuvas pode ter um impacto significativo na segurança alimentar.

Para Menezes e Morais (2002, p. 58, *apud* Matos, 2013), é a miséria e a desigualdade social que transformam a estiagem em seca. Para os autores, há verdadeiramente uma seca social permanente na vida do trabalhador do campo, decorrente da concentração da terra e do poder econômico e político nas mãos de um pequeno grupo de pessoas. Essa condição social precária intensifica as adversidades enfrentadas durante a estiagem, tornando-a uma situação de seca que perpetua o ciclo de sofrimento para as pessoas afetadas.

Pereira (2016) aprofunda a análise, revelando a água como uma questão intrinsecamente política. Essa dimensão política envolve escolhas, prioridades, a participação de diversos atores e a configuração de arranjos sociotécnicos. O autor destaca que a água vai além de ser apenas um recurso natural, assumindo um papel essencial na construção das realidades sociais. Compreender o acesso à água no semiárido, demanda considerar as distintas distribuições, públicos e atores diversos, desigualdades, relações de poder e incertezas ligadas à variabilidade climática, sem perder de vista o caráter político, contestado, fluido e dinâmico desse recurso. As questões relacionadas ao acesso e à distribuição de água nessa região manifestam-se em contextos “socio-naturais”, evidenciando desigualdades associadas à concentração de terra, água, riqueza, renda e poder.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a seca é um fenômeno complexo, que transcende suas características naturais e assume dimensões sociais profundas. Enquanto fenômeno natural, é caracterizada pelo balanço hídrico negativo resultante da escassa pluviosidade e das elevadas taxas de evaporação. Esse evento cíclico tem gerado debates sobre a necessidade de um desenvolvimento sustentável<sup>20</sup> adaptado às particularidades do ecossistema semiárido, visando assegurar uma melhor qualidade de vida para as comunidades. Entretanto, quando considerada como fenômeno social, a seca acentua a pobreza e impacta

---

<sup>20</sup> O desenvolvimento sustentável é caracterizado como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprirem suas próprias necessidades. Fundamentado nos princípios de justiça social, prudência ecológica, respeito à diversidade cultural e eficiência econômica, o conceito de desenvolvimento sustentável busca uma abordagem equilibrada entre as dimensões social, ambiental e econômica (Jacobi, 1999).

especialmente as condições de vida da população pobre, dificultando o acesso a políticas sociais e perpetuando o ciclo de desigualdades na região.

Considerando essa perspectiva sobre a seca, apresentam-se alguns episódios de secas que aconteceram no Nordeste, bem como, algumas medidas implementadas para enfrentar esse fenômeno e mitigar seus efeitos na população. Ao longo da história, diversas iniciativas foram desenvolvidas com o objetivo de proporcionar assistência às comunidades afetadas pela seca e promover o desenvolvimento sustentável da região semiárida. Contudo, é fundamental ressaltar que várias dessas políticas implementadas até então tinham como objetivo principal combater a seca, concentrando as intervenções em soluções imediatas e em grandes infraestruturas hídricas, em vez de adotar uma abordagem de convivência com o semiárido. A distinção entre essas abordagens será explorada mais detalhadamente na próxima seção. Importante antecipar que a ênfase nas medidas de combate à seca revela uma lacuna significativa, pois negligencia a necessidade de uma abordagem mais abrangente e integrada para abordar as raízes profundas e a complexidade do ecossistema semiárido. Assim, embora tais medidas tenham buscado aliviar o sofrimento imediato das populações afetadas, frequentemente não resultaram em mudanças significativas na região, uma vez que reforçavam a concentração e beneficiavam a poucos abastados.

Essa abordagem histórica destaca a importância de entender a seca não apenas como um evento isolado, mas como parte de um contexto mais amplo de desafios socioeconômicos e ambientais enfrentados pela região do semiárido brasileiro. A seca que assolou o Nordeste entre 1877 e 1879 serve como exemplo marcante desse fenômeno recorrente, que não apenas impactou a economia e a agricultura local, mas também moldou a vida e a cultura das comunidades afetadas. A rápida devastação das plantações resultou em um intenso fluxo de retirantes, que buscavam desesperadamente meios de garantir sua sobrevivência mínima. A situação desses retirantes era desoladora, com muitos perecendo durante a jornada em busca de auxílio. A magnitude da seca foi tal que aproximadamente 5% da população nordestina sucumbiu durante essa que foi a maior estiagem do século XIX. Ademais, as condições miseráveis forçavam as pessoas a aceitarem qualquer tipo de trabalho para garantir sua alimentação diária. Com um grande número de desempregados, os gestores públicos acabavam por empregar parte dessas pessoas em obras públicas, enquanto os latifundiários ofereciam salários ínfimos, como os barões do açúcar no litoral de Pernambuco (Santos, 2022).

Como resposta a esta grande seca foi criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), em 1909, incumbida da política hídrica do semiárido, durante o governo de Nilo Peçanha.

Inicialmente, suas pesquisas foram concentradas nas áreas mais afetadas pelas estiagens, concluindo que a melhor solução seria implementar uma política de armazenamento de água para suprir as necessidades da população e da agricultura durante os períodos de escassez. Essas iniciativas foram continuadas e ampliadas ao longo das décadas seguintes, como evidenciado pela transformação da IOCS em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1919, sob o governo de Epiácio Pessoa (Nascimento; Santos, 2019; Santos, 2022).

Apesar dos esforços, conforme apontado por Santos (2022), desde a construção dos primeiros açudes pela IFOCS no Nordeste, já existiam denúncias de que esses reservatórios estavam sendo financiados com recursos públicos, beneficiando os latifundiários locais, que mais tarde se tornaram os industriais da seca<sup>21</sup>. Essa estratégia de construção de reservatórios em terras privadas teve implicações significativas nas secas subsequentes, como a de 1915. Nesse período, as atenções do mundo político e da imprensa estavam concentradas nos acontecimentos da Primeira Guerra Mundial; no entanto, os mesmos episódios se repetiam: lavouras sendo perdidas, sertanejos e suas famílias sendo obrigados a buscar formas de sobrevivência nos grandes centros urbanos, e imigração, tudo ocorrendo nas mesmas condições dos anos anteriores (Santos, 2022).

Nesse cenário, despontou-se uma proposta entusiástica por parte de alguns políticos: o despovoamento da região. Um grupo vigoroso abraçou a ideia da migração como solução. Tem-se que, ao invés de buscar medidas que mitigassem os efeitos das estiagens, adaptando-as à região, a ênfase recaiu na exploração do momento de vulnerabilidade da população. O intuito era viabilizar a migração das pessoas, seja para a Amazônia em busca da exploração da borracha, ou para São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, a fim de trabalharem nas vastas lavouras de café. Nesse cenário, passagens para o transporte eram distribuídas gratuitamente, incentivando ainda mais as pessoas a procurarem condições mínimas de sobrevivência em outras regiões. Somando-se a esse contexto, a seca de 1915 introduziu um elemento pouco conhecido: os campos de concentração da seca. Para evitar a aglomeração de retirantes em Fortaleza - CE, foi estabelecido o primeiro campo, denominado Alagadiço, com o propósito de acolher os retirantes que chegavam do sertão e prevenir tumultos. Operando ao longo do ano,

---

<sup>21</sup> A "indústria da seca" foi uma expressão empregada para descrever um conjunto de medidas que, embora inicialmente se apresentassem como alternativas para contornar os efeitos da escassez hídrica, acabaram por reforçar a centralização do poder, possibilitando o desvio de recursos financeiros para os grandes proprietários de terras (Linhares; Ximenes; Monteiro, 2021).

o campo foi desativado em dezembro de 1915 por ordens do poder estadual, devido aos casos de moléstias contagiosas que resultaram na morte de muitos retirantes (Santos, 2022).

A gravidade da situação se evidenciou novamente em 1932, quando outra forte estiagem atingiu a região. Nesse período, outros sete campos de concentração foram espalhados em locais estratégicos no Ceará, em Ipu, Quixeramobim, Senador Pompeu, São Mateus, Crato e dois em Fortaleza. Com as primeiras chuvas em janeiro de 1933; em março todos os campos de concentração foram desfeitos. Em poucos meses, a vida das famílias ia tomando novos rumos. Algumas voltavam para seus territórios, enquanto outras seguiam para São Paulo e Rio de Janeiro em busca de novas oportunidades (Santos, 2022).

Assim, em 1945, por meio do Decreto-lei nº 8.486, a IFOCS foi renomeada como Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), recebendo posteriormente status de autarquia federal pela Lei nº 4.229, de 1º de junho de 1963 (Santos, 2022). O DNOCS buscou ampliar sua atuação, almejando combater a seca em todo o país. Contudo, apesar das tentativas de ampliação, a atuação do DNOCS acabou sendo limitada ao semiárido, uma vez que desde o início, o órgão foi dominado pela elite regional, atendendo aos interesses dos grandes proprietários rurais e permanecendo sob o controle de políticos oligárquicos por décadas, até ser encerrado em 1990, durante o governo de Fernando Collor (Nascimento; Santos, 2019).

Durante o governo de Vargas (1950-1954), o Nordeste enfrentou outra estiagem significativa, estendendo-se de 1951 a 1953. Nesse contexto, o DNOCS mais uma vez carecia de um plano emergencial para lidar com os desafios emergentes. A repetição dos eventos anteriores caracterizava a dura realidade da região, agravada pelo persistente fluxo migratório, que, sem oposição das autoridades governamentais, não encontrou barreiras. Surpreendentemente, não foram implementadas medidas para conter esse movimento ou criar condições que retivessem as pessoas em seus estados de origem. Pelo contrário, em alguns casos, observaram-se incentivos para que deixassem a região. Essa dinâmica evidencia a relevância desse fenômeno para o desenvolvimento de outras áreas do país, intensificando, assim, a desigualdade regional (Santos, 2022).

No intuito de mitigar essa desigualdade regional, em 1956, iniciou-se o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que posteriormente evoluiu para o Conselho do Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) e, finalmente, culminou na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959. Esse processo reflete uma resposta governamental para reduzir as disparidades entre o Nordeste e o Sudeste do país, marcando uma intervenção significativa na região Nordeste, especialmente no enfrentamento

das dificuldades decorrentes das secas. A constituição da Sudene, e todos os desdobramentos dela advindos, representou uma abordagem inovadora do Estado no Nordeste. Este movimento visou romper com a tradicional política de combate às secas, buscando um reordenamento da propriedade fundiária na zona da mata e o fortalecimento da burguesia industrial na região. Apesar dos feitos, em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a Sudene foi substituída pela Agência para a Energia (Adene); sendo somente reaberta em 2008, durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva (Nascimento; Santos, 2019; Santos, 2022).

É importante ressaltar que, no final dos anos 1960 e início da década de 1970, durante o período do Regime Militar, ocorreu outro episódio marcante de seca. A estiagem de 1970 foi devastadora, resultando na perda praticamente total dos meios de subsistência da população. Sem lavoura, comércio ou qualquer fonte de sustento, os habitantes precisavam buscar assistência do governo, que se mostrava inerte nessa situação (Sousa, 2016). Posteriormente, conforme relato de Campos (2004), entre 1979 e 1983, testemunhou-se a maior seca do século XX na região Nordeste. Durante esse período, segundo Santos (2022), a distribuição de água por meio de caminhões-pipa tornou-se mais frequente, especialmente em períodos eleitorais, transformando a água em uma moeda de troca nas mãos de políticos locais.

Nestas circunstâncias vê-se que ao longo da história, a intervenção do Estado no Nordeste caracterizou-se pela centralização das iniciativas relacionadas à água, tornando-se frequentemente alvo de conflitos políticos entre os interesses das elites econômicas e as figuras políticas locais. As ações implementadas foram, em grande parte, paliativas e insuficientes para atenuar e reverter a tendência assistencialista persistente na região, o que resultou na não democratização do acesso e uso desse recurso essencial para a vida humana (Santos, 2022).

Segundo Nascimento e Santos (2019), esse panorama reflete um ciclo contínuo de altos e baixos, caracterizado por grandes iniciativas. No entanto, também é caracterizado por ações que não apenas prejudicavam a sobrevivência da população nordestina, mas também contribuíam para o enriquecimento das classes elitizadas por meio de políticas que, teoricamente, deveriam beneficiar os mais necessitados. Para os autores as ações governamentais eram fundamentadas em três aspectos: a abordagem de caráter emergencial, fragmentada e descontínua dos programas durante períodos de calamidade; as medidas emergenciais; e a abordagem hídrica, caracterizada pela construção de obras hídricas, que muitas vezes beneficiavam empreiteiras e grandes proprietários rurais. Em todas essas iniciativas, ressoava o discurso da pobreza e do subdesenvolvimento associado à seca.

As informações apresentadas evidenciam que, historicamente, as políticas de enfrentamento a seca no Nordeste do Brasil tinham priorizado o combate direto aos efeitos da seca, em vez de promover uma abordagem de convivência adaptativa com esse fenômeno recorrente. Segundo Fischer e Albuquerque (2002), as ações implementadas até então não estabeleceram uma base estrutural sólida que permitisse à população conviver com as secas sem sofrer com a fome, prejudicando assim seu desenvolvimento e comprometendo sua dignidade. Muitas dessas medidas visavam corrigir distorções conjunturais provenientes de modelos econômicos, mas nem sempre eram capazes de garantir resultados permanentes. Isso ocorria porque essas ações eram moldadas nas articulações políticas, onde a sociedade era considerada um espaço influenciado por outros interesses. A manipulação e desvio dessas políticas eram agravados pelos interesses regionais fortalecidos pelas adversidades decorrentes da seca (Fischer; Albuquerque, 2002).

Duarte (2001) corrobora essa visão ao ressaltar a inconsistência e a falta de continuidade nas políticas oficiais de combate à seca ao longo do tempo, apontando a necessidade de um esforço extraordinário por parte da sociedade brasileira para mitigar os impactos devastadores desse fenômeno. Essa falta de continuidade é também evidenciada por Costa e Pinheiro (2014), em sua análise sobre a pobreza e vulnerabilidade de agricultores familiares no Sul e no Nordeste brasileiro. Eles afirmam que as políticas de combate à seca têm se mostrado pouco eficazes, pois não incentivam o pleno desenvolvimento das capacidades das pessoas afetadas. Diante desse quadro, propõem-se abordagens alternativas que promovam a convivência com a seca e busquem, como meta principal, a melhoria das condições de vida.

Nesse contexto, reconhece-se que o acesso à água, especialmente por meio de cisternas, desempenha um papel crucial na região semiárida. Portanto, torna-se imperativo repensar políticas públicas permanentes e apropriadas que possam romper com as estruturas de concentração historicamente enraizadas, incluindo aspectos como a posse da terra, o acesso à água, a distribuição de poder e a disponibilidade de serviços sociais essenciais. Essas estratégias devem reconhecer a água como um elemento de emancipação e promover sua gestão sustentável, visando fortalecer a resiliência das comunidades afetadas.

Além disso, é crucial reforçar a existência de duas perspectivas distintas em relação ao semiárido, conforme enfatizado por Silva (2003); a abordagem de combate à seca e a perspectiva de convivência com o semiárido. Essas visões moldam as percepções sobre a realidade da região e indicam modelos de intervenção para superar desafios específicos; discussão ampliada na seção que se segue.

## 6.2. CONVIVÊNCIA COM O SEMIÁRIDO: O USO DE CISTERNAS E A RUPTURA COM ESTRATÉGIAS CONVENCIONAIS

A concepção da convivência com o semiárido, conforme destacado por Silva (2003), surgiu discretamente na década de 1980, contrapondo-se à abordagem centrada em grandes empreendimentos hídricos, como a transposição do rio São Francisco. Este novo paradigma representou uma alternativa para enfrentar as condições do semiárido e sua escassez hídrica. De acordo com Pereira (2016), a convivência com o semiárido implica na formulação de estratégias adaptativas e na aquisição de habilidades para lidar com as condições climáticas e ambientais específicas dessa região. Diante da impossibilidade de controlar a natureza ou modificar o clima, a abordagem preconiza a coexistência harmoniosa com a semiaridez. O autor destaca que para alcançar essa convivência, é crucial implementar uma gestão efetiva dos recursos hídricos, com ênfase na captação de água da chuva, e adotar práticas como a preservação de alimentos, sementes e forragens, além de um manejo responsável do solo e da água, visando à conservação sustentável dos recursos naturais. Em sua essência, a proposta é optar por uma convivência construtiva, em detrimento de uma abordagem combativa em relação à seca.

Castro (2021) apresenta um quadro que destaca as diferenças entre os paradigmas de combate à seca e convivência com a seca, ou o semiárido. No paradigma da convivência com o semiárido, o meio ambiente é encarado como inspiração, e a sociedade é percebida como capaz de incrementar a coexistência. A agricultura adota práticas produtivas adaptadas aos recursos naturais, com manejo sustentável de ecossistemas e ênfase em tecnologias sociais. A participação política ativa minimiza interferências externas, fortalecendo a identidade e os papéis sociais de indivíduos e entidades envolvidas. As políticas se orientam pela gestão coletiva do conhecimento e cooperação, onde os técnicos são vistos como mediadores. O horizonte desse paradigma é a permanência no semiárido, com perspectivas de ampliar a segurança hídrica e alimentar, além da renda (Castro, 2021).

Em contraste, no contexto do combate à seca, o meio ambiente é caracterizado por uma seca inevitável, e a sociedade é marcada pelo fatalismo. Nesse paradigma, a agricultura é dependente das chuvas ou de grandes obras hídricas, favorecendo o agronegócio. A participação política é marcada pelo clientelismo e assistencialismo, com políticas sociais compensatórias e emergenciais. As abordagens são burocráticas, com medidas técnicas e planejamento

autoritário. O horizonte é delineado pela busca de melhoria de vida e pela emigração em busca de emprego e renda (Castro, 2021).

Na mesma perspectiva, a abordagem de combate à seca, conforme descrita por Pereira (2016), caracteriza-se pela centralização do acesso à água, tentativas de controlar a natureza por meio de grandes obras hídricas e pelo uso de tecnologias nem sempre adequadas ao semiárido. Essa lógica beneficia pequenas minorias, como elites políticas e grupos econômicos, resultando em uma distribuição desigual da água que negligencia populações rurais vulneráveis. Em contraste, a lógica de convivência com o semiárido preconiza a descentralização do acesso à água, soluções locais, experimentações e adaptações, priorizando tecnologias apropriadas ao bioma da caatinga. Essa abordagem busca a equidade no acesso à água, a preservação dos recursos naturais, o fortalecimento da agricultura familiar e o estímulo à agricultura agroecológica. Reconhecendo a impossibilidade de controlar as condições climáticas, a lógica de convivência destaca a adaptabilidade, a experimentação e a busca contínua por melhorias, respeitando e cuidando dos recursos naturais para melhorar as condições de vida das populações sertanejas.

Vale mencionar, que foi nesse contexto de mudança de paradigma que surgiu a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA), no início da década de 1990. O surgimento da ASA esteve intrinsecamente ligado ao processo de mobilização e fortalecimento da sociedade civil. Um marco crucial desse movimento foi a ocupação da Sudene em 1993, realizada com o propósito de promover a convivência com o semiárido, contrapondo-se à política governamental vigente na época. Posteriormente, em 1999, durante a 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca (COP3) da Organização das Nações Unidas (ONU), as organizações associadas à ASA lançaram a Declaração do Semiárido Brasileiro. Este documento representou uma ruptura com a filosofia e ações prévias de combate à seca, indicando medidas estruturantes para o desenvolvimento sustentável da região. Tais medidas incluíam práticas de convivência com o semiárido, além da proposição da formulação de um programa para construir um milhão de cisternas no semiárido brasileiro (ASA, 2023).

A ASA, uma rede composta por mais de 700 organizações da sociedade civil nordestinas, passou a desafiar a imagem tradicional do semiárido como uma região inóspita e imprópria para a vida humana. Adotando uma abordagem que rejeitava soluções baseadas em grandes obras, a ASA propunha enfrentar a problemática por meio da articulação e envolvimento das famílias na construção de soluções simples, baratas e de grande efeito social. A filosofia de convivência com o semiárido promovida pela ASA surgiu como uma alternativa relevante, propondo ações

que possibilitassem uma vida digna para a população sem a necessidade de abandonar suas comunidades. A adoção desse novo paradigma tinha implicações claras: visava garantir a permanência das famílias na região (Costa; Dias, 2013).

É válido mencionar que a terminologia inicialmente adotada era "convivência com a seca". No entanto, com a criação da ASA, observou-se uma transição gradual para a expressão "convivência com o semiárido". Essa mudança refletiu uma abordagem mais abrangente, considerando a complexidade integral do espaço. A ASA passou a destacar que o semiárido não se resumia apenas à seca, buscando enfatizar as potencialidades e riquezas presentes nessa região (Pereira, 2016).

Nessa conjuntura, nas décadas de 1980 e 1990, conforme apontado por Castro (2021), algumas abordagens inovadoras começaram a ganhar forma, centrada na ideia de convivência com o semiárido. Destacando-se entre essas abordagens está o uso de cisternas para armazenar a água das chuvas pela população rural dispersa. Essa iniciativa não apenas representou uma resposta concreta aos desafios hídricos, mas também sinalizou o surgimento de estratégias pioneiras de convivências com as condições adversas do semiárido.

No final do século XIX e início do século XX, em resposta aos desafios associados à escassez hídrica no semiárido brasileiro, o governo adotou medidas ativas para abordar essa problemática. Nesse contexto, a ASA desempenhou um papel crucial ao introduzir o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC). Segundo Costa e Dias (2013), a construção do P1MC como política pública evoluiu em três momentos cruciais. O primeiro marco desse processo ocorreu durante, a já mencionada, COP-3 de 1999, quando a ASA, recém-fundada, propôs a construção de um milhão de cisternas, marcando um avanço significativo na agenda governamental. O projeto experimental iniciado em 2000, com recursos do Ministério do Meio Ambiente (MMA), sistematizou experiências e construiu 500 unidades experimentais. O segundo momento oportuno ocorreu após a conclusão do projeto experimental, quando a ASA assinou um segundo projeto com a Agência Nacional das Águas (ANA) para a construção de 13 mil cisternas. E por fim, o terceiro marco relevante ocorreu no início do governo Lula, com a criação de uma rubrica específica no Orçamento Geral da União destinada às cisternas (Castro, 2021).

A implementação do P1MC representou uma empreitada complexa, com a participação de diversas entidades, tais como, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Associação do Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC) vinculada à ASA, e organizações da sociedade civil (OSC), conforme analisado por Costa e Dias (2013). Este cenário corrobora as observações de Pereira (2016), que salienta que, em contraste com as tomadas de decisões nos gabinetes

governamentais, as primeiras iniciativas para a concepção do PIMC não foram tomadas por autoridades governamentais, como políticos, burocratas e outros agentes estatais, mas sim foram impulsionadas por organizações da sociedade civil. Apesar do reconhecimento do governo como um agente significativo, houve a consideração simultânea de seus limites e métodos distintos dos da sociedade civil. Uma característica fundamental do processo de criação do programa foi a ausência de um centro decisório único, configurando-se, em vez disso, como um processo coletivo de decisões compartilhadas, embasado em experiências anteriores e práticas das organizações. Destaca-se que não houve um ator único desempenhando um papel central, mas sim uma variedade de agentes envolvidos. Nesse contexto, a ASA desempenhou um papel de destaque na articulação política do programa, negociando com o MDS os termos e as formas de implementação.

Como indicado por Luna (2011), a ASA, por meio de unidades gestoras, uma central e sessenta e quatro microrregionais, desempenhou um papel central na administração do PIMC, trabalhando na implementação e execução do programa. Nos municípios onde o PIMC foi implementado, comissões municipais foram formadas, compostas por representantes de organizações da sociedade civil. Dessas organizações, uma era escolhida como unidade gestora municipal. O papel dessas comissões foi crucial, envolvendo a seleção de comunidades e famílias participantes do programa, a mobilização e organização de cursos de capacitação, além da supervisão e monitoramento da execução do programa pela unidade gestora municipal.

Além da gestão e implementação, o financiamento do programa foi uma peça-chave, com recursos provenientes principalmente do Governo Federal. Esses recursos eram complementados por contribuições de outras organizações, como a Federação Brasileira dos Bancos (Febraban). É relevante notar que o programa estabelecia a exigência de contrapartidas por parte das organizações filiadas à ASA, reforçando a importância de parcerias e comprometimento para o sucesso contínuo do programa. A combinação entre critérios rigorosos na seleção e uma estrutura organizacional efetiva, criou uma base sólida para a implementação e sustentabilidade do PIMC (Luna, 2011).

Ao contextualizar a complexidade da implementação do PIMC, Pereira (2016) delinea seu propósito principal de facilitar o acesso à água potável para populações rurais dispersas por meio da construção de cisternas de placas destinadas à captação de água de chuva, incorporando processos de formação e mobilização. Essa iniciativa materializou uma das premissas fundamentais da abordagem de convivência com o semiárido: o acesso descentralizado à água e o armazenamento para o período de estiagem.

A análise de Santos *et al.* (2009) em relação ao PIMC reforça sua natureza como uma iniciativa voltada para a formação e mobilização social, visando a convivência com a seca no semiárido. A técnica central do programa envolvia a captação de água de chuva a partir dos telhados das casas, armazenada em cisternas. Essa estratégia, fundamentada na simplicidade e adaptabilidade à população do sertão, destaca a efetividade da captação de água como uma solução prática e acessível.

A cisterna, sendo uma tecnologia simples e facilmente replicável, encontrou rápida disseminação no semiárido brasileiro. Vale salientar que, a proposta inovadora das cisternas de placas foi apresentada por Manoel Apolônio (Nel) em 1955, marcando uma revolução na captação de água de chuva na região. Ao migrar para São Paulo em busca de oportunidades, Nel trouxe consigo a inspiração de construir cisternas cilíndricas de placas pré-moldadas, uma alternativa mais rápida e durável em comparação com as cisternas tradicionais. O sucesso inicial impulsionou a disseminação desse modelo inovador, transformando práticas hídricas em comunidades locais e municípios vizinhos, inclusive com apoio financeiro de bancos. O legado de Nel continua a influenciar positivamente a captação de água de chuva no semiárido brasileiro, destacando a importância da inovação tecnológica para enfrentar os desafios hídricos (Pereira, 2016).

Ao longo de mais de seis décadas desde a sua criação, a cisterna de placas passou por uma transformação gradual, tornando-se uma tecnologia fluida. Essa abordagem a caracteriza como um objeto dinâmico, capaz de alterar sua forma, desprovido de fronteiras rigorosas e que não se impõe, mas busca servir, adaptar-se, ser flexível e responsivo. Ressalta-se que essa tecnologia não surgiu de iniciativas de engenheiros, universidades ou centros de pesquisa, mas sim de um jovem pedreiro. A solução foi concebida por alguém que vivenciou as desigualdades no acesso à água e possuía um conhecimento profundo das características específicas da região (Pereira, 2016).

A cisterna de placa, configurada em sua forma padrão como uma estrutura circular com cerca de 2 metros de raio, construída sobre um buraco ajustável conforme o terreno, possui a capacidade de armazenar até 16 mil litros de água. Sua localização próxima à moradia, conectada ao telhado por uma calha, permite a coleta sistemática da água da chuva. A gestão do sistema abrange o descarte da água da primeira chuva para limpeza, com as chuvas subsequentes sendo armazenadas na cisterna para suprir o consumo durante os meses de estiagem. Essa estrutura integrada oferece uma solução eficiente e sustentável para as

comunidades enfrentarem os desafios hídricos na região semiárida (Costa; Dias, 2013; Pereira, 2016).

Salienta-se que a eficiência no uso da água, destacada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), tornou-se um pilar crucial para o sucesso do P1MC. Uma única cisterna de 16 mil litros tem a capacidade de atender as necessidades de uma família de até cinco ou seis pessoas por oito meses, abrangendo o período crítico de seca no semiárido brasileiro. Esse êxito não se limita apenas à escolha acertada da tecnologia empregada, mas também decorre da conscientização promovida pela ASA. Ao longo do tempo, a ASA enfatizou e continua a enfatizar a importância do manejo parcimonioso dos recursos hídricos para assegurar a sustentabilidade e o desempenho contínuo do programa. Essa abordagem não apenas otimiza a utilização da água, mas também fortalece a resiliência das comunidades frente às adversidades climáticas na região (Costa; Dias, 2013; Pereira, 2016).

Além disso, a abordagem criteriosa na seleção de comunidades e famílias, conforme delineado por Luna (2011), destaca-se como um elemento crucial para o funcionamento e direcionamento do programa. Esses critérios rigorosos abrangem indicadores como o índice de desenvolvimento humano, o número de crianças e adolescentes em situações de risco, a taxa de mortalidade infantil, além de aspectos específicos relacionados ao contexto familiar, como a presença de mulheres chefes de família, adultos com idade igual ou superior a 65 anos e a existência de deficientes físicos ou mentais. Essa abordagem alinha-se à natureza inclusiva do programa, concentrando esforços nas comunidades mais vulneráveis e necessitadas.

Desde 2003, o P1MC, destaca-se pela participação ativa de organizações, redefinindo alianças e apresentando um novo paradigma de política pública para a convivência com o semiárido. A transição de governo em 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, inaugurou um cenário propício para a formulação e implementação de políticas sociais, das quais a ASA se beneficiou (Pereira, 2016). Diversas políticas públicas de combate à pobreza rural foram fortalecidas a partir de então, abrangendo setores como saúde, educação, saneamento básico, eletrificação rural, acesso à água potável e programas de apoio à agricultura familiar. Entre essas iniciativas, evidencia-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o PRONAF Semiárido, o Programa Garantia-Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além de programas de desenvolvimento territorial e o Projeto Dom Hélder Câmara (Arsky, 2020).

Nesse contexto, vale mencionar que em julho de 2011, o Governo Federal lançou o Programa Água para Todos como parte do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), visando universalizar o acesso à água nas áreas rurais do semiárido até o final de 2014. Para atender a meta de 750 mil famílias com acesso precário à água, foi eleita a cisterna como principal tecnologia. A fim de alcançar a meta em quatro anos, optou-se por distribuir cisternas de plástico polietileno, coordenadas pelo Ministério da Integração Nacional (MI). No entanto, essa decisão enfrentou oposição imediata da ASA, que destacou que a cisterna de plástico não se adaptava às características da região do semiárido e não promovia um processo de formação e mobilização para a convivência com a seca. Enquanto a cisterna de placas envolvia a participação familiar na construção e na formação em gerenciamento de recursos hídricos, a de plástico era pré-fabricada e instalada por empresas, reproduzindo uma abordagem que centralizava recursos. A compra em larga escala de cisternas de plástico com financiamento público gerava lucros para algumas empresas, concentrando os rendimentos, enquanto a construção das cisternas de placas gerava renda de forma distribuída para pedreiros, mobilizadores comunitários e técnicos de ONGs, além de impulsionar a economia local com a compra de materiais de construção. A cisterna de placas era uma tecnologia apropriada para as populações rurais, feita com materiais disponíveis localmente e de fácil manutenção e reparo. Já a cisterna de plástico estava sob o domínio das empresas e era extremamente difícil de consertar em caso de problemas, além de ser três vezes mais cara que a cisterna de placas. Em 2011, o preço médio da cisterna de plástico instalada foi de R\$ 6.000,00, enquanto a de placas, incluindo os processos de formação e mobilização, custava R\$ 2.000,00 (Pereira, 2016).

Ademais, o MI não previu que as cisternas de polietileno sofreriam deformações, afundamentos e deteriorações em diversos estados onde foram distribuídas devido ao calor intenso dos sertões, levando à necessidade de substituição de muitas delas. As cisternas de plástico tornaram-se objeto de disputa entre a ASA e o Governo Federal, com a tecnologia enfrentando críticas por sua inadequação e falta de resistência às condições ambientais do semiárido, embora essa questão não tenha sido oficialmente reconhecida pelo governo (Pereira, 2016).

É crucial salientar ainda que, no contexto da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, o acesso à água e a construção de cisternas não faziam parte da plataforma programática do governo. Essa inclusão ocorreu posteriormente, integrando-se ao Programa Fome Zero após esforços realizados pela equipe de transição. O apoio efetivo do Governo Federal ao P1MC durante o governo Lula não foi automático e enfrentou desafios iniciais. Oded Grajew e Frei

Beto, assessores da Presidência na época, desempenharam um papel fundamental ao apresentar o projeto ao Presidente e negociar sua inclusão no Ministério Extraordinário de Combate à Fome (MESA), vinculado diretamente à Presidência da República. A ASA, ao conseguir articular um encaixe institucional no Estado, levou a agenda de construção de cisternas também ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Assim, apesar dos embates iniciais, o ano de 2003 encerrou-se de maneira positiva para a ASA, consolidando parcerias com o Governo Federal e sua integração ao CONSEA (Arsky, 2020).

Em síntese, tem-se que sob a gestão do Presidente Lula, novos programas e ações foram implementados, destacando-se o fortalecimento do P1MC, que visava promover segurança hídrica e combater a fome no semiárido brasileiro. A parceria estratégica entre o governo e a ASA fortaleceu a execução do P1MC. A realocação de recursos do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para o P1MC, consolidada posteriormente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Seca (MDS), foi importante para sua continuidade. A implementação gradual do P1MC permitiu adaptabilidade local, alcançando progressivamente comunidades desassistidas. Essa abordagem integrada e estratégica revela como a mudança de governo em 2003 influenciou positivamente a implementação e a escala do P1MC, tornando-se um exemplo de enfrentamento dos desafios no semiárido brasileiro.

Ademais, à medida que o governo passava a apoiar progressivamente a iniciativa da ASA, o sucesso e a abordagem inclusiva do P1MC foram relevantes na fundamentação de uma política nacional mais abrangente e estruturada. Em decorrência desse crescente apoio, o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas) foi estabelecido em 2003, sendo devidamente regulamentado apenas em 2013. A criação formal do Programa Cisternas em 2013 foi respaldada por legislação específica, estabelecida pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 8.038/2013. Embora já existissem ações orçamentárias destinadas a parcerias com a ASA e convênios com governos estaduais e municipais desde 2003, não havia uma legislação específica que delineasse claramente essas iniciativas. O Programa Cisternas representou um marco significativo na resposta governamental à escassez hídrica no semiárido, expandindo os benefícios da captação de água para uma variedade mais ampla de comunidades em todo o país (Pereira, 2016).

Destaca-se que o Programa Cisternas, direcionado às famílias rurais de baixa renda que enfrentavam os efeitos da seca ou a falta regular de água, oferecia diversas modalidades de cisternas, cada uma com uma finalidade específica. A cisterna familiar de água para consumo, com capacidade de 16 mil litros, era instalada junto às residências. Por outro lado, a cisterna

escolar, destinada a escolas em áreas rurais, possuía uma capacidade de armazenamento de 52 mil litros de água potável. Além disso, as famílias beneficiadas tinham a opção de adquirir cisternas de água para produção, com capacidade de 52 mil litros, podendo ser de uso individual ou coletivo. Essas iniciativas visavam mitigar os desafios enfrentados por comunidades vulneráveis diante da escassez hídrica, contribuindo para a promoção de condições de vida mais dignas e sustentáveis (Castro, 2021).

Vale salientar ainda que ao longo dos anos, a ASA ampliou suas iniciativas, introduzindo novos programas para enfrentar desafios específicos no semiárido. Em 2007, a ASA estabeleceu o Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2), visando promover segurança alimentar, nutricional, e geração de renda para famílias agricultoras por meio do acesso à água para produção de alimentos. O programa adotava tecnologias simples, como cisterna-calçadão<sup>22</sup>, cisterna-enxurrada<sup>23</sup>, barragem subterrânea<sup>24</sup>, barreiro-trincheira<sup>25</sup>, barraginha<sup>26</sup>, tanque de pedra<sup>27</sup> e bomba d'água popular<sup>28</sup>. Implementado em colaboração com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e outras organizações, o P1+2 abrangia todo o semiárido, resultando na construção de 87.381 tecnologias de uso familiar e 1.318 de uso comunitário até março de 2016. Além disso, a ASA desenvolveu o Projeto Cisternas nas Escolas, iniciado oficialmente em 2010, proporcionando cisternas de 52 mil litros para escolas rurais no semiárido, com 3.309 construídas até março de 2016. Adicionalmente em 2015, a ASA lançou o Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: Manejo da Agrobiodiversidade - Sementes do Semiárido, voltado para resgatar e fortalecer o cultivo com sementes crioulas na região (Pereira, 2016).

Prosseguindo, é importante destacar que o uso de cisternas vai além da mera construção delas. Uma valiosa lição do programa enfatiza que, frequentemente, os processos de construção

---

<sup>22</sup>Infraestrutura com capacidade para armazenar 52 mil litros de água captada por meio de um calçadão de cimento de 200m<sup>2</sup> construído sobre o solo (Santos, 2020, p. 53).

<sup>23</sup> Cisterna de placas com capacidade de armazenamento de 52 mil litros, construída dentro da terra, ficando somente a cobertura acima da superfície. Quando chove, a água escorre pela terra, mas antes de cair na cisterna passa por caixas decantadoras, dispostas em sequência (Santos, 2020, p. 53).

<sup>24</sup> Infraestrutura que retém a água do escoamento superficial e de pequenos riachos, armazenando-a no subsolo (Santos, 2020, p. 53).

<sup>25</sup> Barreiro revestido por lona plástica, construído em terrenos planos e profundos. Para evitar a perda da água pela evaporação, o barreiro é coberto com telhas de fibrocimento. As unidades mais comuns têm capacidade de aproximadamente 132 mil litros (Santos, 2020, p. 53).

<sup>26</sup> Açude pequeno construído em terrenos desgastados pela erosão. Possui forma de semicírculo com aproximadamente 16 m de diâmetro (Santos, 2020, p. 53).

<sup>27</sup> Escavação em maciços rochosos e lajedos, formando fendas largas, barrocas ou buracos naturais, que configuram áreas de captação de água da chuva (Santos, 2020, p. 53).

<sup>28</sup> Extrai água subterrânea de poços artesianos desativados. É um equipamento manual que possui uma roda volante (Santos, 2020, p. 53).

de tecnologia social exercem efeitos mais significativo do que os produtos finais obtidos. O empoderamento e a inclusão social não decorrem apenas da instalação das cisternas, mas são, de fato, resultados intrínsecos ao próprio processo de construção desses artefatos. Essa consideração orienta para a próxima seção, na qual examina-se as implicações do uso de cisternas no desenvolvimento socioeconômico na região Nordeste do Brasil.

### 6.3. O ACESSO A CISTERNAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DO NORDESTE

Nesta seção, analisam-se os efeitos do uso e acesso a cisternas no semiárido, com atenção especial para o uso desses reservatórios e suas implicações no desenvolvimento socioeconômico na região Nordeste do Brasil. Para enriquecer a análise, apresenta-se a seguir a Tabela 6, que detalha a dotação de recursos empenhados e pagos pelas ações do Programa Cisternas. Essa informação oferece uma perspectiva sobre a magnitude desses investimentos.

Tabela 6 - Dotação de Recursos das Ações do Programa Cisternas (2003 a 2021)

(continua)

Ano	Ação (órgão)	Dotação Inicial (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Valor Empenhado (R\$) (Equivalente em valores de dezembro/2022, corrigido pelo IPCA)	Valor Pago (R\$) (Equivalente em valores de dezembro/2022, corrigido pelo IPCA)
2003	3774 <sup>29</sup> (ANA <sup>30</sup> )	17.575.001,00	-	-	-	-
2004	3774(ANA)	1.170.000,00	100.000,00	100.000,00	272.198,01	272.198,01
2004	3774(MDR <sup>31</sup> )	325.000.000	149.999.000	-	408.294.293	-
2005	11V1 <sup>32</sup> (MDS <sup>33</sup> )	68.712.702,00	64.259.916,00	63.258.790,00	164.677.395,90	162.111.833,53
2006	11V1(MDS)	70.395.851,00	62.027.103,00	60.997.398,00	154.297.790,26	151.736.309,90
2007	11V1(MDS)	69.196.734,00	65.847.176,00	55.522.102,00	157.216.730,59	132.564.581,84
2008	11V1(MDS)	54.027.915,00	53.931.273,00	52.670.722,00	121.034.504,39	118.205.530,46
2008	8948 <sup>34</sup> (MDS)	22.500.000,00	22.499.457,00	21.474.133,00	50.494.091,38	48.193.022,35

<sup>29</sup> A ação 3774 consta no Siop como Construção de Cisternas de Placa para 2003 e Construção de Cisternas para 2004.

<sup>30</sup> Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

<sup>31</sup> Ministério do Desenvolvimento e Integração Regional.

<sup>32</sup> A ação 11V1 consta no Siop como Construção de Cisternas para Armazenamento de Água para os anos de 2005 a 2011 e Acesso à Água para o Consumo Humano na Zona Rural para 2012 e 2013.

<sup>33</sup> Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

<sup>34</sup> A ação 8948 consta no Siop como Acesso à Água para Produção de Alimentos para o Autoconsumo para os anos de 2008 a 2011, Acesso à Água para a Produção de Alimentos para 2012 e 2013, Acesso à Água para

(conclusão)

Ano	Ação (órgão)	Dotação Inicial (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Valor Empenhado (R\$) (Equivalente em valores de dezembro/2022, corrigido pelo IPCA)	Valor Pago (R\$) (Equivalente em valores de dezembro/2022, corrigido pelo IPCA)
2009	11V1(MDS)	55.277.879,00	57.367.814,00	54.572.728,00	123.535.575,30	117.516.650,53
2009	8948(MDS)	25.000.000,00	25.102.000,00	25.102.000,00	54.054.526,31	54.054.526,31
2010	11V1(MDS)	122.246.916,00	133.583.625,00	130.613.613,00	272.312.370,26	470.109.562,98
2010	8948(MDS)	25.000.000,00	25.000.000,00	25.000.000,00	50.962.902,50	50.962.902,50
2011	11V1(MDS)	124.196.916,00	255.976.785,00	192.528.212,00	489.317.824,48	368.031.365,99
2011	8948(MDS)	25.000.000,00	199.453.608,00	119.925.269,00	381.269.752,84	229.245.678,38
2012	11V1(MDS)	385.600.000,00	360.923.589,00	149.719.333,00	653.752.157,57	271.191.299,11
2012	8948(MDS)	440.000.000,00	439.898.056,00	324.312.827,00	796.801.073,65	587.437.942,11
2013	11V1(MDS)	383.000.000,00	376.830.400,00	27.872.862,00	645.302.389,45	47.730.821,21
2013	8948(MDS)	440.000.000,00	439.970.000,00	33.069.054,00	753.425.658,57	56.626.028,77
2014	8948(MDS)	643.000.000,00	572.846.446,00	215.361.190,00	920.619.060,13	346.106.042,40
2015	8948(MDS)	348.525.280,00	186.005.108,00	26.587.801,00	270.581.407,40	38.677.242,21
2016	8948(MDS)	154.926.719,00	129.723.842,00	85.053.188,00	176.384.340,45	115.646.054,24
2017	8948(MDS)	248.831.022,00	49.050.542,00	23.782.410,00	64.874.590,20	31.454.781,94
2018	8948(MDS)	40.845.653,00	170.645.653,00	89.695.586,00	216.920.760,99	114.018.930,05
2019	8948(MDS)	75.000.000,00	67.048.067,00	13.653.806,00	82.527.293,31	16.806.027,42
2020	8948(MDS)	129.308.781,00	2.557.629,00	-	3.017.994,29	-
2021	8948(MDS)	62.742.000,00	32.238.447,00	-	34.352.344,54	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Disponível em: <<https://bit.ly/3x7LHPf>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

A Tabela 6 oferece uma visão da dotação de recursos empenhados e pagos nas ações do Programa Cisternas, abrangendo o período de 2003 a 2021. A análise dos dados revela um aumento gradual de 2003 a 2010, com notáveis aportes financeiros nos anos de 2010 e 2011. Os anos seguintes, especialmente 2012 e 2013, testemunharam picos significativos de valores empenhados, no entanto, posteriormente, observa-se uma tendência de declínio. Em 2012, ocorreu um notável aumento nos valores pagos, atingindo um ponto máximo, seguido por uma

---

Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural para 2014 e 2015, Apoio a Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural para os anos de 2016 a 2020, e Apoio à Implantação de Equipamentos e de Tecnologia Social de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos para 2021.

tendência decrescente nos anos subsequentes, indicando uma possível reconfiguração na alocação de recursos para o programa.

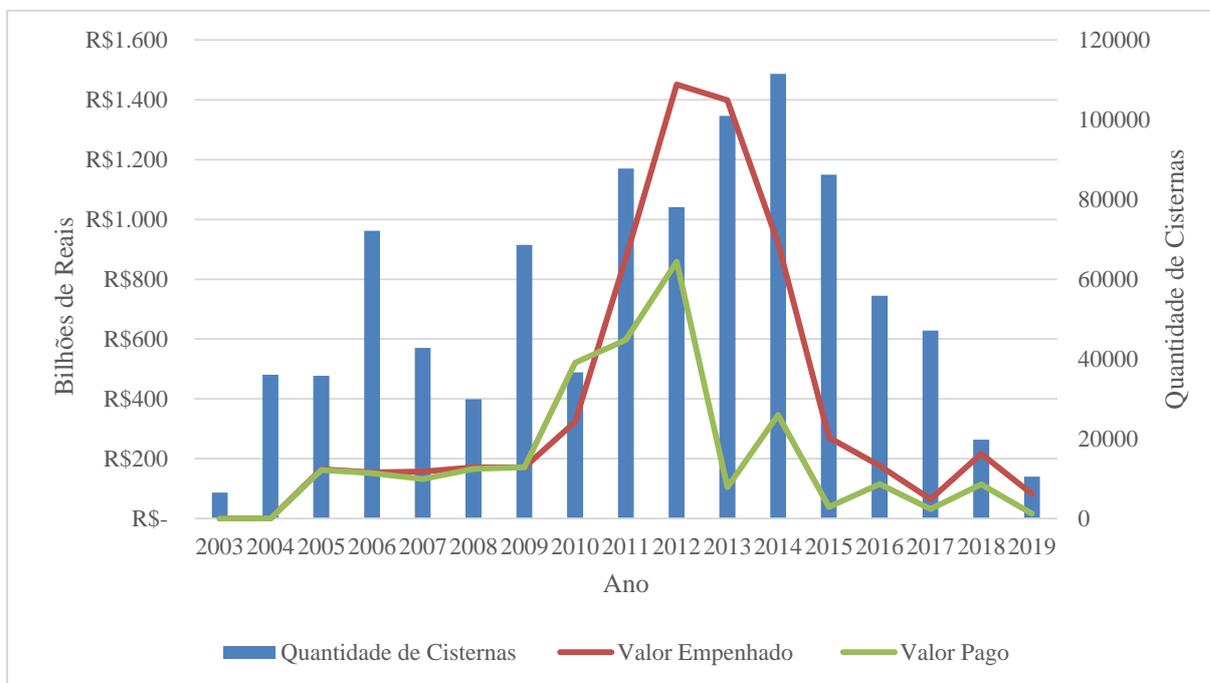
Destaca-se também que os anos de 2015 e 2016, em particular, apresentaram valores empenhados significativamente inferiores, sinalizando uma redução expressiva nos recursos destinados ao programa nesse período. Esse cenário pode refletir mudanças nas políticas públicas ou em condições econômicas que afetaram a disponibilidade de recursos para o Programa Cisternas. Além disso, a comparação entre os valores empenhados e pagos destaca a importância da efetiva execução orçamentária, evidenciando anos, como 2013 e 2014, nos quais, apesar dos altos valores empenhados, os pagamentos foram relativamente menores, indicando desafios na efetiva liberação dos recursos alocados. Vale mencionar que, após 2014, percebe-se uma tendência declinante nos valores empenhados, persistindo nos anos subsequentes e apontando para uma possível mudança nas prioridades de investimento ou ajustes nas estratégias do Programa Cisternas. Essa queda pode estar relacionada às dificuldades financeiras enfrentadas durante o segundo mandato da presidenta Dilma Rousseff e aos cortes de gastos implementados, os quais impactaram diversos programas governamentais.

Para contextualizar a redução nos recursos do Programa Cisternas, é válido compará-la com outro programa, como o Programa Bolsa Família (PBF), que também apresentou redução na destinação de recursos a partir de 2014. A redução nos recursos do PBF foi significativa em todas as regiões do Brasil nesse período. Por exemplo, no Nordeste, os recursos caíram de \$1,98 bilhão em 2014 para \$1,74 bilhão em 2016, uma diminuição de 12,1%. No Sul, os recursos caíram de \$239,4 milhões em 2014 para \$188,7 milhões em 2016, uma redução de 21,2%. Essa comparação evidencia a dimensão dos valores aplicados nos dois programas e sugere que, apesar dos esforços em relação ao Programa Cisternas, o total de recursos ainda era relativamente baixo em comparação com o PBF.

Além da alocação orçamentária, é crucial ressaltar que a implementação do Programa Cisternas em 2003 representou um marco significativo na busca por soluções hídricas no semiárido brasileiro. A iniciativa, voltada para a convivência com os desafios decorrentes da escassez de água na região, evidencia seu efeito ao longo dos anos por meio da distribuição progressiva de cisternas de 16 mil litros. A análise do Gráfico 17, a seguir, que abrange o período de 2003 a 2019, oferece uma representação visual da trajetória desse crescimento. Cada ponto no gráfico corresponde a um ano específico, proporcionando uma melhor compreensão da evolução ao longo do tempo e demonstrando os esforços contínuos para expandir o acesso à água potável na região semiárida do Brasil. É relevante ressaltar que, embora a ASA tenha

iniciado suas atividades desde a década de 1990, foi somente em 2003 que o Programa Cisternas foi consolidado, resultando na disponibilidade de dados a partir desse ano.

Gráfico 17 - Cisternas de 16 Mil Litros: Quantidade Construída e Recursos Empenhados e Pagos pelo Programa Cisternas (2003 a 2019)



Fonte: Para o número de cisternas: Porto (2019) *apud* Andrade (2020). Para os valores monetários: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Disponível em: <<https://bit.ly/3x7LHPf>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

Nota: valores ajustados para dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA.

A análise do Gráfico 17, que ilustra a evolução quantitativa das cisternas de 16 mil litros implantadas pelo Programa Cisternas entre 2003 e 2019, revela tendências marcantes ao longo do período analisado. Inicialmente, em 2003, a construção de 6.497 cisternas indica um começo modesto, contudo, a partir de 2004, evidencia-se um notável crescimento, atingindo a marca de 36.068 unidades. O ano de 2006 se destaca como o auge desse incremento, registrando a construção de 72.172 cisternas. O gráfico também evidencia variações significativas nos anos subsequentes, sugerindo ajustes nas estratégias do programa. Em 2009, há um novo pico, com 68.607 cisternas construídas. O ano de 2013 representa outro ápice, com a instalação de 100.971 cisternas. Entretanto, após 2014, observa-se uma tendência declinante, culminando em 10.538 cisternas construídas em 2019.

Para enriquecer a análise, apresenta-se a Tabela 7, que detalha o total de cisternas implementadas pelo Programa Cisternas, por estado do semiárido brasileiro, no período de 2003

a 2019 destinada para consumo humano, para produção de alimentos e criação de pequenos animais, bem como, para o uso nas escolas.

Tabela 7 - Total de Cisternas Implementadas pelo Programa Cisternas por Estado do Semiárido Brasileiro (2003 a 2019)

<b>Estado</b>	<b>Consumo humano (16 mil litros)</b>	<b>Produção (52 mil litros)</b>	<b>Escolas (52 mil litros)</b>
Alagoas	49.198	12.635	506
Bahia	297.621	68.295	1.408
Ceará	250.586	30.796	963
Maranhão	1.162	766	298
Minas Gerais	65.330	13.160	426
Paraíba	111.031	12.769	917
Pernambuco	156.966	36.591	1.063
Piauí	68.026	12.043	460
Rio Grande do Norte	79.367	13.656	465
Sergipe	22.180	3.130	230
<b>Total</b>	<b>1.101.467</b>	<b>203.841</b>	<b>6.736</b>

Fonte: MDS (2019).

A Tabela 7 apresenta um panorama das cisternas implementadas pelo Programa Cisternas de 2003 a 2019, segmentadas por estado do semiárido brasileiro e pela finalidade de uso: consumo humano, produção de alimentos e criação de pequenos animais, ou uso escolar. Destaca-se que a Bahia liderou em todos os aspectos, registrando o maior número de cisternas instaladas para consumo humano, produção e uso escolar. Em 2019, o estado contabilizou um total de 297.621 cisternas para consumo humano, 68.291 para produção de alimentos e criação de pequenos animais, e 1.408 para uso escolar. Em contraste, o Maranhão apresentou os menores números para consumo humano e produção, com um total acumulado de 1.162 e 766 unidades, respectivamente. Quanto às cisternas de uso escolar, Sergipe registrou o menor número até 2019, com 230 unidades implementadas.

Complementando os dados de implementação, a Tabela 8 a seguir apresenta os valores unitários de referência, nos quais está sendo considerado o imposto sobre serviços de qualquer

natureza (ISS)<sup>35</sup> para a celebração de parcerias no âmbito do Programa Cisternas. Esses valores referem-se ao custo de implementação de cisternas de placas de 16 mil litros para os anos de 2013, 2015 e 2017, e de cisternas escolares de 52 mil litros para os anos de 2014, 2016 e 2018, por estado do semiárido. Importa salientar que todos os valores estão corrigidos pelo IPCA e expressos em valores de dezembro de 2022.

Tabela 8 - Valores Unitários de Referência com ISS para Celebração de Parcerias no Âmbito do Programa Cisternas, por Estado do Semiárido Brasileiro, em Valores de Dezembro de 2022, Corrigido pelo IPCA

Estado	Cisterna de Placa de 16 mil litros			Cisterna Escolar de 52 mil litros		
	2013	2015	2017	2014	2016	2018
Alagoas	R\$ 4.800,42	R\$ 4.441,54	R\$ 4.675,11	R\$ 20.742,99	R\$ 19.399,53	R\$ 19.038,50
Bahia	R\$ 4.751,73	R\$ 4.460,63	R\$ 4.722,71	R\$ 20.850,11	R\$ 19.584,45	R\$ 19.197,70
Ceará	R\$ 4.740,64	R\$ 4.399,85	R\$ 4.448,42	R\$ 21.199,42	R\$ 20.455,29	R\$ 18.262,59
Maranhão	R\$ -	R\$ 4.480,89	R\$ 4.639,84	R\$ -	R\$ 18.711,67	R\$ 18.872,63
Minas Gerais	R\$ 4.892,51	R\$ 4.422,53	R\$ 4.563,54	R\$ 21.593,03	R\$ 18.718,15	R\$ 18.888,39
Paraíba	R\$ 4.859,46	R\$ 4.507,76	R\$ 4.609,91	R\$ 21.084,69	R\$ 19.115,87	R\$ 18.731,03
Pernambuco	R\$ 4.956,53	R\$ 4.566,63	R\$ 4.574,94	R\$ 21.295,45	R\$ 19.199,65	R\$ 18.612,26
Piauí	R\$ 4.658,32	R\$ 4.361,64	R\$ 4.694,06	R\$ 21.983,38	R\$ 20.413,39	R\$ 19.817,88
Rio Grande do Norte	R\$ 4.689,64	R\$ 4.323,06	R\$ 4.582,91	R\$ 21.242,66	R\$ 19.273,20	R\$ 18.748,25
Sergipe	R\$ 4.660,46	R\$ 4.403,45	R\$ 4.673,05	R\$ 20.575,92	R\$ 19.452,17	R\$ 19.212,84

Fonte: MDS (2024).

A análise dos dados da Tabela 8 revela uma variação nos valores unitários para a implementação de cisternas tanto de placas de 16 mil litros quanto escolares de 52 mil litros, refletindo disparidades regionais nos custos de construção ao longo dos anos considerados. Em 2013, por exemplo, Minas Gerais liderou com o maior valor para as cisternas de placas, atingindo R\$ 4.892,51, enquanto o Ceará registrou o menor, com R\$ 4.740,64. No entanto, em 2017, Pernambuco se destacou com o maior valor, atingindo R\$ 4.574,94, enquanto o Ceará permaneceu com o menor, registrando R\$ 4.448,42. Quanto às cisternas escolares de 52 mil litros, em 2014, o Piauí registrou o maior valor unitário, alcançando R\$ 21.983,38, enquanto o

<sup>35</sup> O ISS é o imposto outorgado pelo art. 156, III, da Constituição (CF/1988) aos municípios, sendo conceituado como o imposto sobre serviços de qualquer natureza.

Sergipe apresentou o menor valor, R\$ 20.575,92. Já em 2018, novamente o Piauí liderou com o valor mais alto, atingindo R\$ 19.817,88, ao passo que o Ceará registrou o menor, com R\$ 18.262,59. Vale destacar que houve uma redução nos valores unitários em todas as regiões ao longo dos anos analisados, indicando uma tendência geral de queda nos custos de construção das cisternas.

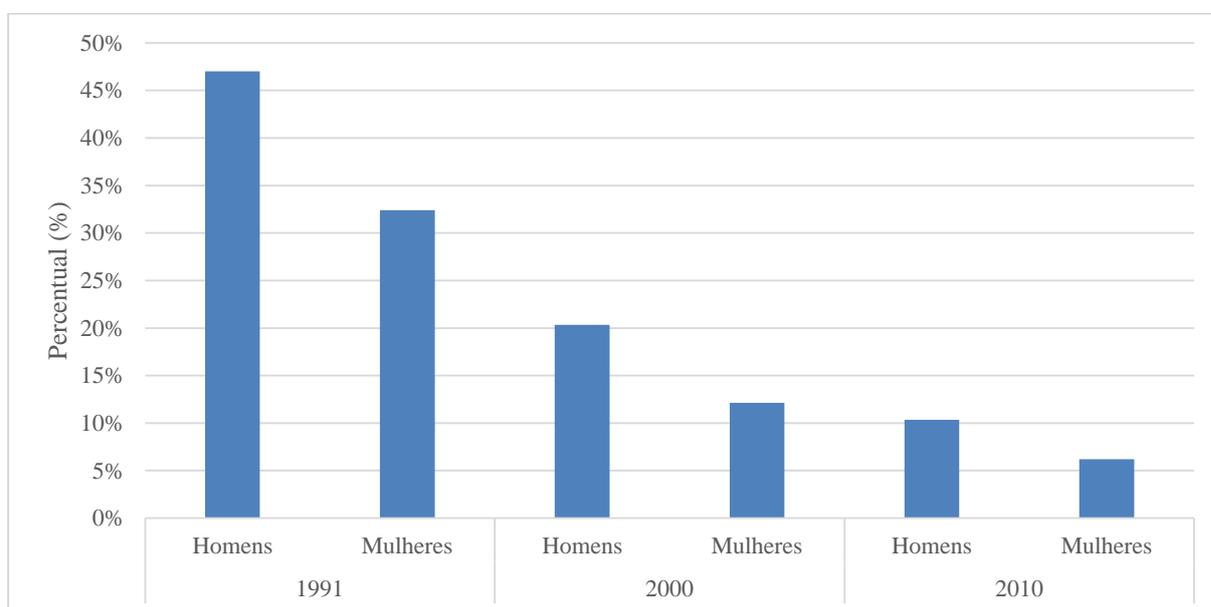
Essas diferenças não são apenas resultado da inflação, mas também refletem as discrepâncias regionais nos custos de materiais, mão de obra e outros fatores econômicos. Por exemplo, enquanto em alguns estados os custos se mantiveram consistentemente elevados ao longo dos anos, como no Piauí, em outros, como o Ceará, os valores foram geralmente mais baixos. Essa análise destaca a importância de considerar os contextos regionais e temporais ao planejar e implementar programas de infraestrutura como o Programa Cisternas, visando uma distribuição eficaz e equitativa dos recursos disponíveis.

As análises dos dados acima apontam que, apesar do êxito inicial do Programa Cisternas, a distribuição dessas estruturas enfrentou variações ao longo dos anos. A diminuição nos números recentes pode indicar desafios enfrentados ou mudanças nas prioridades do programa. Pesquisa conduzida por Arsky (2020) revela que até junho de 2019, o programa havia proporcionado acesso à água para cerca de 1,3 milhão de famílias. Nessa trajetória, aproximadamente 1,1 milhão de residências no semiárido passaram a dispor de cisternas de placas de 16 mil litros, destinadas a armazenar água da chuva para fins de consumo humano, incluindo o preparo de alimentos. O autor ressalta ainda que essa iniciativa transcendeu o semiárido, beneficiando também cerca de 8 mil domicílios em outras regiões do país. Além disso, mais de 200 mil tecnologias familiares e comunitárias foram implementadas para a captação e armazenamento de água, voltadas ao cultivo de alimentos e ao cuidado com animais. Adicionalmente, aproximadamente 6,8 mil comunidades rurais, obtiveram acesso a cisternas escolares, contribuindo para o abastecimento de água ao longo de todo o período escolar (Arsky, 2020).

Ademais tem-se que a partir do Programa Cisternas observou-se uma significativa diminuição no tempo e esforço despendidos diariamente pelas famílias para a obtenção de água, com efeitos particularmente notáveis entre mulheres e crianças (Arsky, 2020; Mendes Júnior, 2016). O tempo ganho com a presença das cisternas próximas às residências permitiu que os indivíduos beneficiados se dedicassem mais ativamente a outras atividades, como os estudos. Assim, as cisternas de placas destacam-se como uma conquista social sem precedentes para as famílias no semiárido, proporcionando não apenas segurança hídrica, mas também autonomia e inclusão para aqueles historicamente marginalizados e negligenciados. Neste contexto, é

relevante apresentar o Gráfico 18, que apresenta a evolução do percentual de homens e mulheres da população rural no Nordeste sem instrução, com menos de 1 ano de estudo, ou com o 1º ciclo do ensino fundamental incompleto, para os anos de 1991, 2000 e 2010. Salienta-se que as mudanças, percebidas a partir do Gráfico 18, nas proporções de escolaridade ao longo do tempo podem ter sido influenciadas por políticas educacionais implementadas e mudanças nas condições socioeconômicas da população rural do Nordeste, dentre estas destaca-se a segurança hídrica promovida pelo acesso a cisternas próximo as residências.

Gráfico 18 - Percentual de Homens e Mulheres, entre 18 e 24 anos, sem Instrução, com menos de 1 Ano de Estudo, ou com 1º Ciclo do Ensino Fundamental Incompleto na População Rural do Nordeste (1991, 2000 e 2010)



Fonte: Elaboração própria com base na síntese de indicadores do IBGE (2024).

A análise dos dados sobre a escolaridade da população rural do Nordeste, na faixa etária de 18 a 24 anos, revela que ao longo das décadas de 1990, 2000 e 2010, é evidenciada uma diminuição na proporção de pessoas sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo, assim como daqueles com o 1º ciclo do ensino fundamental incompleto. Isso indica um progresso notável na educação básica na região ao longo do tempo. No entanto, persiste uma disparidade de gênero, com uma proporção maior de mulheres tendo concluído pelo menos o 1º ciclo do ensino fundamental incompleto em comparação com os homens em todos os anos analisados. Apesar dessa diferença, nota-se uma redução gradual na disparidade entre a escolaridade de homens e mulheres ao longo dos anos, sugerindo esforços para promover a igualdade de gênero no acesso à educação.

É importante notar que, embora a melhoria na escolaridade possa ter sido influenciada indiretamente pelas cisternas, não é possível atribuir exclusivamente a essas estruturas todo o mérito pelo avanço na educação. Outros fatores, como políticas educacionais, acesso a serviços de saúde, programas sociais, entre outros, também podem ter contribuído para esse progresso. As cisternas podem ter desempenhado um papel positivo ao proporcionar acesso à água potável, reduzindo doenças relacionadas à água e possibilitando uma frequência escolar mais regular, especialmente para crianças e jovens. Além disso, a facilidade de acesso à água próxima de casa pode ter aliviado a carga de trabalho, especialmente para as mulheres, permitindo que dedicassem mais tempo aos estudos. Esses fatores, em conjunto com outras iniciativas e programas educacionais, provavelmente contribuíram para o avanço na escolaridade da população rural do Nordeste ao longo das décadas.

Nessa perspectiva, em entrevista conduzida por Peralta (2015) a Naidson Batista, coordenador executivo da ASA, destaca-se a subordinação histórica das mulheres na região, especialmente em relação à busca diária por água, que as relegava a uma posição de escravidão doméstica. Com a implementação das cisternas pelo PIMC, as mulheres ganharam tempo livre, abandonando a carga física de transportar água na cabeça. Cerca de um milhão delas puderam direcionar esse tempo para o estudo, trabalho e participação em organizações, resultando em uma transformação significativa em suas vidas. A introdução das cisternas não apenas proporcionou liberdade física, mas também empoderou as mulheres, permitindo-lhes assumir papéis de liderança em movimentos sociais, sindicatos e iniciativas voltadas para a melhoria da qualidade de vida. Esse avanço representa não apenas uma conquista educacional, mas também uma mudança substancial nas dinâmicas de poder e participação feminina na sociedade (Peralta, 2015).

Adicionalmente tem-se que os dados encontrados corroboram as afirmações da ASA. Segundo a ASA (2023), o PIMC trouxe uma série de benefícios não apenas para as famílias, mas também para as comunidades rurais em geral. Isso inclui o aumento da frequência escolar, a redução da incidência de doenças relacionadas ao consumo de água contaminada e a diminuição da carga de trabalho das mulheres. Além disso, os resultados da avaliação realizada por Dietrich (2019) sobre os impactos do Programa Cisterna nas Escolas nos resultados educacionais durante a educação básica foram significativos, e reforçam a argumentação. Eles indicaram que a implementação do programa estava associada à redução da taxa de abandono escolar no 5º ano do ensino fundamental. Isso sugere que os indivíduos estavam mais propensos a concluir pelo menos o primeiro ciclo do ensino fundamental. As evidências também

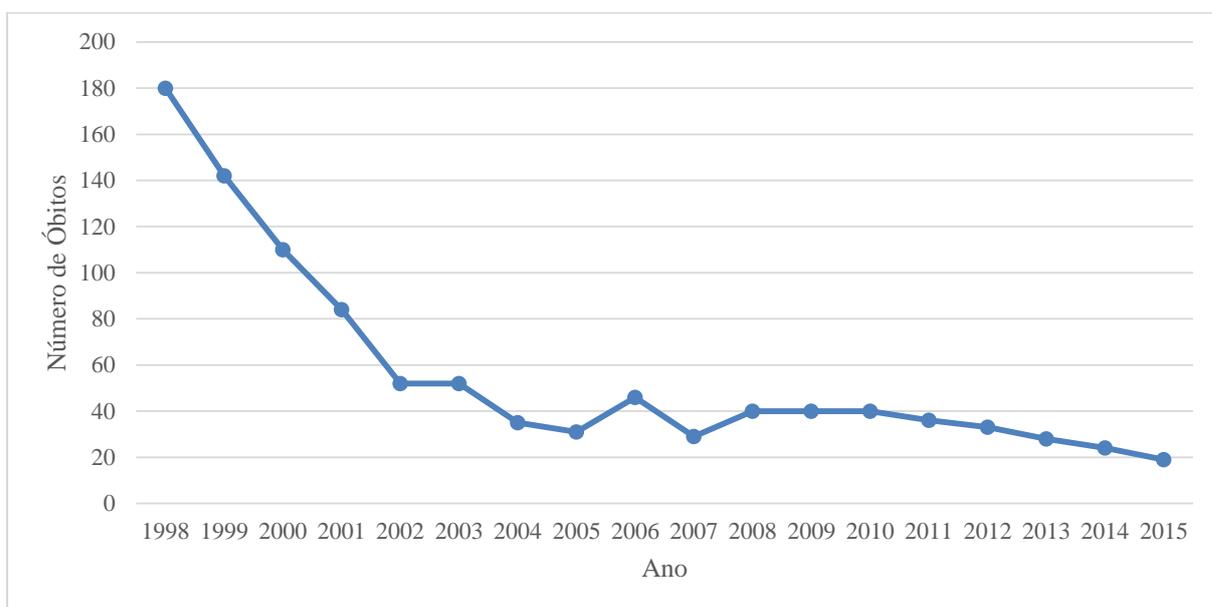
apontaram que a presença de cisternas nas escolas aumentou a probabilidade de aprovação no 1º ano do ensino fundamental, o que foi reflexo de uma maior frequência nas aulas. Estes resultados ressaltam a necessidade contínua de investimento em recursos e instalações para aprimorar as escolas.

Diante da importância do acesso à água, é crucial considerar não apenas a disponibilidade, mas também a qualidade desse recurso vital. Um estudo conduzido por Arsky (2020) sobre o Programa Cisternas destaca que a melhoria na qualidade da água consumida desempenha um papel fundamental na redução da incidência de doenças transmitidas pela água, contribuindo para promover condições de saúde mais favoráveis. É bem sabido que a contaminação da água pode desencadear diversas doenças, sendo a diarreia um exemplo significativo.

Por outro lado, de acordo com Santos (2022), aproximadamente quinhentas mil mortes foram diretamente atribuídas à fome e às doenças relacionadas à seca que ocorreu entre 1877 e 1879 no Nordeste. Além dos desafios relacionados à escassez de alimentos e água, essa situação de desastre também resultou no aumento da prostituição e na propagação de doenças, como as epidemias de varíola e cólera, causando uma considerável perda de vidas.

Diante dessa realidade, o Gráfico 19 apresenta a evolução do número de óbitos por diarreia em crianças menores de 1 ano na região semiárida do Brasil no período de 1998 a 2015. Essa análise visualiza a persistência dos desafios relacionados à qualidade da água e suas consequências diretas na saúde infantil ao longo do tempo.

Gráfico 19 - Óbito por Diarreia em Menores de 1 Ano de Idade no Semiárido Brasileiro (Dez/1998 a Dez/2015)



Fonte: Elaboração própria com base no DATASUS (2024).

Os dados apresentados revelam uma tendência de declínio no número de óbitos por diarreia em crianças menores de 1 ano na região semiárida do Brasil durante o período analisado. No entanto, essa tendência não segue uma trajetória linear e varia de ano para ano. A análise dos dados evidencia que, embora a quantidade de óbitos tenha diminuído globalmente, flutuações anuais são observadas. Observando a média dos óbitos por diarreia ao longo dos anos, uma tendência geral de redução, especialmente a partir dos anos 2000, é identificada. Entretanto, é crucial notar que essa redução não ocorre de forma consistente a cada ano. Tal variabilidade nos dados sugere que outros fatores, além do acesso à água de qualidade, podem estar influenciando a incidência de óbitos por diarreia. Entre esses fatores, destacam-se as condições socioeconômicas, políticas de saúde pública, condições climáticas e acesso a serviços de saúde, os quais desempenham papéis importantes na determinação da saúde infantil na região semiárida.

Essa interação entre fatores socioeconômicos, de saúde pública e ambientais foi corroborada por um estudo específico conduzido por Luna (2011), que investigou o impacto do uso de cisternas na frequência de episódios de diarreia em 21 municípios do Agreste Central de Pernambuco. Realizado entre agosto e dezembro de 2007, com um período de acompanhamento de 60 dias, os resultados destacaram o significativo papel do P1MC. A presença do programa demonstrou ter um impacto positivo na saúde, com uma clara redução na incidência de diarreia e seus indicadores de gravidade entre os residentes de domicílios que possuíam cisternas. Essa conclusão reforça a importância do acesso a sistemas adequados de abastecimento de água na promoção da saúde e na prevenção de doenças gastrointestinais, especialmente em regiões específicas como o semiárido.

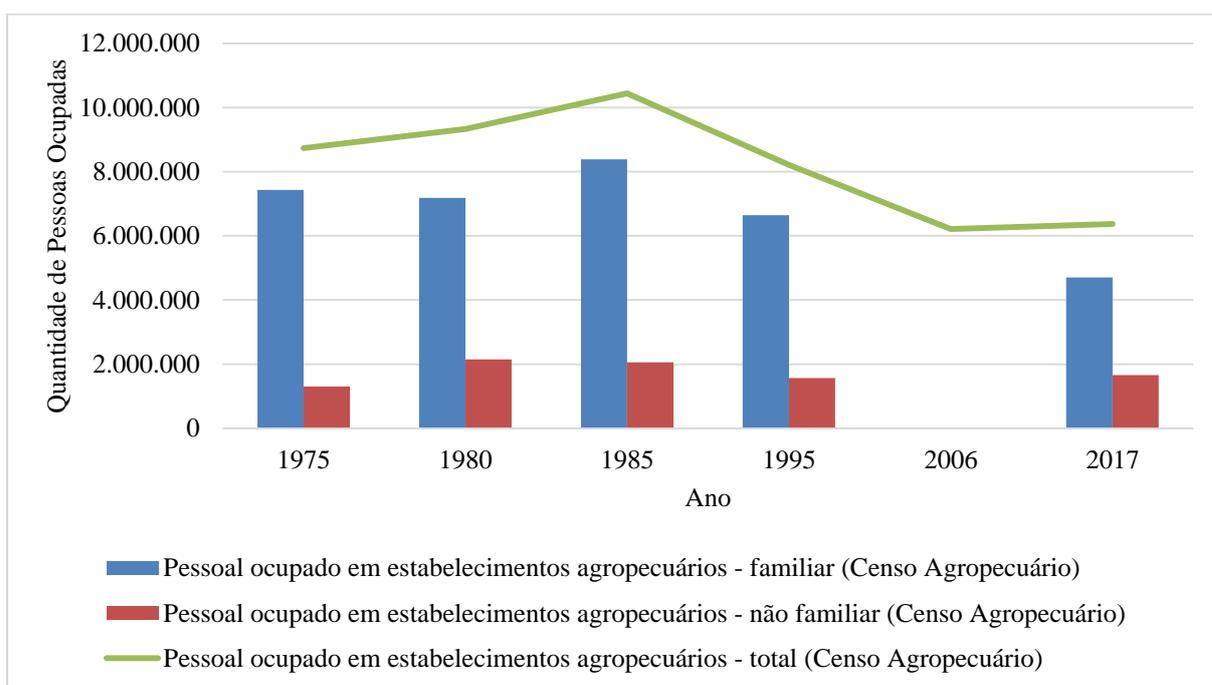
Adicionalmente, é relevante destacar que os benefícios do Programa Cisternas extrapolaram os aspectos relacionados à saúde, contribuindo também para a revitalização econômica regional. De acordo com Arsky (2020), além de observar-se a redução dos gastos das famílias com água, o programa desempenhou um papel fundamental na capacitação e emprego da mão de obra local. Agricultores familiares das próprias comunidades, juntamente com técnicos, muitos deles jovens, participaram ativamente na construção das cisternas, impulsionando, assim, o desenvolvimento econômico da região.

Salienta-se também que a introdução do uso de cisternas no semiárido brasileiro, resultou em maior liberdade e independência para as famílias, reduzindo sua dependência dos políticos locais, bem como trouxe benefícios diretos para a qualidade de vida e sustentabilidade. A presença desses reservatórios nos quintais das casas assegurou uma regularidade hídrica

essencial para o cultivo e a criação de pequenos animais. A água da chuva armazenada nas cisternas proporcionou autonomia para a irrigação diária de hortas, canteiros, fruteiras e outros, eliminando a necessidade cotidiana de buscar água pelos agricultores. Antes da introdução das cisternas, muitas famílias enfrentavam dificuldades no cultivo e consumo de hortaliças e leguminosas devido à escassez de água. Essa transformação não apenas viabilizou uma alimentação mais diversificada e nutritiva, mas também representou uma fonte adicional de renda para as comunidades do semiárido brasileiro (Arsky, 2020).

Neste contexto, é relevante considerar o Gráfico 20 que apresenta a quantidade de pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários familiar e não familiar no Nordeste entre 1975 a 2017.

Gráfico 20 - Quantidade de Pessoal Ocupado em Estabelecimentos Agropecuários Familiar e Não Familiar no Nordeste (1975 a 2017)



Fonte: Elaboração própria com base no IBGE, Censos Agropecuários (2024).

A análise dos dados revela uma trajetória de declínio no pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários familiar na região Nordeste entre 1985 e 2006, seguida por um aumento posterior. Entre 1985 e 2006, houve uma redução constante no número de pessoas empregadas nesse setor, o que pode ter sido influenciado por uma série de fatores, como migração para áreas urbanas ou outras regiões, falta de políticas de apoio específicas para a agricultura familiar e mudanças nas condições econômicas e climáticas.

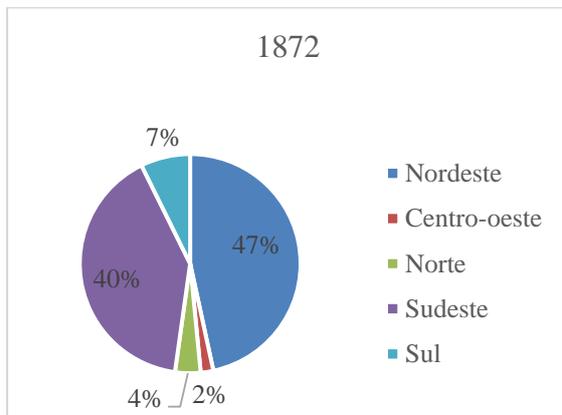
No entanto, a partir de 2006, observa-se uma reversão nessa tendência, com um aumento no pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários familiares. Esse aumento pode ser atribuído a uma maior conscientização sobre a importância da agricultura familiar para a segurança alimentar, o desenvolvimento rural sustentável e a preservação da cultura local. Além disso, políticas e programas específicos, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), voltados para a agricultura familiar podem ter contribuído para esse aumento, fornecendo apoio financeiro, acesso a tecnologias e mercados, e promovendo a capacitação dos agricultores familiares.

Ademais, os dados do Gráfico 20 revelam que, é possível que políticas de acesso à água e outras iniciativas que visam melhorar as condições de vida no Nordeste tenham influenciado o aumento no pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários familiar a partir de 2006. A falta de acesso à água é um dos principais desafios enfrentados pela agricultura familiar na região, e políticas que promovem o acesso a tecnologias de armazenamento de água, como cisternas, podem ter incentivado a permanência e até mesmo o retorno de famílias que haviam migrado para outras regiões em busca de melhores condições de vida.

Diante desse contexto, a implementação de cisternas emerge como um elemento fundamental para fortalecer a agricultura familiar na região. Este ponto é enfatizado por Silva (2020), que avaliou o impacto do Programa P1+2 e constatou seus efeitos positivos na renda e sustentabilidade dos pequenos agricultores do semiárido cearense. Os dados revelaram que, mesmo diante da adversidade causada por anos consecutivos de seca, os agricultores beneficiários demonstraram maior resiliência, graças à tecnologia de armazenamento de água da chuva fornecida pelo programa. Isso destaca a relevância de iniciativas que impulsionam o desenvolvimento rural sustentável na região semiárida.

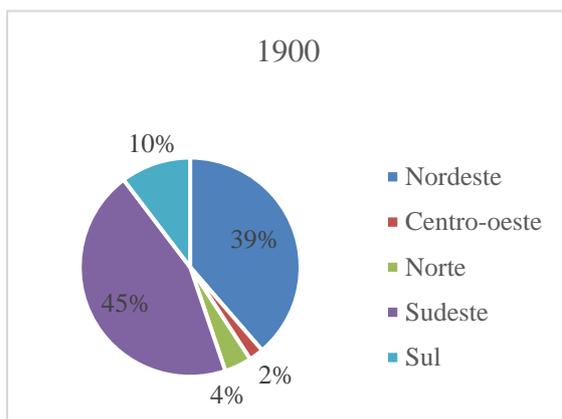
Para além das mudanças no emprego nos estabelecimentos agropecuários, é crucial considerar os efeitos do uso de cisternas no processo de migração entre regiões no contexto do Nordeste. O conjunto de gráficos a seguir apresentam o percentual da população total do Nordeste e das outras regiões do Brasil, entre 1872 a 2022, destacando a dinâmica entre essas localidades.

Gráfico 21 - Percentual da População Total por Região (1872)



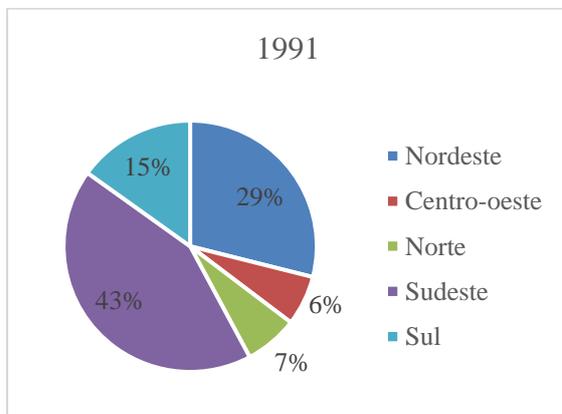
Fonte: Elaboração própria com base no IPEADATA, Censos Demográficos (2024).

Gráfico 22 - Percentual da População Total por Região (1900)



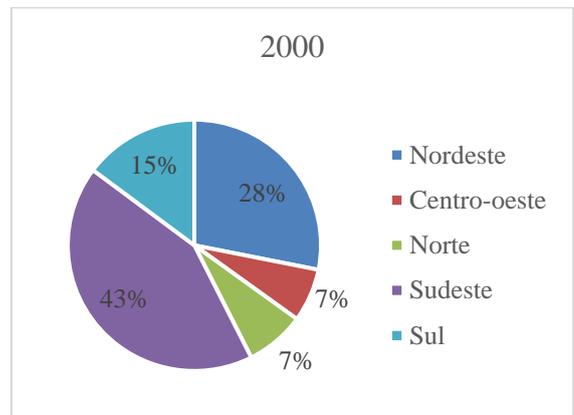
Fonte: Elaboração própria com base no IPEADATA, Censos Demográficos (2024).

Gráfico 23 - Percentual da População Total por Região (1991)



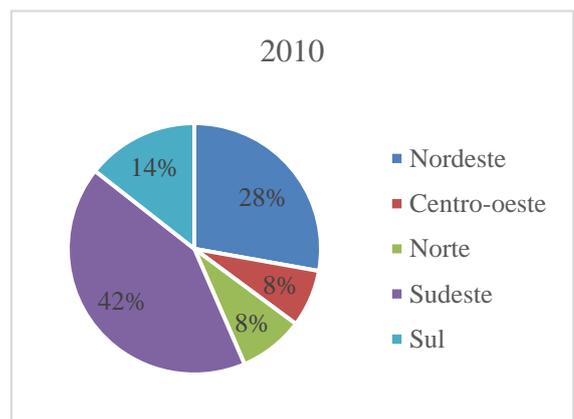
Fonte: Elaboração própria com base no IPEADATA, Censos Demográficos (2024).

Gráfico 24 - Percentual da População Total por Região (2000)



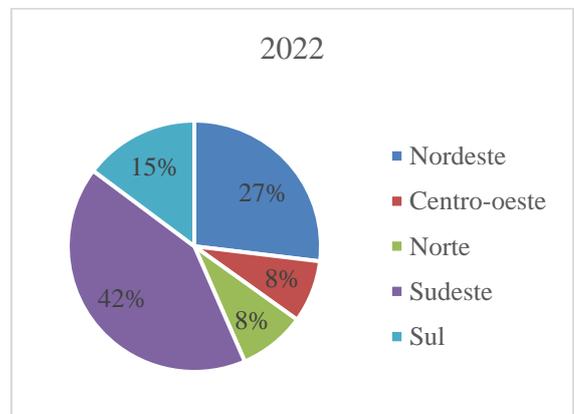
Fonte: Elaboração própria com base no IPEADATA, Censos Demográficos (2024).

Gráfico 25 - Percentual da População Total por Região (2010)



Fonte: Elaboração própria com base no IPEADATA, Censos Demográficos (2024).

Gráfico 26 - Percentual da População Total por Região (2022)



Fonte: Elaboração própria com base no IPEADATA, Censos Demográficos (2024).

A análise histórica revela nuances significativas na dinâmica demográfica brasileira, especialmente considerando o papel central da Região Nordeste. Inicialmente, em 1872, o Nordeste superava o Sudeste em população, indicando sua proeminência demográfica. Contudo, a coincidência temporal da grande seca de 1874 com uma diminuição populacional no Nordeste ocorreu em paralelo ao crescimento nas regiões Sul e Sudeste, apontando para movimentos migratórios. Entre 1900 e 1991, em um período de onze anos, observou-se uma redução de mais de dez pontos percentuais da população nordestina, que passou de 39% a 29% da população total do país. Esse declínio contrasta com o aumento nas regiões Sul, Norte e Centro-Oeste, sugerindo uma redistribuição populacional no país. Uma estabilização do percentual da população nordestina passa a ser percebida a partir de 1991, período que coincide com o início das atividades da ASA e a promoção da ideologia de convivência com o semiárido. Esse fenômeno pode ser interpretado como uma possível resiliência das famílias frente à democratização e acesso à água por meio de cisternas, destacando a importância dessas iniciativas. No entanto, a ausência de dados específicos sobre a população sertaneja limita a profundidade da análise, sendo necessário considerar outros fatores, como a diminuição na atratividade de outras regiões durante esse período. Adicionalmente, a dinâmica econômica do Nordeste, crescendo acima da média nacional após 2002, também pode ter influenciado o movimento demográfico da região, com possíveis impactos na migração de outras regiões em busca de oportunidades. Embora a relação direta entre as cisternas e o crescimento econômico do Nordeste seja complexa, o acesso à água proporcionado por essas iniciativas pode ter contribuído indiretamente para a melhoria das condições de vida e trabalho na região rural, influenciando a atratividade e fixação da população. Em suma, a análise destaca a complexidade das interações entre eventos históricos, mudanças climáticas e políticas de acesso à água na demografia brasileira.

Essa análise é complementada pela entrevista conduzida por Peralta (2015) à Naidson Batista, coordenador executivo da ASA. Na entrevista Batista foi questionado por que a seca não estava provocando movimentos migratórios como antes no semiárido. Ele destacou que o cerne da questão era a inexistência de uma crise crônica de falta de água na região semiárida. Segundo Batista, o problema residia na falta de armazenamento, já que toda a água das chuvas era perdida ou concentrada nos grandes açudes, controlados pelos latifundiários e pelas elites. Historicamente, quando os açudes ficavam cheios, eles eram cercados e negado o acesso às pessoas. Embora os agricultores familiares, os indígenas e os ribeirinhos pudessem ver a água,

não podiam utilizá-la. Assim, a água estava disponível, faltando apenas um sistema de armazenamento e distribuição democrática (Peralta, 2015).

Com o avanço das iniciativas implementadas desde a criação da ASA, especialmente por meio do P1MC, o foco se voltou para o abastecimento familiar. As cisternas precisavam estar próximas das casas das famílias para captar água do telhado. Mesmo que essa água fosse destinada prioritariamente ao consumo humano (para beber e cozinhar), observou-se um aumento significativo na capacidade de resiliência das famílias, que não precisavam mais migrar, permanecendo em seus lares (Peralta, 2015).

Por fim, é válido ressaltar que além do acesso fundamental à água, os resultados indiretos do programa foram notáveis, englobando dinâmicas de inclusão social, empoderamento, criação de vínculos de cooperação e o surgimento de uma identidade local e senso de pertencimento à comunidade. É relevante enfatizar que essas mudanças foram fruto de um processo contínuo de desenvolvimento e aprimoramento, não se limitando apenas à construção física das cisternas (Costa; Dias, 2013).

#### 6.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreendendo a importância dos programas de acesso a cisternas para o Nordeste brasileiro, faz-se importante refletir sobre os avanços e desafios observados ao longo desta análise. Ao longo do trabalho, foi explorada a complexidade dos dilemas enfrentados pelas comunidades do semiárido, destacando a necessidade premente de soluções inovadoras e sustentáveis para mitigar os efeitos adversos da escassez hídrica.

O Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) se destacou com um protagonista essencial nesse contexto, conferindo dignidade e autonomia às famílias do semiárido brasileiro. Além de abordar a escassez hídrica, a iniciativa promoveu a liberdade das comunidades, reduzindo a dependência de práticas assistencialistas. Investir na construção de cisternas não foi apenas atender à necessidade básica de acesso à água potável, mas também propiciar uma mudança significativa na qualidade de vida. A autonomia conquistada pelas famílias, ao terem controle sobre sua própria água, não só resgatou a dignidade, mas também contribuiu para a liberdade de escolha e a capacidade de enfrentar desafios sem depender exclusivamente de intervenções externas.

Destaca-se que a parceria com o Governo Federal foi crucial para a abrangência do programa, consolidada no Programa Cisternas, ainda que permeada por ajustes, mudanças incrementais e tensões. Ademais, as ações colaborativas e as pressões da ASA foram

fundamentais para a continuidade do programa, reforçando a importância da atuação conjunta e do diálogo na promoção do desenvolvimento no Nordeste brasileiro.

Nessa perspectiva, o uso de cisternas vai além da simples disponibilidade de água, refletindo um compromisso com valores fundamentais de dignidade, liberdade e empoderamento das famílias do semiárido brasileiro. Neste contexto, a democratização do acesso à água reconfigurou as históricas relações de poder, caracterizadas por clientelismo e subordinação, eliminando a necessidade de buscar água diariamente. Isso resultou em um aumento no tempo disponível, permitindo que as pessoas frequentassem outros locais e ampliassem seus conhecimentos. O empoderamento das mulheres foi uma consequência evidente, com alterações nas dinâmicas de gênero e um incremento na instrução, abrindo caminhos para um futuro mais promissor. Além disso, os benefícios se estendem à segurança alimentar e à redução da mortalidade infantil, fortalecendo a resiliência das famílias do semiárido e reduzindo as taxas de migração. Importante ressaltar que, embora o uso de cisternas não tenha resolvido integralmente a escassez de água na região semiárida, um passo significativo foi dado em direção ao desenvolvimento sustentável e à melhoria das condições de vida. Essa abordagem holística do desenvolvimento alinha-se ao conceito de novo e social desenvolvimentismo, onde o crescimento econômico se harmoniza com a promoção da dignidade humana e da liberdade individual.

## **7. UMA ANÁLISE DOS EFEITOS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) NO NORDESTE: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

A educação é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento de uma sociedade justa e igualitária, sendo reconhecida como um direito humano essencial pela Constituição Federal Brasileira de 1988. O artigo 205 da Constituição estabelece a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família, destacando a importância de promover uma educação de qualidade para o pleno desenvolvimento da cidadania (Brasil, 2016).

No contexto brasileiro, garantir esse direito demanda a implementação de diversos elementos fundamentais, como infraestrutura adequada, valorização dos profissionais da educação, currículo escolar relevante e acessibilidade para todos os cidadãos. No entanto, o sistema educacional brasileiro enfrenta desafios significativos, especialmente nas regiões mais carentes, como o Nordeste.

Diante desses desafios, diversas ações promovidas pelo FNDE desempenham um papel crucial na promoção de avanços na educação. Sendo assim, este capítulo analisa os efeitos do FNDE na região Nordeste, examinando os avanços alcançados, os desafios e limites enfrentados e as perspectivas futuras. Inicialmente, na seção 7.1, será apresentado um panorama geral da educação no Brasil. Em seguida, na seção 7.2, será discutido o papel específico do FNDE. Posteriormente, na seção 7.3, teremos uma análise da realidade educacional do Nordeste, destacando os avanços proporcionados por programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola. Por fim, na seção 7.4, serão apresentadas considerações finais sobre o tema.

### **7.1. PANORAMA GERAL DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Para compreender os efeitos do FNDE na região Nordeste, é oportuno fazer uma breve incursão pela história educacional do Brasil, marcada por várias lacunas. Inicialmente, por mais de 200 anos, o ensino no país foi dominado pelos jesuítas, que foram os primeiros educadores do Brasil. Eles desenvolveram atividades literárias e acadêmicas voltadas para a educação das classes dirigentes e aristocráticas. Os jesuítas deixaram um legado significativo, com quase duas dezenas de colégios e seminários fundados em várias partes do país (FNDE, 2023).

Durante o período colonial brasileiro, a estrutura centrada na grande propriedade de terras e na utilização de mão de obra escrava foi fundamental para moldar uma sociedade profundamente patriarcal, onde os proprietários de terras detinham autoridade absoluta. A influência da cultura medieval europeia, disseminada principalmente pelos jesuítas, atendia às necessidades da elite dominante da época. A organização social da colônia e sua cultura estavam em harmonia, refletindo uma sociedade latifundiária, escravista e aristocrática, baseada numa economia agrícola rudimentar. Nesse contexto, não havia demanda por uma população letrada ou por um grande número de governantes, mas sim por uma massa de pessoas iletradas e submissas (Ribeiro, 1993).

Dentro dessa estrutura social, a atuação dos jesuítas desempenhou um papel central. Para cumprir sua missão, esses religiosos passavam por uma intensa formação intelectual e espiritual, com o objetivo de combater os vícios e purificar a sociedade contra o mal. Além de sua influência religiosa, os jesuítas também assumiram um papel educativo, sendo responsáveis por proporcionar instrução aos grupos sociais menos favorecidos. No entanto, essa educação tinha um caráter restrito e seletivo, direcionado a um público específico e fundamentado na ideia de caridade. Mais do que um projeto de evangelização, a educação jesuítica fazia parte de um amplo processo de transformação social. Seu propósito não se limitava à conversão religiosa, mas envolvia a imposição de mudanças profundas na cultura indígena brasileira, redefinindo costumes e crenças para adaptá-los aos valores da sociedade colonial (Shigunov Neto; Maciel, 2008).

Assim, uma educação humanística com foco espiritual era considerada apropriada, sendo percebida como neutra em relação às estruturas de poder estabelecidas. Inicialmente direcionada aos jovens indígenas, a educação elementar tinha como missão fundamental a catequese, ou seja, a conversão dos indivíduos à fé católica, com o objetivo de torná-los mais dóceis e submissos, adaptando-os para o trabalho. Posteriormente, essa educação foi expandida para incluir os filhos dos colonos, com a presença de núcleos missionários estabelecidos no interior das nações indígenas. Quanto à educação secundária<sup>36</sup>, esta era direcionada exclusivamente para os homens da classe dominante, exceto as mulheres e os filhos primogênitos, pois estes últimos estavam destinados a assumir os negócios familiares. Em relação à educação superior na colônia, esta era reservada apenas para os filhos dos aristocratas interessados na vida clerical; os demais eram enviados à Europa, especialmente à Universidade

---

36 “Na historiografia, frequentemente aparecem como sinônimos, educação secundária, ensino secundário e ensino médio” (Pessanha; Brito, 2014, p. 238)

de Coimbra, onde se tornariam futuros intelectuais encarregados da administração do Brasil (Ribeiro, 1993).

Essa abordagem educacional foi cuidadosamente adaptada às necessidades da época e perdurou ao longo de todo o período colonial, imperial e republicano, mantendo-se essencialmente inalterada em sua estrutura fundamental. Sua continuidade estava intrinsecamente ligada à preservação e fortalecimento do sistema socioeconômico e político vigente naquela conjuntura histórica (Ribeiro, 1993). É importante ressaltar que em 1759, os jesuítas foram expulsos de Portugal e de suas colônias, incluindo o Brasil. Contudo, essa ação não resultou em uma reforma educacional, mas sim na desarticulação do sistema de ensino jesuítico colonial (FNDE, 2023).

De acordo com Ribeiro (1993), durante a primeira metade do século XVIII, Portugal estava sob o governo firme do Marquês de Pombal, que introduziu uma série de reformas educacionais com repercussões no Brasil. Ele retirou o controle da educação das mãos da igreja e o transferiu para o Estado, estabelecendo assim um sistema educacional controlado e direcionado pelo governo. No entanto, mesmo após a expulsão dos jesuítas em 1759, houve pouca mudança substancial na situação. O ensino ainda estava centrado em reprimir a criatividade individual e promover a submissão às autoridades e aos modelos antigos. Notavelmente, a maioria dos professores continuava sendo os mesmos que lecionavam nos colégios jesuítas.

Essas condições foram moldadas pela dinâmica social do período, evidenciada pelo surgimento de uma nova classe associada ao comércio no século XVIII, cuja consolidação se aprofundou no século seguinte. A pequena burguesia, como uma classe emergente, desempenhou um papel significativo, influenciando o sistema educacional e frequentando a escola em paridade com a aristocracia, recebendo uma educação de elite (Ribeiro, 1993).

Com a Independência em 1822, renovaram-se as esperanças decorrentes das propostas promissoras da Assembleia Constituinte de 1823. No entanto, a Assembleia foi dissolvida e a primeira Constituição do Brasil foi outorgada, contendo apenas um artigo nas disposições gerais declarando que a instrução primária seria gratuita a todos os cidadãos. Posteriormente, foi aprovada a Lei de 15 de outubro de 1827, pela Assembleia Geral, que determinava a abertura de escolas em todas as localidades e vilas do país. Contudo, as expectativas de um avanço substancial na qualidade educacional foram frustradas pelo Ato Adicional de 1834, que transferiu para as províncias a responsabilidade sobre a educação nacional, descentralizando seu destino (FNDE, 2023).

O Ato de 1834 descentralizou a responsabilidade educacional no Brasil. As províncias passaram a ter o direito de legislar e controlar o ensino primário e médio, enquanto o poder central ficou responsável por promover e regulamentar o ensino superior. A preferência dos estudantes pelo curso de Direito e a existência de apenas duas escolas, uma em São Paulo - SP e outra em Recife - PE, fizeram com que o currículo do ensino médio se alinhasse com o dessas faculdades. No entanto, a falta de recursos e o sistema tributário falho para fins educacionais impediram as províncias de cumprir seu papel de regular e promover o ensino primário e médio. Isso resultou no abandono desses níveis educacionais, abrindo espaço para que instituições privadas assumissem o ensino médio, o que contribuiu para a seletividade e elitismo educacional (Ribeiro, 1993).

A estrutura social e econômica do Brasil imperial, fortemente agrária e escravista, refletia-se na baixa valorização da educação. A fundação dos cursos superiores tinha, entre outros objetivos, o propósito de unificar a ideologia política imperial, formando profissionais aptos a manter a ordem administrativa e garantir a continuidade da estrutura de poder. Essa ênfase no ensino superior, em detrimento da educação elementar, revelava a falta de interesse da elite em ampliar o acesso à instrução para a população em geral. Além disso, a mentalidade elitista da época desprezava o trabalho manual, o que contribuiu para a ausência de investimentos no ensino técnico e profissionalizante. O conhecimento valorizado era aquele que reforçava o *status* social, e não aquele voltado à qualificação do trabalho. Nesse contexto, os grandes proprietários de terra, mesmo sem formação acadêmica, eram frequentemente chamados de “doutores”, evidenciando que o prestígio social estava mais associado à posição econômica do que ao nível de escolaridade. A abordagem educacional do século XIX revelou uma contradição essencial: embora o Brasil buscasse inspiração na cultura ocidental europeia, sua estrutura social permanecia agrária e escravista. A elite, composta majoritariamente por grandes latifundiários, era considerada intelectualizada, apesar da limitação de seu acesso formal à educação. Dessa forma, a ênfase no ensino superior, combinada com a negligência do ensino básico, perpetuava a desigualdade educacional e restringia as possibilidades de mobilidade social (Bercho, 2011).

Com o advento da República em 1889, esperava-se uma possível mudança e melhoria no sistema educacional brasileiro, no entanto, as omissões persistiram mesmo após essa transição de regime político (FNDE, 2023). Os primeiros anos da República foram marcados por diversas propostas de reforma educacional, todas buscando inovar o sistema de ensino. Um exemplo notável foi a Reforma de Benjamin Constant, que visava, entre outras mudanças, a inclusão de

disciplinas científicas nos currículos e uma reorganização abrangente dos diferentes níveis educacionais. Contudo, essa reforma não foi implementada. Além disso, destacava-se um pensamento liberal que pregava a igualdade de direitos e oportunidades, a eliminação de privilégios hereditários, o respeito às capacidades individuais e a promoção da educação universal, influenciando outras reformas subsequentes. Apesar dos esforços reformistas, as mudanças propostas não foram suficientes para resolver os desafios educacionais da época. A educação tradicional continuou predominante durante esse período, em parte devido à manutenção do modelo socioeconômico existente, que não sofreu alterações substanciais com a instauração da República (Ribeiro, 1993).

Concretamente, houve uma certa expansão do ensino secundário durante esse período, mas essa expansão se limitou ao ensino particular. No ensino público, houve apenas um leve aumento no número de professores e uma redução no número de escolas e matrículas. A elite governante, ciente do baixo padrão de qualidade das escolas públicas e desejando que seus filhos recebessem uma educação de alto nível, incentivava o crescimento das instituições de ensino privado. Em uma sociedade predominantemente agrícola, onde os meios de produção eram rudimentares, apenas a elite dominante via necessidade em ter uma educação formal. O governo não demonstrava interesse em expandir a rede de ensino secundário, pois a economia não demandava um grande número de profissionais de nível médio. Com poder aquisitivo concentrado em suas mãos, a elite preferia matricular seus filhos em escolas particulares, com o objetivo de prepará-los para atingir níveis superiores de educação e, assim, assumirem futuros cargos administrativos no país. Dessa forma, a estrutura educacional permaneceu praticamente inalterada durante esse período (Ribeiro, 1993).

Posteriormente, na década de 1920, observou-se o declínio das oligarquias, impulsionado pela crise do modelo agrário comercial exportador e pelo crescimento do modelo nacional desenvolvimentista, que favoreceu a industrialização. Esse cenário fortaleceu a classe burguesa, cujos pensamentos e ideologia passaram a ganhar destaque. A política vigente prejudicava parte do setor industrial em expansão, levando a classe burguesa a expressar seu desejo de mudança por meio de reivindicações (Ribeiro, 1993).

No mesmo período, ganhava força um movimento de renovação educacional liderado pelos estados e impulsionado por uma nova geração de educadores, incluindo figuras proeminentes como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho. Ademais com a fundação da Associação Brasileira de Educação, em 1924, uma nova consciência sobre a importância da educação começou a emergir (FNDE, 2023).

Nesse contexto histórico, nasceu o movimento pedagógico conhecido como Escola Nova. No Brasil, os pioneiros da Escola Nova defendiam o ensino *laico*, universal, gratuito e obrigatório, além da reestruturação do sistema escolar sem questionar o capitalismo dependente. Eles enfatizavam o papel fundamental do Estado na educação e seu impacto na reconstrução nacional. Como uma solução para os problemas enfrentados pelo país, propunham o humanismo científico tecnológico, promovendo a coexistência harmoniosa entre o homem e a máquina. A ideia era criar condições para que os indivíduos pudessem interagir com a tecnologia e a ciência, conscientizando-os de que esses recursos estavam disponíveis para servir e beneficiar a humanidade (Ribeiro, 1993).

Neste contexto em 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, com Francisco Campos como titular. Este período testemunhou a organização do sistema universitário e, posteriormente, a reforma do ensino secundário. No entanto, essas reformas não foram tão abrangentes quanto o esperado. A instabilidade política no início da década e a insatisfação popular levaram o Governo Federal a adiar a implementação de medidas de governo. Ademais, a demora em agir no campo educacional provocou descontentamento entre os educadores reformistas dos anos 1920, levando à assinatura do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 (Ribeiro, 1993).

Dois anos depois, em 1934, foi promulgada a Constituição que reservou um capítulo específico para a educação, atribuindo à União a competência exclusiva de estabelecer as diretrizes educacionais do país. Foram criados os Conselhos Nacional e Estaduais de Educação, determinando um mínimo de verbas a serem aplicadas para o ensino. A Constituição também reconheceu a Educação como direito de todos, estabeleceu a obrigatoriedade do ensino primário e previu assistência social e bolsas de estudo aos alunos (Ribeiro, 1993).

Em 1937, foi instaurada a ditadura do Estado Novo (1937 - 1945), durante a qual as vozes pioneiras da educação foram ignoradas (FNDE, 2023). No entanto, é importante destacar que houve um aumento nas verbas destinadas à educação e uma tentativa de elaborar uma política educacional nacional. Nesse período, foram estabelecidos órgãos como o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937), o Instituto Nacional do Cinema Educativo (1937), o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (1938), e o Serviço Nacional de Radiodifusão Educativa (1939) (Ribeiro, 1993).

Em 1945, Getúlio Vargas foi deposto do poder e o Brasil iniciou um período democrático, com a realização de eleições livres que elegeram o general Eurico Gaspar Dutra como presidente da República (Ribeiro, 1993). Com a queda do regime em 1945, os pioneiros da

educação retomaram suas contribuições e participaram da elaboração do projeto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, submetido ao Congresso Nacional em 1948. Após um longo processo de tramitação e enfrentando resistências conservadoras, a Lei nº 4.020 foi finalmente aprovada em 1961 (FNDE, 2023; Ribeiro, 1993).

No entanto, essas conquistas foram efêmeras diante da instauração da ditadura militar em 1964, que trouxe consigo perseguições e exílios, impondo mais um período de exceções ao país (FNDE, 2023). Era imperativo para o governo afastar os setores da sociedade que discordavam de suas ideias políticas e administrativas. Isso levou o Brasil a enfrentar um longo período de repressão política, censura à imprensa e aos meios de comunicação, fortalecimento do Executivo, tortura de presos políticos e o exílio, voluntário ou não, de proeminentes figuras da ciência e da educação. Além disso, foi implementada uma política de arrocho salarial, resultando em um aumento da concentração de renda (Ribeiro, 1993).

Os desafios políticos e econômicos também impactaram o setor educacional, especialmente o ensino superior. O aumento na demanda por faculdades resultou em um grande número de alunos excedentes, aprovados nos vestibulares, mas incapazes de encontrar vagas. Naquela época, o processo seletivo não funcionava da mesma forma que hoje, sendo apenas eliminatório para os candidatos que não alcançassem a nota mínima estabelecida para aprovação, ao invés de ser classificatório como é atualmente (Ribeiro, 1993).

Ao mesmo tempo, ficou claro que era urgente implementar políticas de financiamento para o ensino primário. A promulgação da lei que estabeleceu o salário-educação em 1964 e, mais tarde, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 1968, foram medidas que se destacaram nesse contexto (FNDE, 2023). A próxima seção explora o papel do FNDE nessa conjuntura.

## 7.2. PAPEL E ATUAÇÃO DO FNDE

Embora identificado em 1968 como o momento de implementação do FNDE, os desafios contemporâneos de um contexto sociopolítico e institucional adverso acabaram por retardar sua efetivação, ocorrendo somente no ano seguinte. Inicialmente, para cumprir a missão de captar recursos, o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep) foi instituído como uma autarquia federal pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, ficando vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Durante esse período, o Brasil enfrentava significativas transformações institucionais e já adotava regularmente a estratégia de planejamento para promover maior racionalidade nas políticas educacionais. Destaca-se que

essa abordagem sistemática teve origem na Constituição de 1934, que atribuiu à União a responsabilidade de estabelecer o Plano Nacional de Educação (PNE), abrangendo todos os níveis e áreas de ensino, além de coordenar e fiscalizar sua execução em todo o território nacional. Nestas circunstâncias, por meio do Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, o Indep passou a se denominar Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Castro, 2000; Paz; Ribeiro; Waither, 2023; Paz, 2023).

Desde a promulgação da Lei nº 5.537/1968, em seu artigo 2º, ficou estabelecida a finalidade do FNDE: captar recursos financeiros e direcioná-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, abrangendo alimentação escolar e bolsas de estudo, em conformidade com as diretrizes do planejamento nacional de educação. Esta legislação atribuiu ao FNDE três competências essenciais: financiar programas de ensino superior, médio e primário, oferecendo assistência aos estados, Distrito Federal, territórios, municípios e instituições particulares; financiar sistemas de bolsas de estudo, manutenção e estágio para alunos de cursos superior e médio; e realizar uma análise inicial das propostas orçamentárias das universidades dos governos territoriais e instituições de ensino médio e superior mantidos pela União, visando garantir a concordância de seus programas e projetos com as diretrizes educacionais estabelecidas pelo governo (Paz; Ribeiro; Waither, 2023).

Para que o FNDE pudesse cumprir eficazmente seu papel de apoio à política educacional, era essencial que contasse com um conjunto adequado de recursos financeiros, humanos e materiais. Quanto aos recursos financeiros, estes seriam provenientes de consignações orçamentárias, incentivos fiscais, fundo especial da loteria federal, contribuição social do salário-educação, restituições relacionadas à execução de programas e projetos financeiros sujeitos a reembolso, receitas patrimoniais, doações, legados, juros bancários e outras fontes (Paz; Ribeiro; Waither, 2023).

Especificamente, durante as mudanças institucionais da década de 1960, o financiamento da educação enfrentou várias oscilações. Isso incluiu a instituição da contribuição social do salário-educação em 1964 (Paz; Ribeiro; Waither, 2023). O salário-educação foi instituído como um tributo para que as empresas custeassem o ensino primário dos filhos de seus empregados em idade escolar obrigatória, além de suplementar os investimentos públicos na educação elementar, conforme previsto no art. 1º da Lei nº 4.440/1964 (Paz, 2023).

Até 1972, a arrecadação desse tributo era gerida pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões ao qual a empresa estava vinculada, sendo o FNDE responsável pela aplicação desses recursos em suas finalidades principais. Com a publicação do Decreto nº 71.264/1972, o FNDE passou

a gerir a captação (arrecadação) do salário-educação. Nessa segunda fase, as empresas podiam optar por dois canais de arrecadação: através do Instituto de Aposentadoria e Previdência ou realizando o recolhimento diretamente na conta do FNDE no Banco do Brasil, conhecido como Sistema de Manutenção do Ensino (SME) (Paz, 2023).

As empresas que aderissem ao SME podiam utilizar os recursos dessa contribuição para oferecer ensino fundamental a seus empregados e dependentes, por meio da manutenção de escolas próprias, aquisição de vagas na rede particular, indenização de empregados ou dependentes, ou uma combinação dessas opções. Dessa forma, as empresas que optassem por manter escolas próprias ou por formas próprias de assegurar o ensino fundamental a seus empregados e/ou dependentes podiam deduzir do valor devido do salário-educação as despesas com o SME, conforme a legislação, recolhendo apenas a diferença na conta do FNDE no Banco do Brasil (Paz, 2023).

Além disso, destaca-se na década de 1960 a supressão da vinculação de impostos federais para a educação na Constituição de 1967. Somente com a promulgação da Constituição de 1988, essa vinculação foi restabelecida, juntamente com a implementação de novos e significativos mecanismos de financiamento. Este período também foi marcado por mudanças políticas impulsionadas pelo resgate da democracia, e por intensas lutas dos movimentos sociais pelos direitos fundamentais, incluindo o acesso à educação e a garantia de ensino de qualidade (Paz; Ribeiro; Waither, 2023).

A abertura política resultou em mudanças no cenário educacional, com realocação de competências e responsabilidades entre os diversos níveis de governo, aumento da autonomia escolar e promoção da participação social, cooperação e colaboração entre os agentes educacionais. Anteriormente, as políticas educacionais eram fragmentadas e centradas no acesso e infraestrutura básica, com programas de alimentação e fornecimento de materiais didáticos mantidos de forma centralizada e focalizada, sem contemplar toda a comunidade estudantil. A busca por um regime político plural e descentralizado resultou na transformação dos programas em políticas de Estado, visando o direito à educação de qualidade com equidade, foco na aprendizagem, cidadania e desenvolvimento escolar, por meio de gestão compartilhada e arranjos federativos, liderados pelo FNDE (Paz; Ribeiro; Waither, 2023).

Para viabilizar essas políticas, o FNDE tem sua atuação direcionada pelos instrumentos que o instituíram e pelas diretrizes do seu Conselho Deliberativo. Este órgão é composto por onze membros, incluindo representantes da Fazenda, do Planejamento e Coordenação Geral, do magistério, dos estudantes e do empresariado nacional, além de seis representantes do

Ministério da Educação e Cultura, sendo presidido pelo Ministro da Educação e Cultura ou seu representante. Ao longo do tempo, o Conselho passou por diversas alterações em sua estrutura e, conseqüentemente, em sua representatividade. Destaca-se que o Conselho Deliberativo é responsável por tomar decisões sobre a assistência financeira que o FNDE deve fornecer, utilizando recursos provenientes de diversas fontes, principalmente da contribuição social do salário-educação (Paz, 2023).

No contexto mencionado, é relevante destacar que o FNDE expandiu suas responsabilidades para além da gestão dos recursos destinados aos programas e projetos educacionais de seu orçamento. Por força da Lei nº 8.879/1994, o FNDE assumiu temporariamente a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Desportivo (Fundesp) de 20 de maio de 1994 a 4 de abril de 1995, data da publicação do Decreto nº 1.437/1995, que aprovou a estrutura do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (Indesp) (Paz, 2023). Esse incremento nas responsabilidades demonstra a capacidade adaptativa do FNDE em atender às demandas tanto da educação quanto do desenvolvimento esportivo, consolidando-se como um órgão dinâmico e multifacetado (Paz, 2023).

Adicionalmente, em 1995, o FNDE foi incumbido de executar dois programas inovadores: o Programa de Apoio Tecnológico (PAT), popularmente conhecido como Kit Tecnológico, e o Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). O PAT foi estabelecido pelo Conselho Deliberativo em 6 de junho de 1995, por meio da Resolução nº 15/1995, com o intuito de fornecer recursos às redes estaduais e municipais do ensino fundamental para a aquisição de kits tecnológicos contendo televisão, videocassete, antena parabólica e caixa de fitas VHS. Já o PMDE, criado pela mesma instância em 10 de maio de 1995, conforme Resolução nº 12/1995, teve suas bases no Plano Decenal de Educação Para Todos - 1993/2003 (PDET). Este plano reconheceu a necessidade de reconstruir o Sistema Nacional de Educação Básica, tornando a escola o principal foco das políticas educacionais e priorizando o fortalecimento da gestão escolar e a ampliação da autonomia da escola (Paz, 2023).

No ano seguinte, em 1996, destacaram-se três eventos significativos: o início da realização anual do Censo Escolar, o desenvolvimento e implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e o início do processo gradual de extinção do Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental (SME), previsto para se estender até 2003 (Paz, 2023).

Embora seja uma atividade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Censo Escolar forneceu as bases de dados essenciais para a formulação e implementação de ações, projetos e programas educacionais. Quanto ao Fundef, sua criação e aplicação representaram uma inovação substancial na forma como a educação escolar brasileira era financiada. O Fundo foi considerado uma verdadeira revolução nas condições de oferta do ensino fundamental no Brasil. Instituído pela Emenda Constitucional nº 14/1996, o Fundef entrou em vigor em todo o país em 1º de janeiro de 1998, quando uma nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental foi implementada. Com uma duração prevista de 10 anos, o Fundef chegou ao fim em 2007 (Paz, 2023).

Também em 1996, a Emenda Constitucional nº 14/1996 trouxe uma nova redação ao Art. 208 da Constituição Federal de 1988, garantindo a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental. Nesse mesmo ano, a Lei nº 9.394/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabeleceu a progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio e o atendimento gratuito em creches e pré-escolas para crianças de zero a seis anos de idade (Paz, 2023).

Posteriormente, em 1997, o Ministério da Educação (MEC) passou por uma reestruturação que consolidou duas instituições já existentes dentro dele: o FNDE e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). A reestruturação, realizada por meio da Medida Provisória nº 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997, transferiu as competências da FAE para o FNDE e, conseqüentemente, extinguiu a FAE. O novo FNDE, assim denominado por Castro (2000), permaneceu como uma autarquia federal, diretamente vinculada ao MEC, o que posicionava o órgão no núcleo central e superior do arranjo institucional do referido Ministério. Adicionalmente, o FNDE incorporou todas as atribuições da FAE, incluindo o desenvolvimento de programas de assistência ao estudante nos níveis da educação pré-escolar, fundamental e médio, para facilitar o processo educativo. Ele também passou a apoiar estados e municípios na implementação de estratégias de atendimento aos alunos, através de programas suplementares que incluíam material escolar didático, alimentação e assistência à saúde, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência dos alunos na escola (Castro, 2000).

Sob uma nova configuração, o FNDE continuou a desempenhar um papel estratégico na tomada de decisões, assumindo a gestão de uma das fontes de recursos mais significativas do MEC; o salário-educação. Além de suas funções tradicionais de órgão arrecadador e fiscalizador, agora tinha a capacidade de investir esses recursos em Títulos do Tesouro Nacional, transferir dois terços da arrecadação para estados e o Distrito Federal, financiar

projetos educacionais e administrar o Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental (SME) (Castro, 2000).

Nesse contexto, é importante destacar que até 2005, o FNDE era responsável pela arrecadação do salário-educação. No entanto, a partir desse ano, iniciou-se um processo de transferência da arrecadação para outras entidades, inicialmente para a Secretaria da Receita Previdenciária (SRP) e, posteriormente, para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRF), conforme estabelecido pela Lei nº 11.457/2007. Essa mudança foi motivada por vários fatores, incluindo a eficiência e a capilaridade da Secretaria da Receita, juntamente com as prerrogativas legais de poder de polícia atribuídas a esse órgão de arrecadação (Paz, 2023).

Nesse mesmo período, em 2006, uma década após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a Lei nº 11.274/2006 trouxe importantes alterações, estabelecendo a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 59/2009 consolidou a educação básica como obrigatória para os cidadãos brasileiros, abrangendo o período dos 4 aos 17 anos de idade (Paz, 2023).

No ano seguinte, em 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53/2006. Com essa transição, as matrículas dos alunos da educação infantil passaram a ser consideradas para o repasse de recursos do Fundo, permitindo maiores investimentos nesse segmento educacional. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 108/2020 transformou o Fundeb em um mecanismo contínuo e estável, garantindo a continuidade dos investimentos na educação básica (Paz, 2023).

Nesse contexto de mudança, foram estabelecidos e consolidados importantes programas educacionais, que perduram até os dias atuais, e são essenciais para o desenvolvimento da comunidade escolar, sendo alguns dos quais abordados na próxima seção, com atenção especial para a região Nordeste.

### 7.3. AVANÇOS EDUCACIONAIS NO NORDESTE: UMA ANÁLISE DOS PROGRAMAS EM AÇÃO

A região Nordeste do Brasil enfrenta desafios singulares no âmbito da educação, caracterizados por discrepâncias socioeconômicas e de infraestrutura. Nesse contexto, programas governamentais têm desempenhado um papel crucial na busca pela equidade

educacional e no aprimoramento da qualidade do ensino na região. Dentre essas iniciativas, destacam-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). Nesta seção, examinaremos cada um desses programas e seus efeitos na realidade educacional do Nordeste brasileiro, abrangendo desde a garantia de uma alimentação adequada para os alunos até o fortalecimento da infraestrutura escolar e a promoção de um transporte escolar seguro e efetivo.

### **7.3.1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**

A história do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil é uma jornada contínua de aprimoramento desde sua criação na década de 1950. Inicialmente conhecido como a Campanha de Merenda Escolar, sob a tutela do Ministério da Educação, o programa se desenvolveu ao longo das décadas seguintes, atravessando diversas fases que refletiram as transformações sociais, políticas e econômicas do país. A década de 1960 marcou a consolidação de uma estrutura nacional impulsionada pela cooperação internacional, enquanto os anos 1970 testemunharam um renovado foco na produção nacional de alimentos. A promulgação da Constituição de 1988 foi um marco importante, garantindo o direito à alimentação escolar como universal para os alunos do ensino fundamental. Posteriormente, em 1994, a descentralização da administração do programa pela Lei nº 8.913 permitiu uma logística mais eficiente e a participação de pequenos produtores e empresas locais. Desde 1998, com o FNDE assumindo a gestão do PNAE, sua importância como um programa essencial para a segurança alimentar e o desenvolvimento educacional no país foi solidificada (Figueroa Pedraza *et al.*, 2018; Gomes *et al.*, 2021; Peixinho, 2013; Serra; Gasparini, 2023).

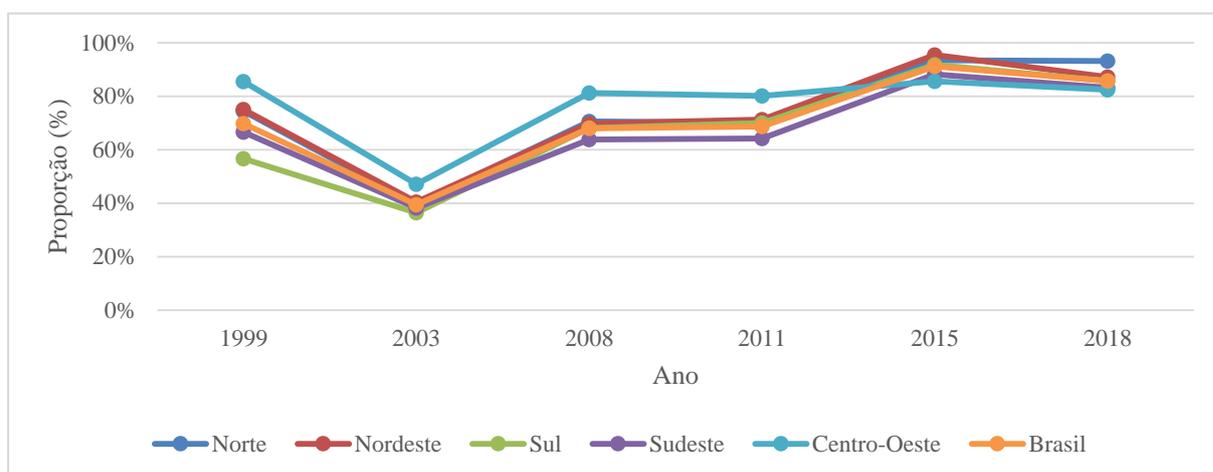
O PNAE beneficia todos os estudantes matriculados na educação básica, incluindo a educação infantil (creche e pré-escola), o ensino fundamental e o ensino médio. O programa também atende a estudantes indígenas, quilombolas, em Atendimento Educacional Especializado (AEE) e na Educação de Jovens e Adultos (EJA), matriculados em diferentes tipos de escolas, como públicas, filantrópicas, conveniadas pelo poder público, instituições confessionais mantidas por entidades filantrópicas e escolas federais. Essas instituições recebem recursos financeiros da União por meio do FNDE para garantir a alimentação adequada dos alunos (Gomes *et al.*, 2021).

O valor da assistência financeira do PNAE é determinado com base na etapa escolar e modalidade de ensino de cada estudante, sendo calculado a partir das informações do Censo

Escolar do ano anterior ao repasse. Esse repasse financeiro, de caráter suplementar, é destinado aos estados e municípios pelo Governo Federal. Para garantir a continuidade do apoio, o repasse é realizado em dez parcelas mensais, correspondendo a 200 dias letivos de alimentação. Essa distribuição é ajustada de acordo com o número de estudantes matriculados em cada rede de ensino, assegurando que todos tenham acesso a refeições adequadas durante o período escolar (Serra; Gasparini, 2023).

Para entender melhor o alcance do programa ao longo dos anos e em diferentes regiões do país, apresenta-se a seguir o Gráfico 27 com a proporção de alunos atendidos pelo PNAE em relação à quantidade total de matrículas em cada região do país, para alguns anos entre 1999 a 2018. Para evitar distorções causadas pelo quantitativo de alunos das diferentes regiões e garantir uma avaliação mais precisa, decidiu-se analisar a proporção de alunos atendidos pelo PNAE em relação à matrícula local. Essa abordagem ajusta os dados conforme a distribuição dos benefícios, considerando a quantidade de alunos de cada região. Para isso foram utilizados dados do quantitativo de matrículas declaradas ao Censo Escolar anualmente, juntamente com o número total de benefícios concedidos pelo PNAE no mesmo ano.

Gráfico 27 - Proporção de Alunos Atendidos pelo PNAE em Relação ao Quantitativo de Matrícula por Região (1999 a 2018)



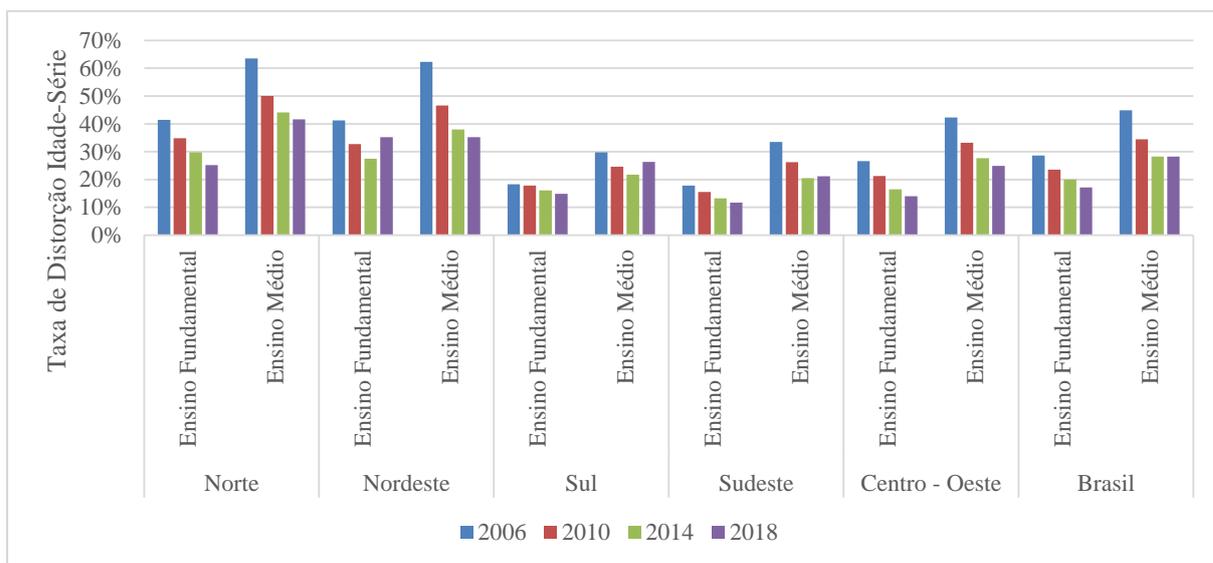
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e no portal de dados abertos disponibilizado pelo Governo Federal (2024).

A análise dos dados da proporção de alunos atendidos pelo PNAE em relação ao quantitativo de matrículas por região do país de 1999 a 2018 revela um crescimento significativo ao longo do tempo. De 1999 a 2018, a média nacional subiu de 69,81% para 85,69%, mostrando uma tendência geral de aumento. Em 2003, houve uma queda acentuada em todas as regiões, com a média nacional caindo para 39,44%. Este declínio pode estar

relacionado ao grande número de matrículas naquele ano, que foi o ano com o maior número de matrículas em todas as regiões do país, coincidindo também com o ano de implementação do Programa Bolsa Família (PBF). No entanto, a partir de 2008, as proporções começaram a se recuperar, atingindo a média nacional 67,97% em 2008 e 68,65% em 2011, indicando uma estabilização do programa. O ponto mais alto de atendimento foi em 2015, com a média nacional atingindo 91,16%, e todas as regiões apresentando proporções acima de 85%, destacando-se o Nordeste (95,41%) e o Norte (93,47%). Em 2018, houve uma ligeira redução, mas as proporções ainda se mantiveram altas, com a média nacional em 85,69%, e as regiões Norte (93,20%) e Nordeste (87,22%) continuando a ter altas proporções de atendimento. O Centro-Oeste manteve proporções altas consistentemente, enquanto o Sul e Sudeste mostraram um crescimento constante, atingindo 85,70% e 83,23% em 2018, respectivamente.

Essas variações na participação dos alunos no PNAE têm implicações importantes para a educação. De acordo com Gomes *et al.* (2021), a alimentação escolar não apenas é atrativa, mas também desempenha um papel significativo na redução da evasão escolar e na promoção de hábitos alimentares saudáveis. Isso contribui para que haja menos estudantes fora da faixa etária adequada para sua série, o que significa uma menor taxa de distorção idade-série, indicador que avalia a proporção de alunos com dois ou mais anos de atraso escolar. Assim, a análise dos dados do PNAE não apenas reflete mudanças na demanda por alimentação escolar, mas também tem implicações diretas para o desempenho e a saúde dos alunos. Neste contexto, o Gráfico 28 a seguir apresenta taxa de distorção idade-série, por região do país de 2006 a 2018.

Gráfico 28 - Taxa de Distorção Idade-Série por Região (2006 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2024).

A análise da taxa de distorção idade-série por região do país entre 2006 e 2018 revela padrões divergentes entre as diferentes áreas geográficas. Enquanto o Norte, Sudeste e Centro-Oeste testemunharam uma diminuição constante da taxa de distorção em ambas as fases de ensino, o Nordeste e o Sul mostraram tendências mais variadas. No Nordeste, por exemplo, apesar da redução da taxa de distorção no ensino fundamental entre 2006 e 2014, essa tendência positiva foi revertida em 2018, com a taxa subindo de 27,5% em 2014 para 35,20% em 2018. Já no Sul, embora tenha havido uma diminuição na taxa no ensino médio até 2014, caindo de 29,8% em 2006 para 21,7% em 2014, houve um aumento em 2018 para 26,30%. Essas discrepâncias nas tendências evidenciam a complexidade da situação educacional e da distorção idade-série, que varia significativamente entre as regiões. Portanto, é necessário adotar abordagens e políticas educacionais diferenciadas, adaptadas a cada realidade regional.

Por sua vez, Wroblevski, Nascimento e Cunha (2020) investigaram o efeito da insegurança alimentar no desempenho escolar dos alunos brasileiros, utilizando o método *Propensity Score Matching* (PSM) para equilibrar as características observáveis entre grupos de tratamento e controle. Os resultados revelaram que a insegurança alimentar tem um impacto estatisticamente significativo e positivo na distorção idade-série. A análise mostrou que os alunos com algum nível de vulnerabilidade alimentar têm uma probabilidade maior de apresentar distorção idade-série em comparação com outros estudantes. Especificamente, a proporção de alunos com distorção idade-série é 3,49 pontos percentuais maior no grupo de alunos com insegurança alimentar em relação ao seu grupo de controle. Além disso, foi observado que o efeito da insegurança alimentar tende a ser mais pronunciado entre os estudantes do ensino fundamental, aumentando as chances de atraso escolar para esse grupo específico.

Considerando as possíveis disparidades entre as regiões do Brasil, Wroblevski, Nascimento e Cunha (2020) também examinaram o impacto da insegurança alimentar no desempenho escolar em diferentes áreas do país. Os resultados destacaram que o impacto da insegurança alimentar na distorção idade-série é mais significativo nas regiões mais carentes, como o Norte e o Nordeste. Essas descobertas ressaltam a importância de expandir e direcionar melhor as iniciativas públicas existentes, como o PNAE, que visa reduzir a insegurança alimentar e promover hábitos alimentares saudáveis entre os estudantes. Isso é crucial, pois a insegurança alimentar continua sendo uma realidade para muitas famílias, impactando não apenas a saúde dos indivíduos, mas também o desempenho acadêmico de crianças e adolescentes de maneira direta.

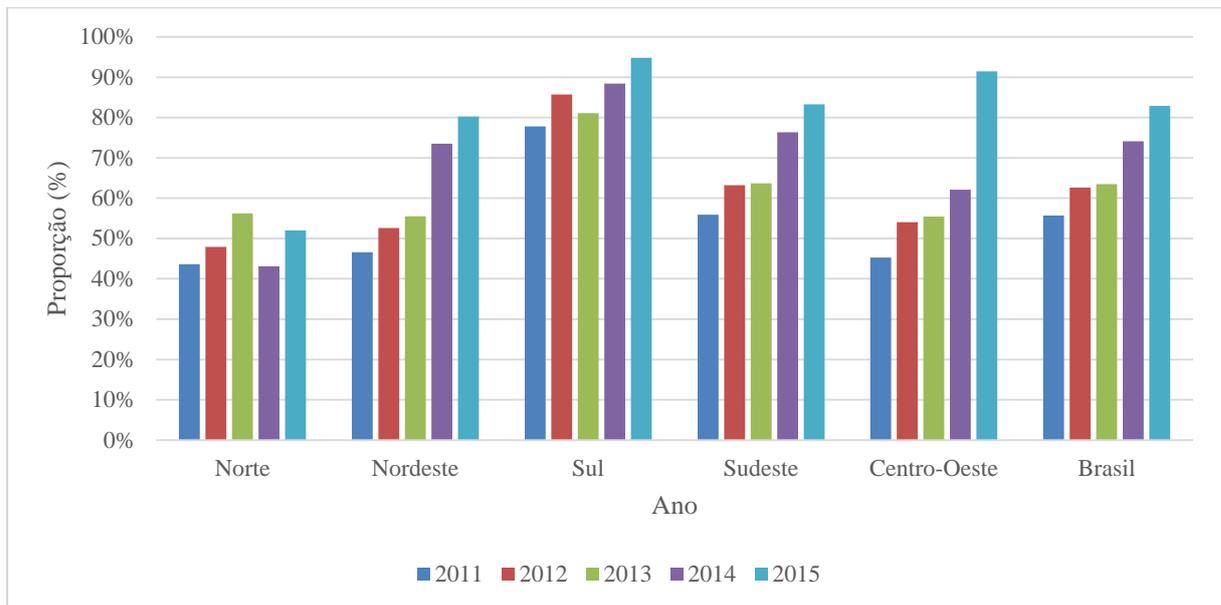
Neste contexto, menciona-se Serra e Gasparini (2023) que utilizaram a metodologia de Análise de Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* - DEA) para examinar a eficácia dos municípios brasileiros na prestação de serviços educacionais e para avaliar o impacto do PNAE na qualidade da educação, entre os anos de 2011 a 2017. A DEA é uma abordagem empregada para analisar a eficiência ou a efetividade de serviços públicos, como a educação, fornecendo um meio de avaliar o desempenho e a produtividade (Serra; Gasparini, 2023).

O propósito da investigação foi examinar a relevância estatística da alocação de recursos do PNAE para o avanço da produtividade na entrega de serviços educacionais nos municípios brasileiros. Foi observado que o repasse *per capita* do PNAE apresentou significância estatística, sugerindo um impacto positivo do programa na produtividade municipal em relação aos serviços educacionais oferecidos. Em média, cada aumento de 1% nos recursos direcionados pelo PNAE resultou em um incremento de 0,35% na melhoria da produtividade dos municípios na prestação dos serviços públicos em educação (Serra; Gasparini, 2023).

Vale mencionar ainda que em 2009, o PNAE passou por uma importante melhoria ao expandir seus benefícios não apenas para crianças, mas também para agricultores familiares e suas organizações coletivas. Essa mudança foi estabelecida pela Lei nº 11.947/2009, que determinou que pelo menos 30% dos recursos do FNDE destinados à alimentação escolar deveriam ser utilizados para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Segundo o artigo 4º dessa lei, os alimentos oferecidos nas escolas deveriam ser saudáveis, diversificados, seguros e respeitar a cultura, as tradições e os hábitos alimentares, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos, bem como para a melhoria do desempenho escolar, além de auxiliar na redução da evasão e da repetência escolar (Gomes *et al.*, 2021).

Sendo assim faz-se pertinente apresentar o Gráfico 29, a seguir, que apresenta a evolução do percentual de municípios que adquiriram alimentos com recursos do PNAE da agricultura familiar entre 2011 e 2015, destacando o crescimento e a importância dessa prática em diferentes regiões do Brasil. A fim de evitar distorções causadas pela diferença no número de municípios entre as regiões e garantir uma avaliação mais precisa, decidiu-se analisar a proporção de municípios que adquiriram produtos da agricultura familiar com recursos do PNAE em relação ao total de municípios da respectiva região.

Gráfico 29 - Evolução da Proporção de Municípios que Adquiriram, com Recursos do PNAE, Alimentos da Agricultura Familiar, por Região (2011 a 2015)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE (2024) e em Nunes *et al.* (2018).

A análise da evolução da proporção de municípios que adquiriram alimentos com recursos do PNAE da agricultura familiar entre 2011 e 2015 revela um cenário de crescimento em todas as regiões do Brasil. No Norte, o percentual de municípios que adquiriram alimentos dessa forma aumentou de 43,65% em 2011 para 52% em 2015. Já no Nordeste, houve um aumento significativo, passando de 46,6% em 2011 para 80,21% em 2015, um aumento de 33,61p.p. Na região Sul, o crescimento foi constante, passando de 77,78% em 2011 para 94,79% em 2015. No Sudeste, também houve crescimento, passando de 55,88% em 2011 para 83,27% em 2015. No Centro-Oeste, o aumento foi ainda mais expressivo, passando de 45,28% dos municípios em 2011 para 91,43% em 2015, um aumento de 46,15p.p. Considerando o Brasil como um todo, o percentual de municípios que adquiriram alimentos com recursos do PNAE da agricultura familiar aumentou de 55,69% em 2011 para 82,91% em 2015.

A seguir, apresenta-se a Tabela 9, que mostra a evolução da quantidade de municípios que atingiram a meta de 30% de recursos do PNAE da agricultura familiar entre 2011 e 2015. A análise comparativa desses dados possibilita uma melhor compreensão da relação entre a aquisição de alimentos da agricultura familiar e o alcance das metas estabelecidas pelo programa, contribuindo para o debate sobre os efeitos do PNAE na promoção da agricultura familiar e na melhoria da alimentação escolar no Brasil, especialmente no Nordeste.

Tabela 9 - Evolução da Quantidade de Municípios que Atingiram a Meta de 30% dos Recursos do PNAE na Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar por Região (2011 a 2015)

<b>Ano/ Região</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Centro- Oeste</b>	<b>Brasil</b>
<b>2011</b>	54	252	634	378	65	1.383
<b>2012</b>	55	241	703	471	84	1.554
<b>2013</b>	79	264	565	423	77	1.408
<b>2014</b>	110	492	784	658	119	2.163
<b>2015</b>	97	592	872	824	153	2.538

Fonte: Elaboração própria com base em Nunes *et al.* (2018).

A análise da Tabela 9 revela um panorama positivo de crescimento em todas as regiões do Brasil. No Norte, o número de municípios que alcançaram essa meta aumentou de 54 em 2011 para 97 em 2015, representando um crescimento de 79,6%. No Nordeste, houve um aumento ainda mais expressivo, passando de 252 municípios em 2011 para 592 em 2015, um aumento de 134,9%. Na região Sul, o número de municípios atingindo a meta cresceu de 634 em 2011 para 872 em 2015, um aumento de 37,5%. No Sudeste, o crescimento foi de 378 municípios em 2011 para 824 em 2015, um aumento de 118,5%. Já no Centro-Oeste, o número de municípios atingindo a meta aumentou de 65 em 2011 para 153 em 2015, um crescimento de 135,4%. Considerando o Brasil como um todo, o número total de municípios atingindo a meta cresceu de 1.383 em 2011 para 2.538 em 2015, um aumento de 83,4%. Esses dados refletem um avanço significativo na integração da agricultura familiar na alimentação escolar, indicando uma maior valorização e incentivo a essa prática em todo o país.

Neste contexto, Gomes *et al.* (2021) realizaram uma investigação do impacto do PNAE na educação dos alunos da rede pública do Nordeste brasileiro durante o período de 2002 a 2016, com um foco especial no período após a implementação da Lei nº 11.947/2009. Para esse propósito, eles empregaram estimativas econométricas utilizando o modelo *Propensity Score Matching* (PSM). Esse método comparou dois municípios, buscando aqueles que compartilhavam características semelhantes, diferenciando-se apenas pelo recebimento ou não do benefício do programa (Gomes *et al.*, 2021).

Os resultados revelaram que os estudantes beneficiados pela Lei nº 11.947/2009 na região Nordeste apresentaram melhores notas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

(IDEB)<sup>37</sup>. Além disso, as estimativas do PSM indicaram uma diferença significativa na taxa de aprovação do ensino fundamental entre os grupos que receberam ou não o benefício, com os beneficiários alcançando uma média de aprovação superior. No entanto, a influência da oferta de alimentação saudável no ensino médio foi menos pronunciada, sugerindo uma menor correlação nesse nível de ensino (Gomes *et al.*, 2021).

Adicionalmente, o estudo observou uma redução na evasão escolar e nas taxas de distorção idade-série entre os estudantes atendidos pela Lei nº 11.947/2009, tanto no ensino fundamental quanto no médio. Esses achados sugerem que alunos do Nordeste que tiveram acesso a uma alimentação escolar adequada obtiveram um melhor desempenho acadêmico (Gomes *et al.*, 2021).

Ademais o programa tem se destacado como um dos principais mecanismos de inclusão produtiva no meio rural. Ao vender para os mercados institucionais, os agricultores encontram uma forma mais simples de comercializar seus produtos com as instituições públicas, evitando a complexidade dos processos licitatórios e burocracia das compras governamentais. Isso proporciona aos agricultores uma alternativa adicional de comercialização, diversificação da produção e aumento de renda. Essa iniciativa representa uma oportunidade real de desenvolvimento para a agricultura familiar, ajudando a enfrentar um dos principais desafios desse setor no Brasil, que é a dificuldade de inserção de seus produtos nos mercados (Gomes *et al.*, 2021).

Essa conexão entre o PNAE e os agricultores é particularmente crucial em regiões como o Nordeste, que historicamente enfrentam desafios socioeconômicos significativos, incluindo baixo poder aquisitivo, disparidades de renda e uma agricultura voltada para a subsistência. Além disso, a produção agrícola na região é frequentemente afetada por problemas sazonais, prejudicando o desempenho dos produtores rurais (Nunes *et al.*, 2018).

Nesse cenário, o PNAE se destaca como um relevante instrumento de inclusão no meio rural, ao valorizar a diversificação na agricultura familiar e fortalecer sua estrutura econômica e organização coletiva. Ao eliminar processos licitatórios e integrar a produção agrícola local às demandas das escolas, o programa reforça o papel da agricultura familiar e combate desigualdades regionais e sociais, incentivando a participação econômica e a coletividade dos agricultores familiares na dinâmica econômica (Nunes *et al.*, 2018).

---

<sup>37</sup> Esse indicador propõe a avaliar o nível de ensino, considerando dois aspectos fundamentais: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos em avaliações (Oliveira Jr; Minori; Frota, 2019).

Adicionalmente por meio do PNAE, uma variedade de produtos provenientes da agricultura familiar no Nordeste foi adquirida, demonstrando o valor atribuído à diversificação e à preservação dos alimentos tradicionais da região, muitas vezes menosprezados por defensores da modernização por serem considerados de menor importância econômica e analítica. Itens como feijão verde, arroz vermelho, batata-doce, jerimum (abóbora), coentro e carnes de pequenos animais (galinhas, caprinos, peixes, etc.) foram incorporados pelas escolas públicas nordestinas. Essa iniciativa do PNAE reafirma a diversidade dos produtos dos agricultores familiares locais, promovendo de maneira positiva os hábitos alimentares regionais (Nunes *et al.*, 2018).

Essas mudanças significativas têm sido implementadas no programa, resultando em melhorias na qualidade dos serviços oferecidos. Modificações na forma de aquisição, introdução de variedades alternativas na produção de alimentos e aumento da utilização de produtos frescos são algumas das práticas adotadas no PNAE, especialmente ao longo das últimas duas décadas (Nunes *et al.*, 2018). Assim, à medida que o PNAE se empenha em valorizar a diversificação na agricultura familiar, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) segue uma abordagem semelhante, buscando aprimorar a infraestrutura e os recursos disponíveis para as escolas. Este tema será abordado na próxima subseção.

### **7.3.2. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**

Instituído durante o governo de Itamar Franco em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) é uma iniciativa federal destinada a prover assistência financeira adicional às escolas públicas de educação básica, direcionando recursos diretamente às instituições por meio da criação de uma conta corrente vinculada à Pessoa Jurídica da escola no Banco do Brasil (Reis, 2023). Vale ressaltar que somente em 2009, por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, o PDDE foi devidamente regulamentado, com o principal propósito de aprimorar tanto a infraestrutura física quanto pedagógica das instituições de ensino, além de fortalecer a autogestão escolar nos âmbitos financeiro, administrativo e pedagógico (Vasconcelos; Franck, 2023).

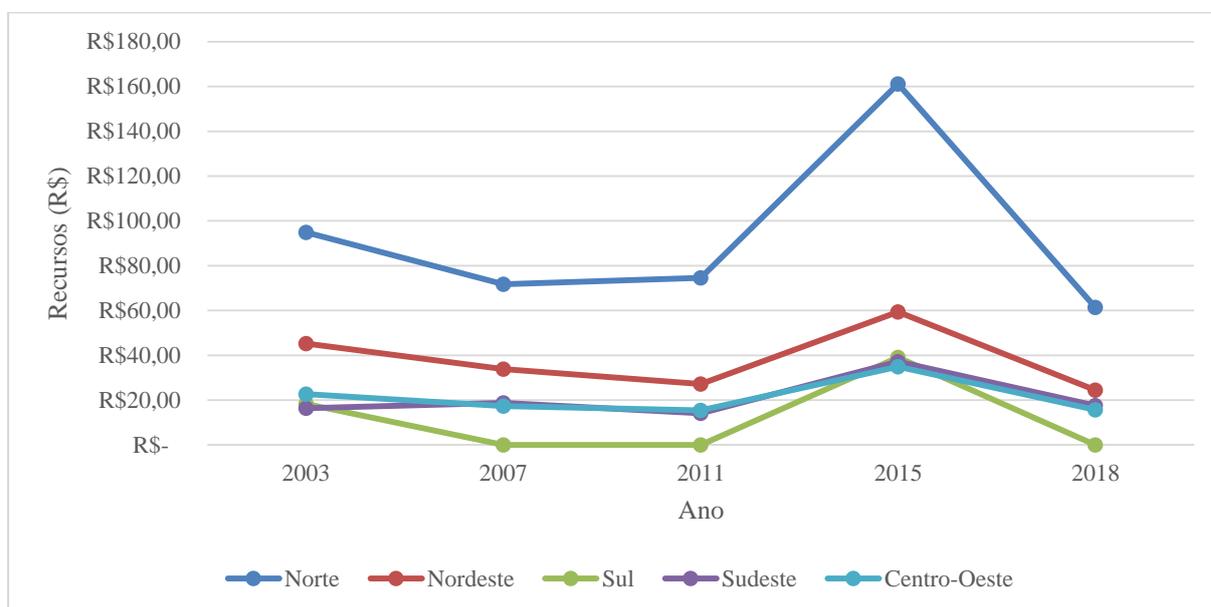
A singularidade do programa reside na possibilidade de os recursos serem depositados diretamente na conta da unidade de ensino, fortalecendo a autonomia na gestão escolar e simplificando procedimentos administrativos. Isso também facilita a adaptação dos recursos às necessidades específicas da escola (Oliveira Jr; Minori; Frota, 2019). Portanto, o PDDE se estabelece como uma política de Estado, mantida de forma contínua ao longo de mais de duas

décadas, independentemente dos diferentes governos em exercício. Ela surgiu como uma resposta a uma questão crônica do sistema educacional brasileiro, onde as responsabilidades sobre a provisão dos serviços muitas vezes estavam dissociadas das fontes de financiamento (Oliveira, 2017).

A configuração atual do PDDE na educação básica consiste em uma transferência anual de recursos financeiros em caráter suplementar, sem a necessidade de celebração de convênios ou acordos. O objetivo é contribuir para o atendimento das necessidades prioritárias das escolas beneficiárias, como a aquisição de material permanente; manutenção, conservação e pequenos reparos da unidade escolar; aquisição de material de consumo necessário ao funcionamento da escola; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais (Oliveira, 2017).

O Gráfico 30, por sua vez, ilustra a evolução da variação de recursos do PDDE por aluno em moeda nacional no período de 2003 a 2018, corrigidos pelo IPCA, a valores de dezembro de 2022 evidenciando a importância desse programa na realidade educacional brasileira.

Gráfico 30 - Evolução da Variação de Recursos do PDDE por Aluno, <sup>38</sup>por Região (2003 a 2018), em Termos Reais, Expressos em Valores de Dezembro de 2022, Ajustados pelo IPCA



Fonte: Elaboração própria com base no portal de dados abertos - Disponibilizado pelo Governo Federal (2024).  
 Nota: Para os anos de 2007, 2011 e 2018 não foram detectados valores para a região Sul.

<sup>38</sup> Para o cálculo foi usada a seguinte expressão:  $(\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n R_i}{\sum_{i=1}^n A_i})$ . Sendo,  $\bar{x}$  a quantidade média de recursos financeiros disponíveis para cada aluno em relação a quantidade total de alunos,  $R_i$  a quantidade de recursos financeiros destinados ao grupo de alunos  $i$ ,  $A_i$  a quantidade de alunos no grupo de alunos  $i$ , e  $n$  o número total de grupos de alunos.

A análise da evolução dos recursos do PDDE por aluno, em moeda nacional no período de 2003 a 2018, em valores de dezembro de 2022, corrigidos pelo IPCA, revela diferentes padrões de distribuição nas regiões brasileiras. O Norte registrou um aumento significativo, de R\$ 94,87 em 2003 para R\$ 161,19 em 2015, seguido por uma queda para R\$ 61,41 em 2018. O Nordeste também teve um crescimento expressivo, passando de R\$ 45,27 em 2003 para R\$ 59,37 em 2015, retornando a valores próximos de 2003 em 2018. Por outro lado, Sul e Sudeste mostraram estabilidade, com variações menos pronunciadas. No Sul, os valores oscilaram entre R\$ 18,31 e R\$ 39,07, enquanto no Sudeste variaram de R\$ 16,40 a R\$ 37,13. O Centro-Oeste também manteve relativa estabilidade, com variações de R\$ 22,69 em 2003 para R\$ 34,87 em 2015, e depois caindo para R\$ 15,70 em 2018. Além das variações ao longo do tempo, é importante destacar que, de modo geral, o Norte e o Nordeste receberam mais recursos do PDDE por aluno em comparação com o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste durante o período analisado. Em 2003, o Norte recebeu R\$ 94,87 por aluno, enquanto o Nordeste recebeu R\$ 45,27, valores consideravelmente superiores aos das outras regiões. Por fim, observa-se que, a partir de 2015, teve início uma trajetória de queda nos recursos por aluno em todas as regiões brasileiras. Esse declínio foi tão significativo que, em 2018, os valores registrados ficaram abaixo dos patamares de 2003 em todas as regiões, evidenciando uma inversão na evolução dos investimentos ao longo do período.

Vale mencionar que alguns estudos, como os de Oliveira Jr., Minori e Frota (2019) e Oliveira (2017), avaliaram a relação entre o investimento em educação e os índices educacionais. Esses estudos destacam a importância de analisar não apenas os recursos financeiros destinados à educação, mas também como esses recursos são utilizados para melhorar a qualidade do ensino e, conseqüentemente, o desempenho dos alunos, conforme medido pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

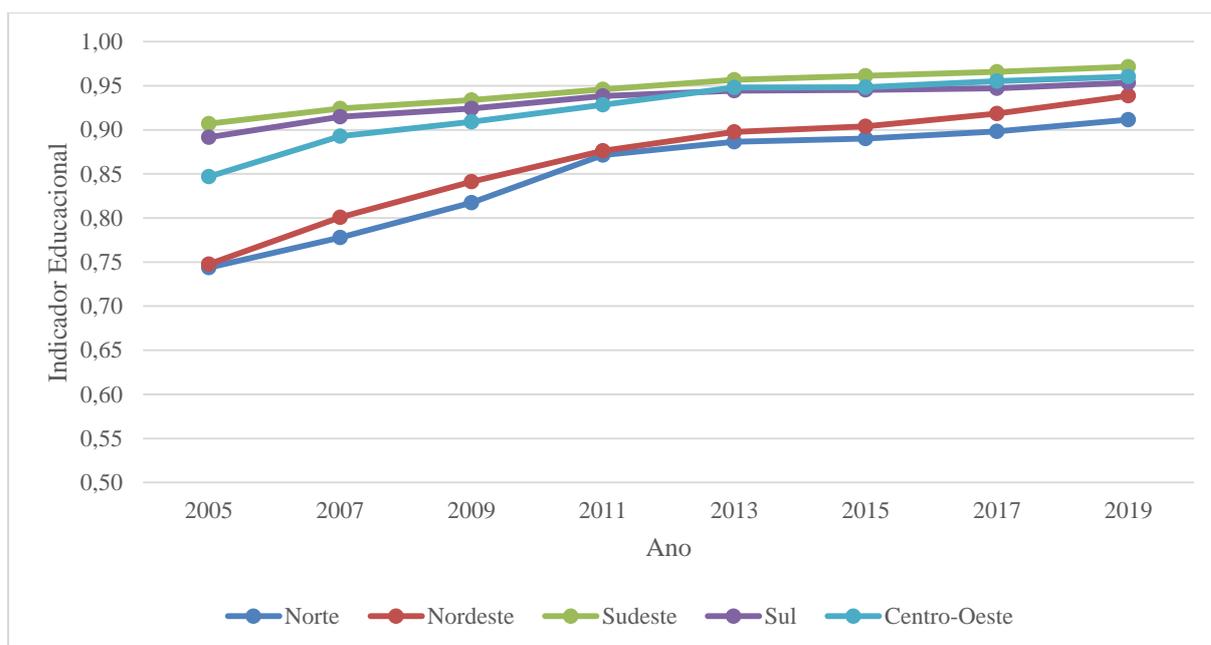
Dentro desse contexto, o IDEB se propõe a avaliar o nível de ensino, considerando dois aspectos fundamentais: o fluxo escolar e o desempenho dos alunos em avaliações. O IDEB é uma medida elaborada para avaliar a qualidade da educação em âmbito nacional. Funciona como uma ferramenta essencial no diagnóstico da realidade educacional, orientando políticas públicas e servindo de guia para estabelecer metas de melhoria no ensino. Criado pelo INEP em 2007, o IDEB foi oficialmente reconhecido como indicador do nível de educação básica por meio do Decreto nº 6.094/2007, possibilitando que a população acompanhe, por meio dos resultados divulgados, o desempenho e a qualidade dos serviços educacionais oferecidos pelas escolas públicas do país (Oliveira Jr; Minori; Frota, 2019).

O IDEB parte do princípio de que um ensino de qualidade proporciona aos alunos o conhecimento necessário para avançar nas séries e alcançar a promoção para o próximo ano (Oliveira Jr; Minori; Frota, 2019). Sua fórmula de cálculo considera os índices de aprovação escolar, registrados no Censo Escolar, e as médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). A combinação desses elementos resulta em uma pontuação que varia de 0 a 10 (Castro, 2009).

O Saeb é uma avaliação de rendimento acadêmico e fatores correlatos, conduzida a cada dois anos desde 1995 em uma escala ampla. O Saeb é aplicado a alunos do 5º ano (4ª série) e 9º ano (8ª série) do ensino fundamental, bem como do 3º ano do ensino médio, abrangendo todas as Unidades da Federação, redes de ensino e regiões do país. É importante notar que em 2005, foi introduzida a Prova Brasil com o objetivo de fornecer uma avaliação mais detalhada do desempenho de todas as escolas públicas brasileiras, complementando o Saeb. No entanto, devido à semelhança nas metodologias da Prova Brasil e do Saeb, elas passaram a ser implementadas em conjunto a partir de 2007 (Castro, 2009).

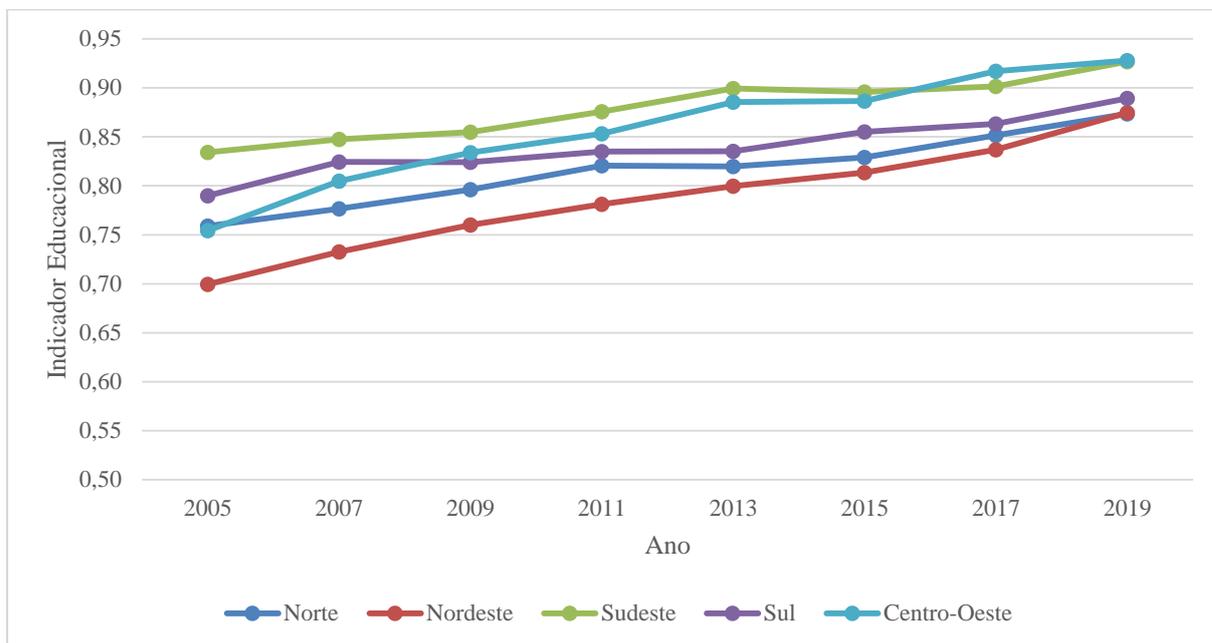
Nesse contexto, apresentam-se os Gráficos 31, 32 e 33, os quais ilustram, respectivamente, os indicadores educacionais compostos pela taxa de aprovação, Saeb e IDEB para o ensino fundamental I e II, e ensino médio, por região do país, no período de 2005 a 2019.

Gráfico 31- Indicadores Educacionais Compostos por: Taxa de Aprovação, SAEB e IDEB, Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano) por Região (2005 a 2019)



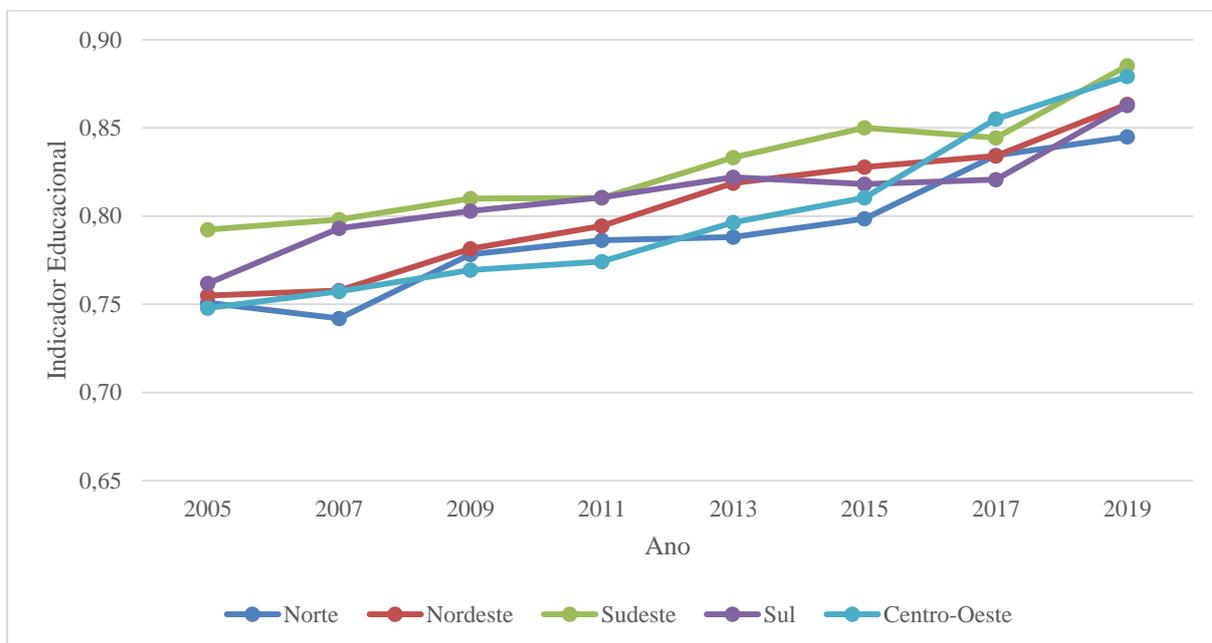
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2024).

Gráfico 32 - Indicadores Educacionais Compostos por: Taxa de Aprovação, SAEB e IDEB, Ensino fundamental II (6º ao 9º ano) por Região (2005 a 2019)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2024).

Gráfico 33 - Indicadores Educacionais Compostos por: Taxa de Aprovação, SAEB e IDEB, Ensino Médio por Região (2005 a 2019)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2024).

Ao examinar os dados, fica evidente que os indicadores educacionais revelam disparidades consideráveis entre as diferentes regiões do Brasil, especialmente quando

analisadas em distintas etapas de ensino. No ensino fundamental I (1º ao 5º ano), o Nordeste demonstrou um progresso consistente em seus indicadores de desempenho, aproximando-se das demais regiões. De 2005 a 2019, sua taxa cresceu de 0,75 para 0,94, um avanço superior ao observado em outras regiões, como o Norte, que partiu de 0,74 em 2005 e alcançou 0,91 em 2019. Entretanto, mesmo com esse avanço, o Nordeste ainda mantém indicadores educacionais inferiores ao Sudeste e Sul, que atingiram 0,97 e 0,95, respectivamente, em 2019.

No ensino fundamental II (6º ao 9º ano), a região Nordeste também registrou crescimento, o Nordeste viu seu indicador subir de 0,70 em 2005 para 0,87 em 2019; apesar disso, o Sudeste obteve uma taxa de 0,93 em 2019, indicando uma disparidade mais acentuada entre as regiões nesta fase de ensino. Quanto ao ensino médio, o desempenho do Nordeste permaneceu relativamente estável ao longo dos anos, mantendo-se próximo às demais regiões do país. Em 2019, o Nordeste alcançou um indicador de 0,86, equivalente ao da região Sul do país, ainda que permanecesse abaixo do Sudeste e Centro-Oeste.

Em síntese, os dados revelam que, embora o Nordeste tenha demonstrado melhorias em seus indicadores educacionais ao longo dos anos, ainda persiste uma disparidade significativa em relação às outras regiões do país, especialmente no ensino fundamental II. Essas diferenças enfatizam a necessidade de políticas educacionais específicas para cada região, com o objetivo de reduzir as desigualdades e aprimorar a qualidade da educação em todo o Brasil.

Nesta perspectiva, Oliveira Jr., Minori e Frota (2019) examinaram a conexão entre os investimentos em educação e os indicadores que monitoram a qualidade do ensino, especialmente o IDEB, na cidade de Manaus - AM. Para isso, utilizaram ferramentas estatísticas como a correlação linear de Pearson, que mede a força e direção da relação linear entre duas variáveis contínuas, variando de -1 a +1, e diagramas de dispersão, gráficos que representam a distribuição de pontos para visualizar essa relação. Os resultados revelaram uma correlação fraca entre o orçamento e o desempenho no IDEB. Houve casos em que as instituições contavam com recursos consideráveis, porém alcançavam resultados abaixo do esperado, enquanto escolas com financiamentos menos expressivos atingiam e até ultrapassavam as metas estabelecidas. Isso ressalta a importância da adequada alocação dos recursos na gestão escolar.

Outro estudo realizado por Oliveira (2017) investigou a relação entre o PDDE e as taxas de aprovação no ensino fundamental e médio no Brasil. Os resultados mais significativos foram observados nos anos iniciais do ensino fundamental. Por exemplo, um aumento de apenas R\$ 1,00 por aluno foi associado a um aumento de 6% no desvio-padrão da taxa de aprovação nessa fase. No entanto, não foram encontrados resultados de mesma magnitude nos anos finais do

ensino fundamental e no ensino médio. Isso sugere que aumentos marginais de recursos foram benéficos para as escolas públicas, embora nem sempre tenham sido suficientes para alterar os resultados educacionais.

Vale mencionar que durante quase uma década, o PDDE operou seguindo um modelo padrão, no qual a transferência de recursos estava diretamente ligada ao número de matrículas. Entretanto, a partir de 2004, esse modelo passou a abrigar outras iniciativas. Entre essas iniciativas encontravam-se o Programa Escola Aberta, voltado para incentivar a abertura das escolas aos fins de semana, o PDDE Campo, direcionado às escolas em áreas rurais, o PDDE Água, voltado para questões de infraestrutura hídrica e sanitária, e o PDDE Acessibilidade, relacionado à adaptação das escolas para receber alunos com necessidades especiais, entre outros. Adicionalmente, nos últimos anos, duas políticas absorveram uma parcela significativa dos recursos do PDDE: o Programa Mais Educação (PME) e o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), que, em conjunto, foram responsáveis por 76% dos recursos destinados às ações do programa no ano de 2013 (Oliveira, 2017).

Neste contexto, Oliveira (2017) analisou o impacto do PME, que, iniciado em 2008 como parte do PDDE, transfere recursos diretamente para escolas, permitindo atividades no contraturno, sem considerar a quantidade de alunos. Embora não tenha encontrado evidências causais de seu impacto nos indicadores educacionais, a integração do PME ao Programa Brasil sem Miséria em 2012 priorizou escolas com maioria de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), especialmente nas regiões Norte e Nordeste, e também teve impacto na redução do trabalho infantil. Além disso, o autor investigou o impacto do ProEMI, vinculado ao PDDE e instituído pela Portaria nº 971/2009 do MEC, em escolas públicas estaduais de ensino médio em todo o país. O ProEMI visa apoiar financeiramente as Secretarias Estaduais de Educação e do Distrito Federal na melhoria da qualidade do ensino médio não profissionalizante, mas os resultados encontrados não foram plenamente convincentes de que o programa tenha alcançado seus objetivos em termos de rendimento, proficiência e infraestrutura.

Dessa forma, embora não seja possível estabelecer uma relação direta de causalidade entre o PDDE e os indicadores educacionais, sua importância para a região Nordeste é inegável. O PDDE desempenha um papel importante na promoção da equidade educacional, fornecendo recursos financeiros diretos que possibilitam melhorias na infraestrutura escolar, aquisição de materiais didáticos, realização de reparos e adaptações estruturais necessárias. Além disso, o programa contribui para a redução das desigualdades sociais, ao permitir que escolas localizadas em áreas carentes recebam investimentos específicos para atender às necessidades

dos alunos e da comunidade. Essa autonomia financeira fortalece a gestão escolar e possibilita a construção de um sistema de ensino mais inclusivo.

Diante desses aspectos, é crucial explorar o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) em conjunto com o Programa Caminho da Escola, a fim de compreender como essas iniciativas complementam o cenário educacional na região Nordeste.

### **7.3.3. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e o Programa Caminho da Escola**

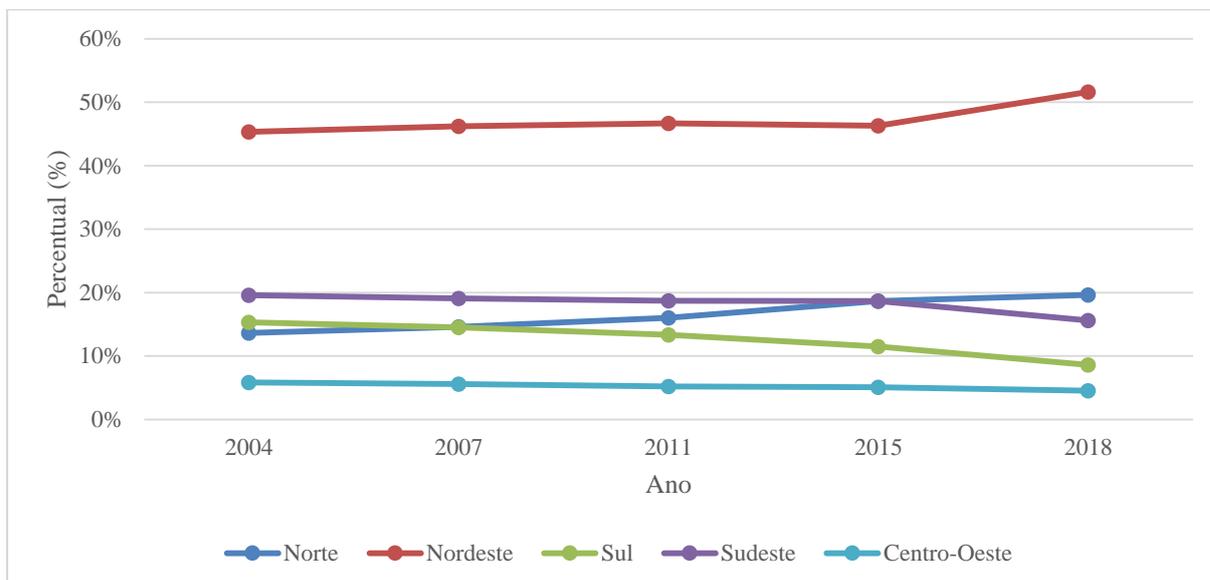
Com o intuito de mitigar as dificuldades enfrentadas pela população, os governos têm aumentado os investimentos em políticas públicas visando oferecer benefícios à sociedade por meio de programas sociais. Nesse contexto, o Governo Federal, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, através do FNDE, têm implementado a Política Nacional de Transporte Escolar (Junior; Yamashita, 2023).

Essa política nacional, que engloba programas como o Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), tem sido cada vez mais objeto de debates. O PNATE foi instituído pela Lei nº 10.880 em 9 de junho de 2004, no âmbito do Ministério da Educação, com execução a cargo do FNDE. Entre seus objetivos estava o propósito de oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública residentes em áreas rurais, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Monteiro; Medrano, 2023b).

Os recursos do PNATE se destinaram à manutenção de veículos escolares, como ônibus ou embarcações, de propriedade do ente federado, devidamente regularizados pelo órgão executivo de trânsito, para pagamento de despesas como reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas do ano em curso, pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes, além de outros serviços necessários para a adequada manutenção do veículo (Monteiro; Medrano, 2023b).

Para compreendermos melhor a evolução do repasse financeiro do PNATE ao longo do tempo, podemos observar o Gráfico 34, que apresenta a evolução do percentual desse repasse para cada região do país no período de 2004 a 2018.

Gráfico 34 - Evolução do Percentual de Repasse Financeiro do PNATE por Região (2004 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2024).

A análise dos dados do PNATE revela padrões distintos na distribuição do repasse por região ao longo dos anos. Notavelmente, o Nordeste testemunhou um crescimento significativo, com o percentual de repasse aumentando de 45,35% em 2004 para 51,62% em 2018. Esse aumento sugere uma atenção especial às necessidades de transporte escolar na região e pode refletir políticas direcionadas para melhorar o acesso à educação. Em contraste, o Sul e o Sudeste experimentaram declínios acentuados nos percentuais de repasse do PNATE ao longo do período analisado, com o Sul caindo de 15,33% para 8,60% e o Sudeste de 19,58% para 15,60%. Essa diminuição pode ser atribuída a mudanças nas políticas de distribuição de recursos ou a uma reavaliação das necessidades de transporte escolar nessas regiões.

Vale mencionar que, apesar de ser uma importante ajuda para custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento e outros serviços mecânicos, o PNATE não abrangia todas as necessidades para melhorar as condições de transporte dos estudantes. Nesse contexto, a criação do Programa Caminho da Escola representou um avanço na Política Nacional de Transporte Escolar, especialmente no que diz respeito à renovação e padronização da frota escolar (Junior; Yamashita, 2023).

A Resolução CD/FNDE nº 03, de 28 de março de 2007, deu origem ao Programa Caminho da Escola, que posteriormente foi regulamentado pelo Decreto da Presidência da República nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009. Este programa foi concebido com o propósito central de modernizar a frota de veículos escolares, garantindo segurança e qualidade no transporte dos

estudantes e contribuindo para a diminuição da evasão escolar. Além disso, visava ampliar o acesso e a permanência dos alunos matriculados na educação básica da zona rural, tanto nas redes estaduais quanto municipais, através de um serviço de transporte diário. Direcionado principalmente para estudantes que residem em áreas rurais e ribeirinhas, o Caminho da Escola tem como objetivo assegurar um deslocamento seguro e de qualidade desses alunos até as escolas públicas (Junior; Yamashita, 2023).

Além dos propósitos mencionados, o Caminho da Escola também tem como objetivo padronizar os veículos de transporte escolar, reduzir os custos desses veículos e aumentar a transparência nas aquisições. A padronização dos veículos é realizada por meio de uma parceria entre o FNDE e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), que oferecem veículos com especificações exclusivas, especialmente projetados para o transporte de estudantes e adaptados às condições de tráfego das vias tanto em áreas rurais quanto urbanas do Brasil, além das necessidades de navegação das embarcações nos rios do país (Junior; Yamashita, 2023).

A partir da publicação da Resolução CD/FNDE nº 45, de 20 de novembro de 2013, o Programa Caminho da Escola teve sua abrangência ampliada. Passou a incluir alunos do ensino superior, refletindo um compromisso renovado com o acesso à educação em todas as suas formas. Além disso, houve a flexibilização para atender estudantes de áreas urbanas, permitindo que um número ainda maior de estudantes se beneficiasse desse serviço essencial (Junior; Yamashita, 2023). Essas mudanças visam garantir que todos os estudantes, independentemente de sua localização geográfica ou nível educacional, tenham acesso a um transporte escolar seguro e de qualidade, promovendo assim a igualdade de oportunidades educacionais em todo o país.

Além de ampliar a abrangência e a flexibilidade do programa, os veículos do Caminho da Escola não apenas garantem o acesso diário dos estudantes às escolas, mas também podem ser utilizados para facilitar o desenvolvimento de atividades pedagógicas, esportivas, culturais ou de lazer, conforme previsto no plano pedagógico e realizadas fora do ambiente escolar (Junior; Yamashita, 2023). Isso demonstra a versatilidade dos veículos e sua importância para a formação integral dos alunos.

Para viabilizar essa modernização e expansão do transporte escolar, os entes federados podem participar do Programa Caminho da Escola de três maneiras: utilizando recursos próprios, incluindo linhas de crédito de bancos oficiais, solicitando ao FNDE a adesão à ata de registro de preços pelo Sistema Informativo de Gerenciamento de Adesão a Registro de Preços

(SIGARP); por meio de emendas parlamentares, conforme a Resolução nº 08/2020 do FNDE, solicitando assistência financeira via Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) no Plano de Ações Articuladas (PAR); ou através de aquisição custeada pelo FNDE no âmbito do PAR, onde o gestor valida o Termo de Compromisso no SIMEC e monitora as anuências no SIGARP para assinar o contrato com o fornecedor dos veículos (TCE-PE, 2021).

Essas estratégias de participação e financiamento são essenciais para garantir que as mudanças promovidas pelo programa tenham efeitos reais e duradouros. A relevância dessas ações é ainda mais evidente quando se analisa a evolução do uso de diferentes tipos de veículos, conforme demonstrado na Tabela 10, que apresenta o percentual do tipo de veículo utilizado no Nordeste em 2007 e 2018. A modernização e diversificação da frota, alinhadas às mudanças do programa, reforçam a capacidade do Caminho da Escola de oferecer um transporte escolar mais seguro e eficiente, afetando positivamente a educação em todo o país

Tabela 10 - Percentual do Tipo de Veículo Utilizados no Nordeste pelo Programa Caminho da Escola (2007 e 2018)

<b>Veículo</b>	<b>2007</b>	<b>2018</b>	<b>Diferença</b>
<b>Rodoviários</b>			
<b>Ônibus</b>	28,6%	37,8%	9,3%
<b>Micro-Ônibus</b>	4,3%	16,0%	11,7%
<b>Van/Kombi</b>	11,4%	23,8%	12,4%
<b>Caminhão</b>	14,0%	0,5%	-13,5%
<b>Caminhonete</b>	33,6%	7,9%	-25,7%
<b>Carro de Passeio</b>	8,1%	13,3%	5,2%
<b>Outros</b>	0,0%	0,7%	0,7%
<b>Aquaviários</b>			
<b>Barco de Alumínio</b>	12,1%	11,8%	-0,3%
<b>Barco de Madeira</b>	49,1%	41,2%	-7,9%
<b>Canoa</b>	29,3%	47,1%	17,8%
<b>Outros</b>	9,5%	0,0%	-9,5%

Fonte: Elaboração própria com base em Carvalho (2018b).

A análise da Tabela 10 revela mudanças notáveis no tipo de veículo utilizado no transporte escolar no Nordeste entre 2007 e 2018. Houve um crescimento significativo no uso

de ônibus e micro-ônibus, com os percentuais subindo de 28,6% para 37,8% e de 4,3% para 16,0%, respectivamente. Esse aumento sugere uma transição gradual para veículos maiores e mais adequados para o transporte de estudantes, possivelmente visando a segurança e o conforto durante o trajeto. Além disso, a utilização de vans e kombis também aumentou consideravelmente, passando de 11,4% para 23,8%, refletindo uma resposta à necessidade de transporte em áreas onde ônibus de grande porte não são viáveis, bem como uma preferência por veículos mais versáteis e econômicos. Por outro lado, os caminhões e caminhonetes, apresentaram uma queda acentuada em sua utilização, com os percentuais caindo de 14,0% para 0,5% e de 33,6% para 7,9%, respectivamente, indicando uma mudança de preferência para veículos mais adequados ao transporte de passageiros e uma diminuição no uso de veículos utilitários para esse fim. Em termos de transporte aquaviário, observa-se um aumento significativo no uso de canoas, com o percentual subindo de 29,3% para 47,1%, enquanto o uso de barcos de madeira diminuiu de 49,1% para 41,2%. Essas mudanças indicam uma adaptação às condições locais, preocupações com segurança, bem como mudanças nas disponibilidades e preferências de transporte ao longo do tempo.

Essa evolução no perfil dos veículos utilizados no Nordeste ao longo dos anos pode ser interpretada em conjunto com a análise da Tabela 11, que apresenta uma comparação da idade da frota rodoviária em 2007 e 2018, por região do país.

Tabela 11 - Comparação da Idade da Frota Rodoviária do Programa Caminho da Escola por Região (2007 e 2008)

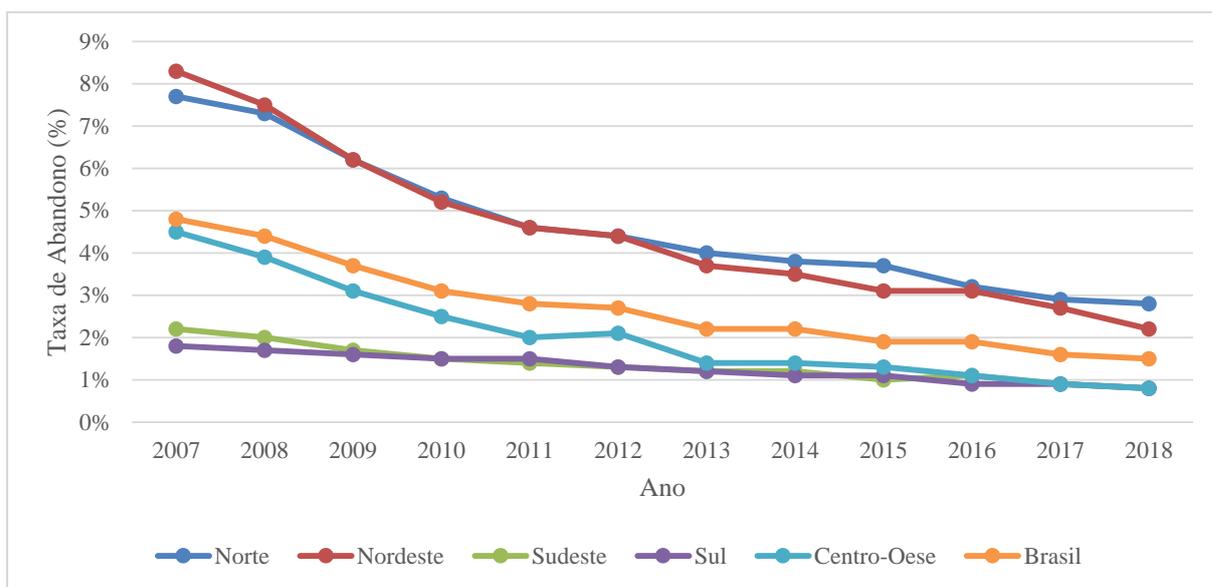
<b>Veículo</b>	<b>2007</b>	<b>2018</b>	<b>Diferença</b>
<b>Norte</b>	14,7	8,3	-6,4
<b>Nordeste</b>	18,9	9,6	-9,3
<b>Sul</b>	15,1	9,5	-5,6
<b>Sudeste</b>	12,3	8,6	-3,7
<b>Centro-Oeste</b>	15,2	7,5	-7,7
<b>Brasil</b>	15,6	8,9	-6,7

Fonte: Elaboração própria com base em Carvalho (2018b).

Os dados revelam uma notável redução na idade média da frota em todas as regiões, evidenciando um esforço abrangente de renovação e modernização dos veículos utilizados no transporte escolar ao longo do período analisado. Destaca-se o Nordeste e o Centro-Oeste, que registraram as maiores reduções, com diferenças de -9,3 e -7,7 anos, respectivamente, sugerindo

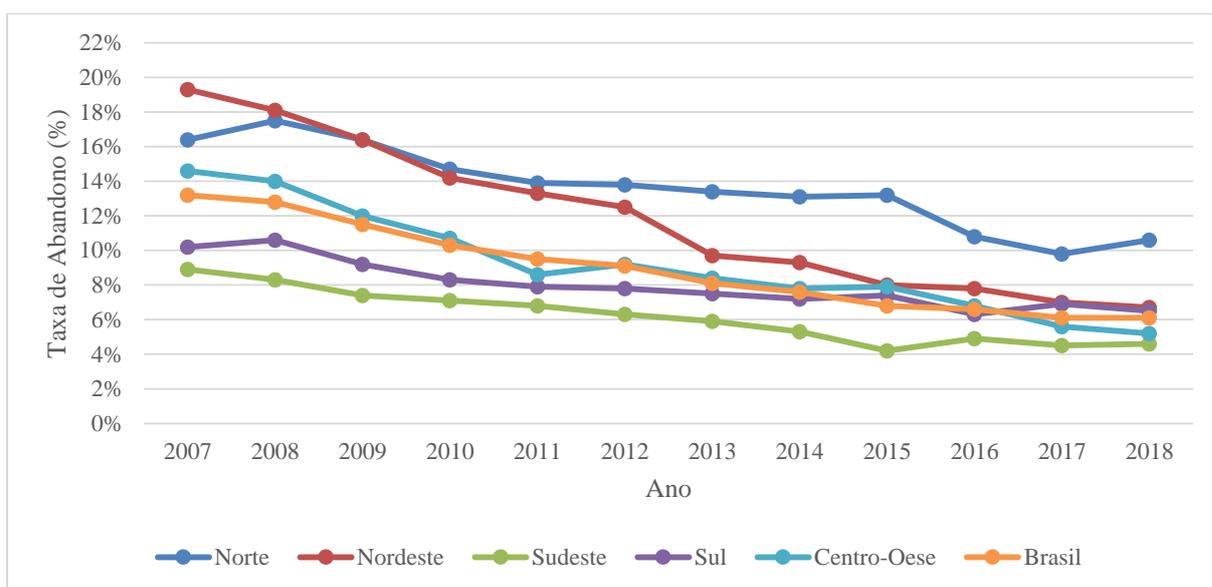
uma atenção especial nessas áreas para substituir veículos mais antigos. Estes esforços alinham-se com o propósito do programa de modernizar a frota de veículos escolares, visando garantir segurança e qualidade no transporte dos estudantes, além de contribuir para a diminuição da evasão escolar. Nesse contexto, é pertinente apresentar os Gráficos 35 e 36, que evidenciam respectivamente a evolução da taxa de abandono escolar do ensino fundamental e do ensino médio, por região do país, entre os anos de 2007 a 2018.

Gráfico 35 - Taxa de Abandono Escolar do Ensino Fundamental por Região (2007 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2024).

Gráfico 36 - Taxa de Abandono Escolar do Ensino Médio por Região (2007 a 2018)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2024).

Ao se analisar a taxa de abandono escolar no ensino fundamental, depara-se com uma narrativa de evolução e superação ao longo dos anos. Em 2007, as regiões Norte e Nordeste despontavam com as taxas mais elevadas, atingindo 7,7% e 8,3%, respectivamente, enquanto o Sudeste se destacava com a mais baixa, registrando apenas 2,2%. No entanto, um padrão de melhoria progressiva se revelou, com todas as regiões testemunhando uma queda nesses índices. Em 2018, as taxas haviam caído para 2,8% no Norte, 2,2% no Nordeste, 0,8% no Sudeste, Sul e Centro-Oeste. É digno de nota o avanço notável nas regiões Norte e Nordeste, com uma redução de 4,9 e 6,1 pontos percentuais, respectivamente, ao longo desse período, aproximando-se das demais regiões. Apesar desses avanços, tais regiões ainda mantinham, em 2018, as maiores taxas de abandono.

Essa mesma tendência é observada no ensino médio. Em 2007, as regiões Norte e Nordeste também lideravam em termos de taxas de abandono, alcançando 16,4% e 19,3% respectivamente, enquanto o Sudeste sustentava a menor taxa, com 8,9%. Contudo, um cenário de transformação gradual se delineou ao longo dos anos, com todas as regiões experimentando uma queda nesses índices. Em 2018, as taxas haviam decrescido para 10,6% no Norte, 6,7% no Nordeste, 4,6% no Sudeste, 6,5% no Sul e 5,2% no Centro-Oeste. Nesse cenário destaca-se o expressivo declínio no Nordeste, com uma redução de 12,6 pontos percentuais entre 2007 e 2018, seguido pelo Centro-Oeste, com uma queda de 9,4 pontos percentuais. No entanto, apesar desses avanços, as regiões Norte e Nordeste ainda encaram desafios notáveis em relação ao abandono escolar, justificando a necessidade de políticas educacionais direcionadas a esses territórios específicos.

Ao examinar os Gráficos 35 e 36, é notável que houve uma redução nas taxas de abandono tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio. No entanto, a redução percentual foi mais significativa no ensino médio. Enquanto a taxa de abandono no ensino fundamental do Brasil diminuiu em 3,3 pontos percentuais (de 4,8% para 1,5%), no ensino médio, essa queda foi de 7,1 pontos percentuais (de 13,2% para 6,1%). Esses resultados ressaltam a importância de programas como o PNATE e o Caminho da Escola, que possivelmente contribuíram para essa redução em ambas as etapas de ensino.

Neste contexto, destaca-se um estudo conduzido por Monteiro e Medrano (2023a) que analisou o impacto do Programa Caminho da Escola na redução da evasão escolar, uma vez que um dos objetivos do programa é justamente esse. Para isso, foi utilizado o método de Diferenças em Diferenças (Dif-Dif), que permite identificar os efeitos de uma intervenção ou tratamento específico (geralmente a aprovação de uma lei) e, em seguida, compara a diferença nos

resultados antes e depois da intervenção para os grupos afetados pela intervenção, com a mesma diferença para os grupos não afetados (Monteiro; Medrano, 2023a).

Ao examinar o impacto do Caminho da Escola, observou-se que o programa contribuiu para a diminuição da taxa de evasão no Brasil entre os anos de 2007 e 2014, evidenciando que o programa está cumprindo sua missão de ajudar a reduzir a evasão escolar no país. De forma mais precisa, pode-se afirmar que a implementação do programa resultou em uma redução de 2 estudantes a cada 1.000 da educação básica no Brasil que deixaram de abandonar os estudos (Monteiro; Medrano, 2023a).

Partindo da premissa de que a distância não é o único fator que influencia a evasão dos alunos, Monteiro e Medrano (2023a) consideraram outros aspectos que afetaram a evasão escolar em sua análise. Isso incluiu a renda familiar, a falta de disponibilidade de escolas, a escassez de informações para acompanhar a turma (o que pode levar ao aumento da repetência ou reprovação), além de dificuldades com a metodologia educacional adotada pela escola, entre outros. Ao considerar o impacto do programa em conjunto com esses fatores, observou-se uma mudança nesse cenário. O Programa Caminho da Escola contribuiu para uma redução na evasão de aproximadamente 0,493%. Em outras palavras, cerca de 4 alunos a cada 1000 deixaram de abandonar os estudos nos municípios que adotaram o programa entre 2007 e 2014 (Monteiro; Medrano, 2023a).

Os pesquisadores realizaram ainda uma análise regionalizada do Programa Caminho da Escola. Na região Norte, o programa não teve impacto direto na redução da taxa de evasão, porém, quando ajustado por outros fatores, já mencionados, que influencia a evasão dos alunos observou-se uma redução de 0,7%. No Nordeste, embora em alguns estados tenha havido redução da evasão, quando agregados os resultados, o programa não demonstrou efeito isolado. Na região Sudeste, o programa contribuiu para uma redução da evasão em cerca de 0,015%, embora não tenha sido considerada as particularidades estaduais. No Sul, observou-se uma redução de aproximadamente 0,4% na taxa de evasão. Já no Centro-Oeste, o programa resultou em uma diminuição de aproximadamente 0,1% na evasão escolar (Monteiro; Medrano, 2023a).

Adicionalmente, Monteiro e Medrano (2023b) conduziram outro estudo, empregando também o método de Diferenças em Diferenças (Dif-Dif), com o objetivo de avaliar o impacto do PNATE e seus efeitos em alguns indicadores educacionais no Brasil. Este estudo abrangeu a análise da taxa de matrícula, a taxa de abandono e a taxa de reprovação no período de 2004 a 2016, além do impacto no indicador de distorção idade-série entre 2007 e 2016 (Monteiro; Medrano, 2023b).

A análise do impacto do PNATE revelou que o programa contribuiu para o aumento da taxa de matrícula no Brasil entre 2004 e 2016. Os recursos repassados para a manutenção da frota de transporte escolar rural resultaram em um acréscimo de 0,16% na taxa de matrícula, representando cerca de 80 mil novos alunos. No entanto, não foram encontradas evidências estatisticamente significativas quanto ao impacto do programa na taxa de abandono ou na taxa de reprovação. Quanto à distorção idade-série, entre 2007 e 2016, o PNATE contribuiu para uma redução de aproximadamente 1,6% no Brasil. É importante ressaltar que, embora o transporte escolar tenha sido um fator relevante, outros elementos como renda familiar, disponibilidade de escolas e dificuldades na metodologia educacional também influenciam esses indicadores (Monteiro; Medrano, 2023b).

Esses achados enfatizam a complexidade dos fatores que afetam a educação e, por conseguinte, o desenvolvimento econômico e social. Nesse aspecto, o trabalho realizado por Nogueira (2020) reforça a relação existente entre o FNDE e sua importância para a economia. Utilizando o modelo de Mankiw, Romer e Weil (1992) - doravante denominado MRW<sup>39</sup> - o autor desenvolveu um novo desdobramento dos fatores de produção com a inclusão da variável capital estruturante e a geração de novas equações de equilíbrio, denominado modelo MRW ampliado. A proposta incluía essa nova variável no processo de crescimento econômico, além do capital físico e humano. O capital estruturante incorporava informações relacionadas aos gastos com apoio à educação básica executados pelo FNDE. Essa variável apresentou características híbridas, pois abarcava tanto aspectos do capital físico, fornecendo infraestrutura, máquinas e equipamentos para aumento da produtividade, quanto do capital humano, por meio de políticas de melhoria educacional e qualificação de mão de obra (Nogueira, 2020).

A inclusão desta variável no modelo proposto foi testada em uma estrutura de painel utilizando dados econômicos e sociais das 27 unidades da federação no Brasil, no período de 1994 a 2016. O objetivo era verificar se, além da missão do FNDE de prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuíssem para uma educação de qualidade, os gastos com educação pelo Fundo impactavam o crescimento econômico no Brasil. Os resultados indicaram

---

<sup>39</sup> O estudo do crescimento econômico tem, no trabalho seminal de Solow (1956), um marco teórico relevante que deu origem a diversos outros modelos. Entre eles, destaca-se o estudo de Mankiw, Romer e Weil (1992) - doravante denominado MRW. Esses autores expandiram a teoria do crescimento econômico ao incorporar a variável capital humano, partindo da premissa de que os diferenciais de renda entre países poderiam ser explicados pelo nível de educação da população. Essa ampliação do modelo de Solow incluiu tanto o capital físico quanto o humano como determinantes básicos do crescimento, contribuindo significativamente para o entendimento das diferenças de renda per capita entre diversas economias (Nogueira, 2020).

que, embora o capital humano seja o fator mais relevante para o crescimento econômico, a variável capital estruturante - representando os gastos com educação executados pelo FNDE - também é importante para a compreensão do desempenho do produto *per capita* na economia brasileira. O estudo concluiu que um aumento de 1% no capital estruturante gerava uma elevação de 0,127% na renda agregada, enquanto para o mesmo aumento percentual no capital físico, a renda agregada cresceria 0,0324%. Além disso, o aumento médio de um ano de escolaridade da população brasileira elevou o PIB per capita em 8% (Nogueira, 2020).

No contexto do Nordeste brasileiro, onde as desigualdades sociais e econômicas são mais evidentes, investir em políticas educacionais é ainda mais crucial. Os programas analisados, como o PNAE, o PDDE, o PNATE e o Programa Caminho da Escola, desempenham um papel fundamental nesse cenário, promovendo não apenas a qualidade da educação, mas também a inclusão social e o desenvolvimento econômico da região. Esses esforços ilustram como a aplicação dos conceitos discutidos no estudo de Nogueira (2020) pode ser particularmente eficaz em regiões que mais necessitam de desenvolvimento.

#### 7.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas educacionais implementadas pelo FNDE no Nordeste brasileiro têm se mostrado fundamentais para o desenvolvimento social e econômico da região. O PNAE, ao promover a diversificação na agricultura familiar e fomentar a inclusão econômica e social dos agricultores locais, contribui para fortalecer a economia regional e assegurar uma alimentação adequada para os alunos. Por sua vez, o PDDE, ao disponibilizar recursos financeiros diretos para melhorias na infraestrutura escolar e aquisição de materiais didáticos, estimula a autonomia na gestão escolar e incentiva investimentos públicos que impulsionam a economia local e regional.

Além disso, o PNATE e o Programa Caminho da Escola desempenham um papel fundamental ao garantir o acesso dos alunos à escola, especialmente nas áreas rurais, o que contribui para a inclusão social e o desenvolvimento econômico dessas regiões. Reduzindo a taxa de evasão escolar, os programas possibilitam que mais alunos frequentem a escola, o que, por sua vez, pode gerar impactos positivos no desenvolvimento social e econômico das comunidades.

Dessa forma, as políticas educacionais do FNDE não só elevam a qualidade da educação no Nordeste, mas também reduzem as disparidades regionais e promovem um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo. Alinhadas com a ideologia novo/social desenvolvimentista, que

vê o Estado como um agente ativo no estímulo ao crescimento econômico e social, essas iniciativas contribuem para a formação de um capital humano qualificado e garantem uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento, especialmente em regiões carentes como o Nordeste do Brasil.

Diante do exposto, é evidente que as políticas educacionais analisadas têm um efeito significativo no desenvolvimento do Nordeste brasileiro. Contudo, para garantir que esses avanços sejam duradouros e abranjam um número cada vez maior de pessoas, é fundamental que continuem sendo pautadas pela busca da equidade e da inclusão social, garantindo que todos os alunos, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham acesso a uma educação de qualidade. Além disso, é importante que haja um contínuo investimento na formação e valorização dos profissionais da educação, pois são eles os responsáveis por colocar em prática as políticas educacionais e garantir que os alunos recebam uma educação que os prepare para os desafios do século XXI.

Por fim, é necessário que haja um compromisso por parte dos gestores públicos e da sociedade em geral com a educação, pois somente com um esforço conjunto será possível garantir que a educação no Nordeste seja um instrumento de transformação social e econômica, contribuindo para a construção de um futuro mais justo e igualitário para todos.

## 8. CONCLUSÃO

O pleito realizado em 2022 para presidência da República mostrou um mapa eleitoral que diferenciava o Nordeste como região das demais do país com maior quantidade de eleitores na candidatura progressista<sup>40</sup>. A isto se creditou o desenvolvimento do Nordeste durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente o efeito que esse processo teve sobre a vida das pessoas mais pobres. No entanto, ainda se carece de análises mais aprofundadas sobre os efeitos de programas que promoveram desenvolvimento na região.

Tendo como propósito discutir o desenvolvimento e o desenvolvimentismo no Brasil, buscando identificar o papel do Estado no processo desenvolvimentista da região Nordeste entre os anos 2003-2016, historicamente a menos desenvolvida do país considerando indicadores econômicos e sociais, o trabalho apoiou-se em quatro políticas públicas que, apesar de possuírem objetivos distintos, afetaram direta e indiretamente as áreas econômicas e sociais da região, a saber o PBF, o PAC, o uso e o acesso à cisternas e o FNDE.

Vale ressaltar que não se pretendia avaliar a eficácia ou eficiência dos programas em relação às metas por eles estabelecidas, mas sim analisar a promoção ou não do alinhamento à promoção do desenvolvimentismo econômico e do desenvolvimentismo social. Ademais, considerando o debate sobre desenvolvimentismo nas dimensões econômicas e sociais, foram escolhidos programas com metas prioritárias de desenvolvimento humano, bem como, com viés de expansão econômica.

Para isso, foi apresentado primeiramente o estado da arte sobre o novo e o social desenvolvimentismo. Foram discutidas várias correntes de desenvolvimento, incluindo o liberalismo econômico, segundo o qual o mercado, por si só, alcançaria um equilíbrio ótimo e desejável para todos, sem a necessidade de intervenção estatal; o nacional desenvolvimentismo, na América Latina e no Brasil, que defendia uma atuação direta do Estado na economia; e o neoliberalismo caracterizado por um intervencionismo estatal em favor do mercado. Ademais, dada a necessidade de abordar o desenvolvimentismo no Brasil e suas diferentes visões, foram apresentados de modo mais aprofundado o novo desenvolvimentismo, através dos escritos de Bresser-Pereira, e o social desenvolvimentismo, defendido por autores como Rodrigo Castelo Branco, Vera Alves Cepêda, Ricardo Carneiro, Pedro Paulo Zahluth Bastos, Fernando Nogueira

---

<sup>40</sup> A reportagem da CNN Brasil afirma corretamente esse fato. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/nordeste-e-a-unica-regiao-em-que-lula-obteve-mais-votos-que-bolsonaro-confira/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

da Costa, Maria de Lourdes Rollemberg Mollo e Adriana Moreira Amado, pontuando suas diferenças e similitudes.

Nesta perspectiva, o trabalho fez uso da metodologia dos tipos ideais de Weber para a construção de um conceito para o novo/social desenvolvimentismo, um método comum na construção de conceitos nas ciências sociais. Para esse fim, foi realizada uma revisão abrangente da literatura sobre debate; a ideia foi destacar as características mais ressaltadas pelos autores de modo a construir um todo inteligível, ou seja, construir uma interpretação sólida do que viria a ser o desenvolvimentismo, destacando os principais aspectos que caracterizam o novo e o social desenvolvimentismo.

A partir da construção conceitual, o desenvolvimentismo econômico e social foi definido como uma ideologia que enxerga o Estado como um agente central na promoção do desenvolvimento. Ela defende a intervenção estatal na economia para corrigir falhas de mercado e garantir estabilidade macroeconômica, criando empregos e reduzindo o desemprego. Além disso, advoga por um papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento social, por meio de políticas públicas que assegurem direitos, igualdade de oportunidades e justiça social, visando a um desenvolvimento inclusivo, equitativo e sustentável a longo prazo, com uma distribuição mais justa.

Com base nesse conceito, o estudo questionou se o Nordeste vivenciou, a partir de 2003, um processo de desenvolvimentismo econômico e social. Essa compreensão foi alcançada através da análise dos efeitos dos programas anteriormente mencionados com destaque para a região. Para isso, foram selecionadas algumas variáveis, como taxas de analfabetismo, desemprego, nível de pobreza, inclusão educacional e níveis de crescimento econômico. A evolução dessas variáveis foi analisada com o intuito de identificar a ação estatal no Nordeste como promotora do desenvolvimento nas dimensões econômica e social.

Conclui-se que as melhorias nos indicadores econômicos e sociais na região Nordeste tornaram-se mais evidentes a partir de 2003. Com o PBF, observou-se uma significativa redução no percentual de domicílios pobres e extremamente pobres em todas as regiões do país, especialmente no Nordeste. Na região, houve um aumento na frequência escolar e uma redução na taxa de analfabetismo entre crianças de 7 a 14 anos, resultando em um prolongamento dos anos dedicados aos estudos.

O PAC, no Nordeste, impulsionou obras importantes como a transposição do Rio São Francisco e promoveu o crescimento econômico através do fomento produtivo da Petrobras em diversos empreendimentos. Além disso, com o programa Minha Casa, Minha Vida, aumentou-

se o percentual de domicílios próprios e alugados. A iniciativa Luz para Todos levou energia elétrica para quase todos os domicílios nordestinos. Os avanços na região foram também notáveis na expansão do saneamento básico, na redução da taxa de desemprego e no aumento do rendimento médio dos trabalhadores, que cresceu mais de 60%.

O uso de cisternas no Nordeste representou um avanço significativo na convivência com o semiárido, em contraste com a tradicional abordagem de combate à seca. A construção de cisternas para consumo humano, produção e uso escolar permitiu que a população rural semiárida dedicasse mais tempo a outras atividades, resultando em um aumento no nível de instrução. Na área da saúde, houve uma redução na incidência de diarreia infantil, um indicativo da melhoria nas condições de vida.

O FNDE, por meio dos programas PNAE, PDDE e PNATE, promoveu um aumento nos indicadores educacionais do Nordeste. No ensino fundamental I (1º ao 5º ano), o Nordeste aproximou-se das demais regiões entre 2005 e 2019, com a taxa de desempenho subindo de 0,75 para 0,94. No ensino fundamental II (6º ao 9º ano), a região também registrou um crescimento significativo, com o indicador aumentando de 0,70 em 2005 para 0,87 em 2019. Adicionalmente, foram observadas na região melhorias como a redução na distorção idade-série, o fomento da agricultura familiar através do PNAE e a redução na taxa de abandono escolar.

Dito isso, com base no conceito de novo/social desenvolvimentismo, que destaca a importância da intervenção estatal na economia e a promoção do desenvolvimento social através de políticas públicas inclusivas, pode-se afirmar que o Nordeste vivenciou, a partir de 2003, um processo desenvolvimentista. O novo/social desenvolvimentismo preconiza que o Estado deve atuar ativamente para corrigir falhas de mercado, promover a estabilidade macroeconômica, criar empregos e reduzir o desemprego. Além disso, este conceito enfatiza a necessidade de políticas públicas que assegurem direitos, igualdade de oportunidades e justiça social, visando um desenvolvimento inclusivo e equitativo que vá além do mero crescimento econômico.

A partir de 2003, diversos programas implementados no Nordeste refletem esses princípios desenvolvimentistas. A significativa redução dos níveis de pobreza e analfabetismo, o aumento da inclusão educacional, a melhora das condições de saneamento básico e a expansão do acesso à energia elétrica são indicativos claros de uma intervenção estatal voltada para a correção de desigualdades sociais e regionais. Esses programas demonstram um esforço

coordenado para promover um crescimento econômico sustentável e inclusivo, beneficiando amplamente a população nordestina.

Assim, os efeitos observados na melhoria dos indicadores econômicos e sociais no Nordeste corroboram a hipótese de que a região vivenciou um processo de novo/social desenvolvimentismo. A ação estatal foi determinante para fomentar o desenvolvimento nas dimensões econômica e social, alinhando-se ao objetivo de promover um desenvolvimento mais justo e sustentável a longo prazo. Portanto, com base no conceito de novo/social desenvolvimentismo, pode-se afirmar que o Nordeste experimentou, a partir de 2003, um processo desenvolvimentista. Entretanto, é válido salientar que, a partir de 2016, é possível perceber um movimento de retração desse processo, indicando uma tendência de retrocesso nos avanços conquistados. Esse período mais recente sugere uma necessidade de reavaliar as políticas públicas ou reconsiderar a retomada das que foram descontinuadas para assegurar a continuidade do desenvolvimento na região.

Ainda há muito a ser feito pela região. Embora a frequência escolar tenha aumentado significativamente entre crianças de 7 a 14 anos, essa melhoria não se refletiu da mesma forma entre jovens de 15 a 17 anos. Ademais, apesar das melhorias nos indicadores educacionais ao longo dos anos, o Nordeste ainda apresenta uma disparidade significativa em relação às outras regiões do país, especialmente no ensino fundamental II. Além disso, embora tenham sido registrados avanços no número de matrículas e na redução da taxa de abandono escolar, em 2018, o Nordeste ainda apresentava as maiores taxas de abandono do país.

Outro ponto crítico é o alto grau de informalidade no mercado de trabalho, os baixos rendimentos mensais e a persistente desigualdade. Apesar da redução na concentração de renda em todo o país, a região Nordeste ainda se destaca como a mais desigual. Esses desafios mostram que, embora o Nordeste tenha experimentado um processo de desenvolvimento significativo a partir de 2003, impulsionado por diversas políticas públicas, é necessário continuar trabalhando para reduzir as disparidades regionais e melhorar ainda mais as condições de vida da população nordestina.

É relevante mencionar que este estudo apresenta algumas limitações que devem ser ressaltadas. A análise do novo desenvolvimentismo foi majoritariamente fundamentada nos escritos de Bresser-Pereira, embora se reconheça a significativa contribuição de outros autores que também exploram essa temática. Outra limitação está relacionada à coleta de dados; apenas a partir do ano de 2003, a PNAD passou a disponibilizar a síntese de indicadores que serviu como base para esta análise, dessa forma, não foi possível comparar alguns indicadores

anteriores a 2003 devido à falta de dados disponíveis. Além disso, os dados do IPEADATA apresentaram lacunas em alguns anos devido à falta de informações disponíveis para determinados períodos. Adicionalmente, as informações sobre os recursos do PAC, coletadas do Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, foram apresentadas apenas em nível nacional, sem desagregação por região; isso limita a precisão das análises regionais específicas. Outrossim, no que diz respeito ao processo migratório na região, verificou-se a ausência de dados específicos sobre a população sertaneja, o que restringe a profundidade da análise; para uma compreensão mais completa, seria necessário considerar outros fatores, como possíveis mudanças na atratividade de outras regiões durante o período estudado. Ademais, embora PAC, FNDE, PBF e o acesso às cisternas tenham exercido efeitos significativos no desenvolvimento do Nordeste, eles não explicam, isoladamente, todas as transformações ocorridas no período. Outras políticas e dinâmicas também desempenharam um papel relevante, mas não foram abordadas neste estudo. Dessa forma, mais do que oferecer uma análise exaustiva dos programas selecionados, este trabalho os utilizou como referência por sua vinculação ao novo desenvolvimentismo e/ou ao social desenvolvimentismo, enfatizando tanto iniciativas voltadas ao desenvolvimento humano quanto à expansão econômica. Assim, buscou-se compreender o desenvolvimentismo na região Nordeste e contribuir para o debate sobre o papel do Estado na redução das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento.

Apesar das limitações identificadas e de outras que podem ser apontadas, considera-se que o estudo realizado permitiu uma compreensão mais aprofundada do processo desenvolvimentista no Nordeste entre os anos de 2003 a 2016, bem como dos efeitos de diferentes propostas de desenvolvimento no desempenho econômico e social da região, além de fornecer e propor a utilização do conceito de desenvolvimentismo como instrumento de análise de políticas públicas para promoção do desenvolvimento regional. É relevante destacar que essa análise oferece subsídios para a formulação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que contribui para a proposição de mecanismos de controle analítico ou de eficiência dessas políticas. Seria interessante que futuros estudos retomassem a discussão apresentada aqui, ampliando a análise com a inclusão de novas variáveis, como outras políticas públicas ou um recorte temporal mais recente.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, D. P. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Sociedade & Estado**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 211-239, 2019.
- ANDRADE, M. L. **Cisternas de água para beber: um estudo sobre mudança política e institucional através do advocacy coalition framework**. 2020. 271 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2020.
- ARANHA, M. N. Liberalismo e intervencionismo: neoliberalismo, ou liberalismo construtor e intervencionismo social: a precisão de seus conceitos mediante a análise da gradação do controle estatal e de sua política de prioridades. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 34, n. 135, p. 59-73, 1997.
- ARAÚJO, T. B. de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, 11(29), p. 7-36, 1997. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8971a>> Acesso em: 10 jan. 2023.
- ARSKY, I. C. Os efeitos do Programa Cisternas no acesso à água no semiárido. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 55, Edição especial - Sociedade e ambiente no Semiárido: controvérsias e abordagens, p. 408 - 432, dez. 2020. DOI:10.5380/dma.v55i0.73378. e-ISSN 2176-9109
- ASA BRASIL – Articulação Semiárido Brasileiro. **Programa Um Milhão de Cisternas**. Disponível em < <https://www.asabrasil.org.br/acoes/plmc>>. Acesso em: 01 out. 2023.
- BARBARA, L.; GOMES, M. C. A Representação de Dilma Rousseff pela Midia impressa brasileira: Analisando os processos verbais. **Letras (UFSM)**, v. 20, n. 40, p. 67-92, 2010.
- BASTOS, P. P. Z. “A Economia política do Novo Desenvolvimentismo e do Social desenvolvimentismo”. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, pp 779-810, 2012.
- BASTOS, P. P. Z. A Construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de Interação entre Estado e Mercado nos Setores de Base. **Revista Economia**, Brasília, v.7, n.4, p. 239–275, dez. 2006.
- BERNARDES, D. A. M. Notas sobre a formação social do Nordeste. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, v. 71, p. 41-79, 2007.
- BERCHO, C. F. A educação no Império Brasileiro: Ideias fora do lugar? **Revista Trilhas Pedagógicas**, v. 01, p. 165-182, 2011.
- BIELSCHOWKY, R. **O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960**. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras / Ricardo Bielschowsky [et al.]. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, p.15-22, 2011.
- BOITO JUNIOR, A. **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Xamã, 1999. 247 p.

BRASIL, **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007a. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6025-22-janeiro-2007-549809-normaatualizada-pe.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL, **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL, **Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos estados, Distrito Federal e municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm)>. Acesso em: 15 out. 2023.

BRASIL, **Medida Provisória nº 132**, de 20 de outubro 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/132.htmimpressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htmimpressao.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL, **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Relatório Mensais** - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, 2011. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL, **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Relatório Mensais** - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal, 2016. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL, **Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) - Relatório de Gestão do exercício de 2013** - Ministério da Economia, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/planejamento-desenvolvimento-e-gestao/sepac/secretaria-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento-sepac/>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL, **Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) - Relatório de Gestão do exercício de 2015** - Ministério da Economia, 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/planejamento-desenvolvimento-e-gestao/sepac/secretaria-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento-sepac/>>. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p.7-28, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1 (109), p.47-71, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Modelos de estado desenvolvimentista - TD 412. **FGV EESP- Textos para Discussão / Working Paper Series**, São Paulo, 2016a. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Texto-Discuss%C3%A3o/350-Modelos-Estado-Desenvovimentista-TD412.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Desenvolvimentismo e a Ortodoxia Convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, p. 29-63, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Novo Desenvolvimentismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200411.htm>>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.145-165, 2016b.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.30, n. 4, p. 663-686, 2010.

CAMPELLO, T. **Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas**. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. pp. 15-24.

CAMPOS, N. A. A grande seca de 1979 a 1983: um estudo das ações do governo federal em duas sub-regiões do estado do Ceará (Sertão Central e Sertão dos Inhamuns). **Teoria & Pesquisa**, São Carlos, p. 135-168, 2004.

CARINHATO, P. H. S. Neoliberalismo, Reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Revista Aurora – UNESP**, São Paulo/; Marília, v. 03, p. 37-46, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.36311/1982-8004.2008.v2n1.1192>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CARNEIRO, R. M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso)**, Campinas, v. 21, n. 4, p. 749-778, 2012.

CARVALHO, C. P. O. O desenvolvimento da região Nordeste nos anos pós-Sudene (2000-2016). **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 39, n. 134, pp. 21-36, 2018a.

CARVALHO, F. L. O. *et al.* O LEGADO DE VARGAS NO BRASIL. **Revista Saúde em Foco**, Teresina, n. 11, p. 732-746, 2019.

CARVALHO, W. L. (org.). **Caracterização e Avaliação do Transporte Escolar do Brasil**. Goiânia: UFG, v. 1, p.128, 2018b. Disponível em:<[https://www.fn.de.gov.br/phocadownload/programas/transporte\\_escolar/2021/Avaliao%20do%20Transporte%20Escolar%20no%20Brasil%20-%20UFG%20Volume%20I.pdf](https://www.fn.de.gov.br/phocadownload/programas/transporte_escolar/2021/Avaliao%20do%20Transporte%20Escolar%20no%20Brasil%20-%20UFG%20Volume%20I.pdf)>. Acesso em: 28 abr. 2024.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 1, p. 613-636, 2012.

CASTRO, C. N. Avaliação do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), à Luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Texto para Discussão (IPEA)**, v. 2722, p. 1, 2021.

CASTRO, J. A. Avaliação do Processo de Gasto Público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). IPEA - **Texto para Discussão n. 760**, Brasília, 2000. Disponível em: < <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2347>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

CASTRO, M. Sistemas de avaliação da educação no Brasil: avanços e novos desafios. **São Paulo em Perspectiva**, v. 23, n. 1, p. 5-18, 2009.

CAVALCANTI, D. M.; COSTA, E. M.; SILVA, J. L. M. Programa bolsa família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Revista de Economia Contemporânea (Impresso)**, v. 17, p. 99-128, 2013.

CENCI, A. R.; et al. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulamentação econômica. **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 3 n. 4, p. 73-93, 2011. Disponível em: <<https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/32/29>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

CEPÊDA, V. A. Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo - um balanço histórico. **Estudos Avançados (USP. Impresso)**, São Paulo, v. 26, p. 77-90, 2012.

CETRA, G. O.; OLIVEIRA, M. A. S. Infraestrutura e crescimento regional no Brasil: uma análise da alocação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). **Revista de Economia e Administração**, v. 13, n. 1, pp. 5-29, 2014.

COELHO, A. F. C. O Estado Liberal: entre o liberalismo econômico e a necessidade de regulação jurídica. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, v. 8, n. 15, p.179-189, 2006.

COHN, G. Crítica e Resignação: **Max Weber e a teoria social (versão atualizada)**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, v. 1, p. 256, 2003.

COLISTETE, R.P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 41, n.15, p. 21-34, 2001.

COSTA, A. B.; DIAS, R. B. Estado e sociedade civil na implantação de políticas de cisternas. In: COSTA, A. B. (Org.). **Tecnologia social e políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013. p. 33-64.

COSTA, A. M. PINHEIRO, M. M. S. **Pobreza e vulnerabilidade de agricultores familiares no Sul e no Nordeste brasileiro: uma análise da seca a partir da abordagem das capacitações**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Mimeografado.

CRAVEIRO, C.B.A.; XIMENES, D. A. **Dez anos do PBF: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil**. In: Tereza Campelo e Marcelo Neri. (Org.).

Programa Bolsa Família - uma década de inclusão e cidadania. 1ed.Brasília: IPEA, 2013, v. 1, p. 1-494.

CRUZ, M. V. Brasil Nacional-Desenvolvimentista (1946-1964). **Seleção de textos sobre a História da Educação no Brasil República**, p. 22-29, 2005. Disponível em: <<https://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos/brasil-nacional-desenvolvimentista-1946-1964>>. Acesso em: 24 fev. 2022.

DATASUS - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. **Atenção Básica - Saúde da Família - de 1998 a 2015**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?siab/cnv/SIABSbr.def>>. Acesso em: 10 fev. 2024.

DATASUS - MS/SVS/CGIAE - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. **Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM**. Disponível em:<<https://bit.ly/2GcYx5q>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

DIETRICH, T. P. **Acesso à água e resultados educacionais**: evidências para o semiárido brasileiro. 2019. 51 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2019.

DILLINGHAM, R.; BERN, C.; GUERRANT, R. L. Childhood stunting: measuring and stemming the staggering costs of inadequate water and sanitation. **The lancet, London**, v. 363, n. 9403, p. 94-95, jan. 2004.

DOMINGUES, E. P.; OLIVEIRA, H. C.; VIANA, F. D. F. Investimentos em Infraestrutura no Nordeste: projeções de impacto e perspectivas de desenvolvimento. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 43, p. 405-426, 2012.

DUARTE, R. Seca, pobreza e políticas públicas no nordeste do Brasil. In: ZICARDI, Alicia (Comp.). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina. **CLACSO**, Buenos Aires, p. 425-440, 2001.

E-GESTOR ATENÇÃO BÁSICA – Informação e Gestão da Atenção Básica. **Cobertura da Atenção Básica**. Disponível em: <<https://egestorab.saude.gov.br/paginas/acesoPublico/relatorios/relHistoricoCoberturaAB.xhtml>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

FAÉ, Rogério. Desenvolvimento no Brasil: similitudes e diferenciações entre o nacional-desenvolvimentismo e as propostas governamentais da atualidade. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração (UFF)**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 53-72, 2015.

FIGUEIREDO, T. S. P. Do liberalismo ao neoliberalismo: as influências do ideário liberal na conformação da Escola de Chicago. **Leituras de Economia Política**, Campinas, v. 12, p. 97-127, 2009.

FIGUEROA PEDRAZA D.; MELO, N. L. S.; SILVA, F. A.; ARAUJO, E. M. N. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 1551-1560, 2018.

FILGUEIRAS, L. **O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.** In: BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique. (orgs.). Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M. & Arceo, Enrique. Buenos Aires: Clacso, 2006. p. 179-206.

FISCHER, I. R.; ALBUQUERQUE, L. **A mulher e a emergência da seca no Nordeste do Brasil.** Trabalhos para discussão, n. 139, Recife, jul 2002. Disponível em: <<https://www.suassuna.net.br/2017/03/a-mulher-e-emergencia-da-seca-no.html>>. Acesso em: 04 fev. 2024.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **55 anos de FNDE [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira.** (Org.). Ana, L. C. S.B. et al. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/biografia/55anosdeFNDEversaovirtual.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. **IPEA - Texto para discussão n. 2103.** Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td\\_2103.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4580/1/td_2103.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2022.

FONSECA, P. C. D. Keynes: o liberalismo econômico como mito. **Economia e sociedade**, Campinas, v.19, p. 425-447, 2010.

FONSECA, P. C. D. O Projeto Desenvolvimentista no Brasil: Histórico e Atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 117-128, 2016.

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. O Sentido Histórico do Desenvolvimentismo e sua Atualidade. **Revista de Economia Contemporânea**, São Paulo, v. 21, p. 1-20, 2017.

FONSECA, V. P. S.; SEIBT, T.; LUCKMAN, A. P.; EICHLER, V.; GUILHERMANO, L. **Tipos ideais: uma exploração do método weberiano para aplicação nos estudos do jornalismo.** Revista Líbero, São Paulo, v. 23, p. 76-91, 2020.

FREUND, J. E. **Economia, Administração e Contabilidade: estatística aplicada.** 11 ed. São Paulo: Bookman, 2006.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil.** 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, C. M. Uma Política Nacional Para o Desenvolvimento do Nordeste. **Novos Estudos Cebrap**, v. 1, n.1, p. 12-19, 1981.

GLEWWE, P; KASSOUF, A. L. **O Impacto do Programa Bolsa Família no Total de Matrículas do ensino Fundamental, Taxas de Abandono e Aprovação.** In: Silene Francisca da Silva. (Org.). I Prêmio e I Mostra Nacional de estudos sobre o Programa Bolsa Família. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2009, p. 41-56.

GOMES, F. G. Conflito social e *Welfare State*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista Brasileira de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 201-236, 2006.

GOMES, L. S.; NUNES, E. M.; RODRIGUES, F. L.; RAMALHO, S. M. Impactos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no Nordeste Brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 52, n. 2, p. 103-120, 2021.

GONÇALVES, H. F. **A QUESTÃO REGIONAL NO NORDESTE**: uma análise da trajetória socioeconômica do Nordeste brasileiro entre a década de 1950 e o final dos anos 2000. Orientadora: Dra. Rosilene Dias Montenegro, Coorientadora: Dra. Nadine Gualberto Agra. 2016. 82 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande, 2016.

GONÇALVES, H. F.; MONTENEGRO, R. D.; AGRA, N. G. **Desenvolvimento do Nordeste nos Governos FHC e Lula**. In: VIII Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional, 2017, Santa Cruz do Sul. Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios, p. 1-24, 2017.

GOVERNO FEDERAL, Ministério da Economia. **Orçamentos Anuais**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/orcamentos-anuais/2016>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

GOVERNO FEDERAL, Ministério da Economia, Planejamento e Gestão. **Dados anuais do PAC**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

GOVERNO FEDERAL, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) - **Legislação**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/acesso-a-agua-1/legislacao>>. Acesso em: 10 mai. 2024.

GOVERNO FEDERAL, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) - **Programa Cisternas**. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/release/2019/maio/cisternas%20recebe%20r\\$%20108%20milh%C3%B5es%20para%20a%20constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20mais%20de%205%20mil%20reservat%C3%B3rios.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/release/2019/maio/cisternas%20recebe%20r$%20108%20milh%C3%B5es%20para%20a%20constru%C3%A7%C3%A3o%20de%20mais%20de%205%20mil%20reservat%C3%B3rios.html)>. Acesso em: 10 mai. 2024.

GOVERNO FEDERAL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos Anuais**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 02 fev. 2023.

GOVERNO FEDERAL, **Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**. Disponível em: <<http://pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

GOVERNO FEDERAL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - **Monitore o PNATE**. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnate/paineis-do-pnate>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GOVERNO FEDERAL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Taxas de Distorção Idade-Série**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GOVERNO FEDERAL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Indicadores Educacionais**. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GOVERNO FEDERAL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Taxas de Rendimento Escolar**. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento-escolar>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GOVERNO FEDERAL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Consulta Matrícula**. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/area-de-atuacao/dados-abertos/inep-data/consulta-matricula>>. Acesso em: 15 mai. 2024.

GOVERNO FEDERAL. Portal de Dado Abertos. **Programa Dinheiro na Escola- PDDE**. Disponível em: < <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/programa-dinheiro-direto-na-escola-pdde>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GOVERNO FEDERAL. Portal de Dado Abertos. **Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. Disponível em: < <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/programa-nacional-de-alimentacao-escolar-pnae>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

HOFFMANN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade. **Econômica: revista de pós-graduação em Economia da UFF**. Rio de Janeiro: UFF, v. 7, n. 2, p. 335-341, dezembro 2005.

HOFFMANN, R. Decomposition of Mehran and Piesch inequality measures by fator components and their application to the distribution of per capita household income in Brazil. **Brazilian Review of Econometrics**. Rio de Janeiro, v. 24, n.1, p. 149 – 171, maio de 2004.

IANNI, O. Globalização e Neoliberalismo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 12(2), p. 27-32, 1998. Disponível em: <[http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02\\_03.pdf](http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v12n02/v12n02_03.pdf)>. Acesso em: 04 jul. 2022.

IBARRA, D. O neoliberalismo na América Latina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 2 (122), p. 238-248, 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário, 2017**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuario.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 10 jan. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Divisão Territorial Brasileira**. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/23701-divisao-territorial-brasileira.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais**. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ag2rWm>>. Acesso em: 07 jan. 2023.

INSA - Instituto Nacional do Semiárido. **O semiárido brasileiro**. Disponível em: <<https://www.gov.br/insa/pt-br/semiario-brasileiro>>. Acesso em: 05 nov. 2023.

IPEADATA - **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

JACOBI, P. R. **Meio ambiente e sustentabilidade**. O município no século XXI: cenários e perspectivas. Tradução. São Paulo: CEPAM, 1999.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** 1. ed. São Paulo: UNESP, 2015.

JUNIOR, M. P. R.; YAMASHITA, Y. **Evolução do transporte escolar por meio dos veículos do Programa Caminho da Escola**. In: 55 anos de FNDE [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira. (Org.). Ana, L. C. S.B. et al. Brasília: FNDE, 2023. p. 154 - 165. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/biografia/55anosdeFNDEversaovirtual.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

LEÃO, I. D.S.; MOREIRA, T.B.S.; CUNHA, G. Impactos do Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade no Nordeste. **Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro**, n.20 p. 120-147, 2016.

LEÃO, R. A. R.; VAZ, V. R. C.O novo desenvolvimentismo: limites e possibilidades frente ao debate atual. **Cadernos de Campo (UNESP)**, Araraquara v. 27, p. 167, 2019.

LINHARES, L. I. M.; XIMENES, A. V. S. F. M.; MONTEIRO, J. B. Secas e políticas públicas no semiárido brasileiro: um debate oportuno acerca do binômio combate à seca X convivência com o semiárido. **Revista Geopauta**, v. 5, p. 1-24, 2021.

LOCH, C. B. **O NOVO DESENVOLVIMENTISMO**: uma comparação dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Orientador: Dr. Armando João Dalla Costa. 2014. 50f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

LOUREIRO, F. P. O Plano Trienal no contexto das relações entre Brasil e Estados Unidos (1962-1963). **Revista de Economia Política (Impresso)**, São Paulo, v. 33, p. 671-691, 2013.

LUNA, C. F. **Avaliação do impacto do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) na saúde**: ocorrência de diarreia no Agreste Central de Pernambuco. Orientadores: Dra. Ana Maria de Brito, Dr. André Monteiro Costa, Dr. Tiago Maria. 2011. 207 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2011.

MATOS, M. P. S. R. Famílias desagregadas sobre a terra ressequida: Indústria da seca e deslocamentos familiares no Nordeste do Brasil. **NÓMADAS (MADRID)**, v. 0, p. 155-186, 2013.

MATOS, S. T. S. Conceitos primeiros de neoliberalismo. **Revista Mediações (UEL)**, Londrina, v. 13, p. 192-213, 2008.

MENDES JÚNIOR, R. C. A. **Análise do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais - P1MC, no município de Forquilha (Ceara-Brasil)**. In: I Congresso Internacional da Diversidade do Semiárido, CONIDIS, 2016, Campina Grande/PB. Anais do I CONIDIS, 2016.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido. **Economia & Sociedade**, Campinas, v. 24, p. 1-28, 2015.

MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. D. Desenvolvimentismo e Novo Desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, p. 222-239, 2013.

MONTEIRO, W. F.; MEDRANO, R. M. A. **Impacto do Programa Caminho da Escola na evasão escolar**. In: 55 anos de FNDE [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira. (Org.). Ana, L. C. S.B. et al. Brasília: FNDE, 2023a. p. 166 - 179. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/biografia/55anosdeFNDEversaovirtual.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

MONTEIRO, W. F.; MEDRANO, R. M. A. **Os impactos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar em indicadores de desempenho escolar**. In: 55 anos de FNDE [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira. (Org.). Ana, L. C. S.B. et al. Brasília: FNDE, 2023b. p. 180 - 191. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/biografia/55anosdeFNDEversaovirtual.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

MOUNTIAN, A. G. **O liberalismo Econômico e a Pobreza: raízes teóricas, estratégias de redução e limitações**. In: XXIII Encontro Nacional de Economia Política. Anais [...]. SEP (Sociedade Brasileira de Economia Política), 2018.

NASCIMENTO, C. E. P.; SANTOS, M. D. C. **Análise das políticas públicas contra a seca no Semiárido Nordestino**. In: IX Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional, 2019, Santa Cruz do Sul-RS.

NOGUEIRA, A. N. Mensurando o impacto do FNDE sobre o crescimento econômico. **Cadernos do FNDE**, Brasília, v.1, n.1, p. 75-99, 2020. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/article/view/9/1>>. Acesso em: 13 mai. 2024.

NOVAIS, F. A. **Estrutura e Dinâmica do Antigo Sistema Colonial**. 7. ed. Campinas: IE-UNICAMP, 2007.

NUNES, E. M.; MORAIS, A. C.; AQUINO, J. R.; GURGEL, I. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como mecanismo de política de inclusão na agricultura familiar do Nordeste do Brasil. **Revista Grifos**, v. 27, p. 114-139, 2018.

NUNES, M. **O programa de Aceleração do Crescimento e as fronteiras**. In: Pêgo, B.; Moura, R. (Org.). *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de políticas públicas*. 01ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2018, v. 01, p. 381- 411.

OLIVEIRA JR, M. C.; MINORI, A. M.; FROTA, M. S. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. **CADERNOS EBAPE.BR (FGV)**, v. 17, n. 3, p. 523-538, 2019.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 1, p. 37-48, 2002.

OLIVEIRA, L. F. P. **O Impacto de Ações do Programa Dinheiro Direto na Escola em Indicadores Educacionais**. Orientador: Dr. Rafael Terra de Menezes. 2017. 203f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

PACCOLA, M. A. B. A construção da hegemonia neoliberal no Brasil. **Sinais (UFES)**, Espírito Santo, v. 1, n. 19, p. 30-48, 2016.

PAULANI, L. M. A Experiência Brasileira entre 2003-2014: neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 135-155, 2017.

PAULANI, L. M. Neoliberalismo e Individualismo. **Economia e Sociedade (UNICAMP)**, São Paulo, v. 13, p. 115-127, 1999.

PAZ, A. D. FNDE: à memória sobre sua trajetória institucional. **Cadernos do FNDE**, Ano 4, v. 4, n.09, jul-dez., 2023. DOI: 10.5281/zenodo.10778031

PAZ, A. D.; RIBEIRO, C. R.; WATHEIR, V. P. **55 anos de FNDE: histórias, artes e ofícios na educação brasileira**. In: 55 anos de FNDE [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira. (Org.). Ana, L. C. S.B. et al. Brasília: FNDE, 2023. p. 32 - 57. Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-informacao/institucional/biografia/55anosdeFNDEversaovirtual.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

PEIXINHO, A. M. L. A. Trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Período de 2003 - 2010: Relato do Gestor Nacional. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**. 2013.

PERALTA, R. L. Acesso à água evita migrações e quebra histórico de subordinação no semiárido. **Agriculturas - experiências em Agroecologia**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 22 - 28, 14 dez. 2015.

PEREIRA, L. S.; TAQUES, F. H. **O desenvolvimento econômico na Região Nordeste do Brasil sob a ótica das microfinanças**. In: SEMANA DO ECONOMISTA E ENCONTRO DE EGRESSOS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ, 2014, Ilhéus. Anais da IV Semana do Economista e IV Encontro de Egressos da Universidade Estadual de Santa Cruz 2014. Disponível em: <http://www.uesc.br/eventos/ivsemeconomista/anais/gt7-6.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2019.

PEREIRA, M. C. G. **Água e convivência com o semiárido: múltiplas águas, distribuições e realidades.** 2016. 234 f. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2016.

PERNAMBUCO - Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Manual do Transporte Escolar.** Recife: TCE-PE, 2021. Disponível em: <[https://www.tcepe.tc.br/internet/docs/tce/MTE-PE\\_\\_MAR22.pdf](https://www.tcepe.tc.br/internet/docs/tce/MTE-PE__MAR22.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2024.

PESSANHA, E. C.; BRITO, S. H. A. Ensino secundário ou educação secundária? Controvérsias e singularidades na escrita de sua história. **Série-Estudos (UCDB)**, v. 38, p. 237-250, 2014.

PETROBRAS, **Plano Estratégico. Plano de Negócios 2007-2010.** Disponível em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/7964/c-7964-ptb.html>>. Acesso em: 05 fev. 2020.

PETROBRAS, **Plano Estratégico. Plano de Negócios 2011-2015.** Disponível em: <[https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/5659/Cmara\\_dos\\_Deputados\\_PN\\_20112015.pdf](https://www.investidorpetrobras.com.br/ptb/5659/Cmara_dos_Deputados_PN_20112015.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

PONTES, E.T.M. **Transições Paradigmáticas: do Combate à Seca à Convivência com o Semiárido Nordestino, o Caso do Programa Um Milhão de Cisternas no Município de Afogados da Ingazeira - PE.** Orientador: Dr. Caio Augusto Amorim Maciel. 2010. 180f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

PORCIONATO, G. L. **Contexto nacional de interação entre mercado e estado: o caso das Parcerias público e privado e o PAC.** In: WORKSHOP EMPRESA, EMPRESÁRIOS E SOCIEDADE, 9, Niterói. Universidade Federal Fluminense, set. 2014

PORTO, E. B. D. Trabalho final da disciplina de Visitas Técnicas Orientadas do Ciclo de Políticas Públicas. **Brasília: Enap**, 2019.

PORTO, M. C. S. **Estado e neoliberalismo no Brasil contemporâneo: implicações para as políticas sociais.** In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4, 2009, São Luís, MA. Anais[...]. São Luís: UFMA, 2009, p.01- 09.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. **História das Políticas Regionais no Brasil.** 1. ed. v. 1. Brasília: IPEA, 2020.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo.** 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.

RASELLA, D.; AQUINO, R.; SANTOS, C.A.T.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. L. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **Lancet (British edition)**, p. 57-64, 2013.

REIS, E.A.; REIS I.A. **Análise Descritiva de Dados.** Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG, 1 ed. Minas Gerais, 2002. Disponível em: <<https://www.est.ufmg.br/portal/arquivos/rts/rte0202.pdf>>. Acesso em: 05. abr. 2023.

REIS, F. T. **O impacto das capacidades municipais na efetividade de execução do Programa Dinheiro Direto na Escola: aplicando análise de correspondência.** *In: 55 anos de FNDE [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira.* (Org.). Ana, L. C. S.B. et al. Brasília: FNDE, 2023. p. 116 - 126. Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/biografia/55anosdeFNDEversaovirtual.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

RIBEIRO, P. R. M. HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL. **Paideia (Ribeirão Preto)**, USP - Ribeirão Preto, v. 4, p. 15-30, 1993.

RIEGER, F. C.; BRUM, A. L. O Governo Vargas (1930-1945) e a dinâmica da substituição de importações no Brasil: o papel do Estado na produção e no desenvolvimento territorial. **Research, Society and Development**, São Paulo, v. 9, p. 1-24, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/7863-Article-113824-1-10-20200909.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

RODRIGUES, D. S.; SANTOS, N. A.; FARONI, W. Programa de aceleração do crescimento (PAC): um estudo descritivo sobre os desperdícios ativos e passivos. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 17, n. 50, p. 89-105, 2018.

ROTTA, E.; REIS, C. N. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): retomada do protagonismo do estado na definição da política de desenvolvimento?** *In: Anais do I Simpósio Latino-Americano de Estudos de Desenvolvimento Regional: possibilidades de desenvolvimento em territórios periféricos.* Ijuí: Editora da UNIJUI, 2018. v. 1. p. 1-18.

SANTOS, J. G. Entre a seca e a cerca: um olhar histórico em torno da água no Nordeste brasileiro. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí. v. 21, n. 59, 2022.

SANTOS, K. A. **Programa cisternas nas escolas e a sua contribuição para a convivência com a seca no semiárido brasileiro.** 2020.136 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Geociências, Campinas, 2020.

SANTOS, M. J.; OLIVEIRA, E. M.; ARAÚJO, L. E.; SILVA, B. B. Seca, precipitação e captação de água de chuva no semiárido de Sergipe. **Engenharia Ambiental (Online)**, v. 6, p. 055-073, 2009.

SCHÜTZ, J. A.; SILVA JUNIOR, E. E. O tipo ideal weberiano: presença e representação em obras de Zygmunt Bauman. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, Paraná, v. 18, n. 210, p. 140-150, 2018.

SERRA, A. C. V.; GASPARINI, C. G. **Programa Nacional de Alimentação Escolar e qualidade da educação nos municípios brasileiros.** *In: 55 anos de FNDE [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira.* (Org.). Ana, L. C. S.B. et al. Brasília: FNDE, 2023. p. 59 - 70. Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/biografia/55anosdeFNDEversaovirtual.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

SHIGUNOV NETO, A.; MACIEL, L. S. B. O ensino jesuítico no período colonial brasileiro: algumas discussões. **Educar em Revista**, Paraná, n.31, p. 169-189, 2008.

SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática. **Produto Interno Bruto a preços correntes, por região - 2002-2018**. Disponível em: <https://bit.ly/2Td2Zc9>. Acesso em: 25 de out. 2023.

SILVA, A. K. **Brasil e o legado da década de 1980: crise e orientação da política econômica**. In: XII Congresso Brasileiro de História Econômica e 13ª Conferência Internacional de História de Empresas, Niterói-RJ, 2017.

SILVA, M. J. C. J. **Liberalismo: um breve resgate de ideias fundantes**. In: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2009.

SILVA, M. J. N. **Efeito das tecnologias sociais de reaproveitamento de água para fins agrícolas no semiárido cearense**. 2020. 61 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2, p. 361-385, 2003.

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. **Painel do Orçamento**. Disponível em: < <https://bit.ly/3x7LHPf> >. Acesso em: 10 jan. 2024.

SMITH, A. **A RIQUEZA DAS NAÇÕES**. 3. ed. Rio de Janeiro/RJ: Nova Fronteira, 2017.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, Impactos e Possibilidades Futuras. **IPEA - Texto para Discussão n. 1424**, Brasília, 2009. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2598/1/TD\\_1424.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2598/1/TD_1424.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SOUSA, B. H. **Memórias Flageladas**: narrativas sobre as secas na região do Cariri Cearense (1958-1970). 2016. 113 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

SOUSA, F. R.; ROSA, E. S. T. **Filosofia econômica e social: uma conexão entre Alfred Marshall e John Maynard Keynes**. Goiânia: NEPEC/FACE/UFG - série de textos para discussão do curso de ciências econômicas/texto para discussão n. 083, 2020. Disponível em: <[https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/118/o/TD\\_083.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/118/o/TD_083.pdf)>. Acesso em: 18 mai. 2023.

SOUZA *et al.* os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. **IPEA - Texto para discussão n. 2499**. Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td\\_2499.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SPINDOLA, F. D.; LIMA, J. P. R. Desindustrialização regional no Brasil. **Nova Economia (UFMG)**, Minas Gerais, v. 27, p. 247-293, 2017.

SPINDOLA, F. D.; LIMA, J. P. R. Um novo momento para a indústria de transformação do Nordeste? Discutindo tendências do processo de (des)industrialização da região. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 47, p. 77 / 2-109, 2016.

STRECK, L. L.; MORAIS, J. L. B. **CIÊNCIA POLÍTICA E TEORIA DO ESTADO**. 8. ed. Porto Alegre/RS: Livraria do Advogado, 2014.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. **Mitos globais e fatos regionais**. *In*: FIORI, J. L., LOURENÇO, M. S. & NORONHA, J. C. (Orgs.) *Globalização: o fato e o mito*. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, p. 41-54, 1998.

TOMAZETTE, M. A contribuição metodológica de Max Weber para a pesquisa em ciências sociais. **Revista Universitas Jus (UNICEUB)**, Brasília, v. 17, p. 1-23, 2008.

VASCONCELOS, A.; FRANCK, L. N.S.; **Análise da gestão dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) nos municípios**. *In*: 55 anos de FNDE [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira. (Org.). Ana, L. C. S.B. et al. Brasília: FNDE, 2023. p. 97 - 115. Disponível em: < <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/biografia/55anosdeFNDEversaovirtual.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2024.

WEBER, Max. **A objetividade do conhecimento nas ciências sociais**. *In*: COHN, Gabriel (Org.). *Max Weber: sociologia*. 7. ed. São Paulo: Ática, 2003.

WROBLEVSKI. B.; NASCIMENTO, N. G.; CUNHA, M. S. Impacto da (in)segurança alimentar no desempenho escolar dos estudantes brasileiros. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, Brasília, v. 20, n. 2, p. 59-77, 2020.