



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

DANIELLY CAROLINY DE ANDRADE SILVA

**DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE:** Uma análise do desenvolvimento e os efeitos econômicos e sociais na região nos governos do PT (2003 – 2016), a partir do Programa Bolsa Família e do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

Recife

2020

DANIELLY CAROLINY DE ANDRADE SILVA

**DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE:** Uma análise do desenvolvimento e os efeitos econômicos e sociais na região nos governos do PT (2003 – 2016), a partir do Programa Bolsa Família e do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia - PIMES da Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico de Ciências Sociais e Aplicadas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Economicas.

**Orientador:** Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> João Policarpo Rodrigues Lima

**Coorientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Monteiro Costa

Recife

2020

Catálogo na Fonte  
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

S586d Silva, Danielly Caroliny de Andrade  
Desenvolvimento do nordeste: uma análise do desenvolvimento e os efeitos econômicos e sociais na região nos governos do PT (2003-2016), a partir do Programa Bolsa Família e do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC / Danielly Caroliny de Andrade Silva. - 2020.  
137 folhas: il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima e Coorientadora Prof.<sup>a</sup> Dra. Ana Monteiro Costa.  
Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.  
Inclui referências.

1. Desenvolvimento. 2. Políticas econômicas – Brasil - Nordeste. 3. Nordeste – Brasil – Desenvolvimento econômico. I. Lima, João Policarpo Rodrigues (Orientador). II. Costa, Ana Monteiro (Coorientadora). III. Título.

336 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2021 – 048)

DANIELLY CAROLINY DE ANDRADE SILVA

**DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE:** Uma análise do desenvolvimento e os efeitos econômicos e sociais na região nos governos do PT (2003 – 2016), a partir do Programa Bolsa Família e do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Economia - PIMES da Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico de Ciências Sociais e Aplicadas, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Economicas.

Aprovado em: 19/02/2020.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> João Policarpo Rodrigues Lima  
(Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Monteiro Costa  
(Coorientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Maria Fernanda Gatto Padilha  
(Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. André Luiz Miranda Martins  
(Examinador Externo)  
Universidade Federal de Pernambuco/CAA

## **Agradecimentos**

Após esses anos de mestrado, gostaria de agradecer a algumas pessoas que me acompanharam e foram fundamentais para a realização de mais um sonho.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a Deus por todos os benefícios que me tem feito, e por essa oportunidade de conhecer novas pessoas e aprofundar meus conhecimentos.

Não posso esquecer, de meu orientador, Prof.<sup>o</sup> Dr.<sup>o</sup> Policarpo, por toda paciência e dedicação, bem como de minha coorientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Costa, muito obrigada pela disponibilidade e por ter me corrigido, quando necessário, sem nunca me desmotivar.

Agradeço também a meus amigos e familiares pelo apoio que me deram em todos os momentos.

Por último, desejo agradecer a meu esposo, Paulo Alberto, que incansavelmente esteve ao meu lado, sempre me motivando a seguir em frente e nunca desistir.

## Resumo

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 JK (1956 – 1961), ao passo que o Brasil crescia economicamente, o Nordeste passava por um período de crise, intensificada pela seca, o que levou movimentos sociais a reivindicarem reformas que solucionassem o problema. Mesmo com todo o esforço, 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 do planejamento regional voltado para o Nordeste, essa região ainda destacava-se em âmbito nacional pela precariedade da renda de uma grande parte da sua população. Acreditando que, apenas no governo Lula o Nordeste passou a crescer a taxas superiores à média nacional, ainda que concentrasse o maior número de pobres do país, através desta pesquisa, busca-se analisar as correntes de pensamento desenvolvimentistas e o impacto que as propostas desenvolvimentistas, em especial o Programa de Aceleração do crescimento PAC, e o Programa Bolsa Família, tiveram para o desenvolvimento regional do Nordeste durante os governos do PT. Para isto, o trabalho faz uso de revisões bibliográficas que abordem as correntes e períodos da proposta de desenvolvimentismo no Brasil, buscando assim ter um maior domínio e conhecimento sobre o tema em questão. Feito esta análise das teorias do desenvolvimento e identificada suas correntes, o trabalho buscará, por meio de uma análise qualitativa destacar o Programa de Aceleração do Crescimento PAC e o Programa Bolsa Família, direcionadas a região Nordeste nos governos do PT, tentando identificar público alvo e repasses, além de mapear as regiões mais impactadas com os programas, para daí verificar e analisar como foi o desempenho das políticas desenvolvimentistas para Nordeste, entre os anos de 2003 a 2016 em comparação com o cenário nacional. Acredita-se que averiguar as razões que diferenciam o desenvolvimento do Nordeste pode revelar informações que consigam guiar políticas sociais e econômicas capazes de impulsionar e desenvolver a região.

**Palavras Chave:** Desenvolvimento. Políticas Econômicas e Sociais. Governos do PT. Nordeste.

## Abstract

The Northeast started to be seen as a region, and to receive attention from the Federal Government's social programs and policies in a more intense way, only in the middle of the 19th century, with expansion in the following century. At the beginning of the JK Government (1956 - 1961), while Brazil was growing economically, the Northeast was going through a period of crisis, intensified by drought, which led social movements to demand reforms that would solve the problem. Even with all the effort, creation of the Working Group for the Development of the Northeast (GTDN) and the Superintendence of Development of the Northeast (SUDENE), already in the 1990s, more than three decades of regional planning turned to the Northeast, this region it still stood out at the national level due to the precarious income of a large part of its population. Believing that, only under the Lula government, the Northeast started to grow at rates above the national average, even though it concentrated the largest number of poor people in the country, through this research, it seeks to analyze the developmental thinking currents and the impact that the developmental proposals, in particular the PAC Growth Acceleration Program, and the Bolsa Família Program, had for the regional development of the Northeast during the PT governments. To this end, the work makes use of bibliographic reviews that address the currents and periods of the proposal for developmentalism in Brazil, thus seeking to have greater mastery and knowledge on the subject in question. With this analysis of development theories identified and their currents identified, the work will seek, through a qualitative analysis, to highlight the PAC Growth Acceleration Program and the Bolsa Família Program, aimed at the Northeast region in PT governments, trying to identify target audiences and transfers, in addition to mapping the regions most impacted by the programs, in order to verify and analyze how the development policies for the Northeast went from 2003 to 2016 compared to the national scenario. It is believed that investigating the reasons that differentiate the development of the Northeast may reveal information that can guide social and economic policies capable of boosting and developing the region.

**Keywords:** Development. Economic and Social Policies. PT Governments. Northeast.

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Proporção de domicílios pobres, por região – 1995-2014. ....	93
Gráfico 2 – Proporção de domicílios extremamente pobres, por região – 1995-2014. .....	93
Gráfico 3 – Proporção de domicílios pobres, por estados do Nordeste – 1995-2014. .....	94
Gráfico 4 – Proporção de domicílios extremamente pobres, por estados do Nordeste – 1995-2014. ....	95
Gráfico 5 – Número de pessoas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, por região – 2004-2016. ....	96
Gráfico 6 – Valor corrente total dos benefícios do Programa Bolsa Família em reais, por região – 2004-2016. ....	97
Gráfico 7 – Número de pessoas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, por estado do Nordeste – 2004-2016. ....	98
Gráfico 8 – Valor corrente total dos benefícios do Programa Bolsa Família em reais, por estado do Nordeste – 2004-2016. ....	99
Gráfico 9 – Frequência escolar em %, para pessoas de 7 a 14 anos, por região - 1995-2014. ....	100
Gráfico 10 – Frequência escolar em %, para pessoas de 15 a 17 anos, por região - 1995-2014. ....	100
Gráfico 11 – Frequência escolar em %, para pessoas entre 7 e 14 anos, por estado do Nordeste - 1995-2014. ....	101
Gráfico 12 – Frequência escolar em %, para pessoas entre 15 e 17 anos, por estado do Nordeste - 1995-2014. ....	102
Gráfico 13 - Taxa de analfabetismo em%, por região. ....	103
Gráfico 14 – Anos de Estudos de pessoas de 10 anos ou mais de idade em %, por região, 2002 – 2015. ....	104
Gráfico 15 – Imunização - número total de doses aplicadas, por região, 1995 a 2019. .....	105
Gráfico 16 – Taxa de mortalidade infantil (menor de um ano) em %, por região, 1995 – 2016. ....	106
Gráfico 17 – Coeficiente de Gini, por região - 1995-2014. ....	107
Gráfico 18 – Coeficiente de Gini, por estado do Nordeste - 1995-2014. ....	108

Gráfico 19 – Rendimento mensal de pessoas de 10 anos ou mais de idade em %, por região. ....	109
Gráfico 20 – Dotação de recursos empenhados do PAC, em bilhões de reais, no Brasil – 2008-2016. ....	110
Gráfico 21 – Dotação de recursos empenhados do PAC por segmento, em milhões de reais, no Brasil, entre os anos de 2007 a 2015. ....	111
Gráfico 22 - Dotação de recursos empenhados do PAC para a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, por região, entre os anos de 2007 a 2015. ....	112
Gráfico 23 - Dotação de recursos empenhados do PAC para a provisão habitacional de interesse social, por região, entre os anos de 2007 a 2015. ....	113
Gráfico 24 - Dotação de recursos empenhados do PAC por empreendimento, no Nordeste, entre os anos de 2007 a 2015 ....	114
Gráfico 25 – Dotação de recursos empenhados do PAC para o Minha Casa, Minha Vida, em bilhões de reais, no Brasil – 2009-2016. ....	115
Gráfico 26 – Percentual de domicílios particulares permanentes segundo condição de ocupação na região Nordeste, 2003-2015. ....	116
Gráfico 27 – Percentual de domicílios particulares com acesso a iluminação elétrica, por região, entre 2003 a 2015. ....	117
Gráfico 28 – Percentual de domicílios particulares com acesso ao abastecimento de água da rede geral, por região. ....	118
Gráfico 29 – Percentual de domicílios particulares com acesso ao esgotamento sanitário, por região.....	119
Gráfico 30 - Taxa de desemprego em %, por região - 1995-2014. ....	120
Gráfico 31 – Taxa de desemprego em %, por estado do Nordeste - 1995-2014. ...	121
Gráfico 32 – Grau de informalidade no mercado de trabalho em %, por região - 1995-2014. ....	122
Gráfico 33 – Grau de informalidade no mercado de trabalho em %, por estado do Nordeste - 1995-2014.....	122
Gráfico 34 – Renda média do trabalho principal em reais, por região - 1995-2014.	123
Gráfico 35 – Renda média do trabalho principal em reais, por estado do Nordeste - 1995-2014. ....	124
Gráfico 36 – Produto Interno Bruto a preços correntes, por região - 2002-2016.....	125

## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>2. Desenvolvimento Econômico: breve exposição sobre origem e correntes</b>	<b>16</b>
<b>2.1. Liberalismo Econômico.....</b>	<b>17</b>
<b>2.2. O Conceito de Desenvolvimento .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3. O Nacional Desenvolvimentismo na America Latina e no Brasil.....</b>	<b>26</b>
<b>2.4. O Neoliberalismo Econômico.....</b>	<b>33</b>
<b>3. Desenvolvimentismo, Novo Desenvolvimentismo e Social</b>	
<b>Desenvolvimentismo.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1. O Novo Desenvolvimentismo.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2. O Social Desenvolvimentismo .....</b>	<b>48</b>
<b>4. O Desenvolvimento na Região Nordeste.....</b>	<b>53</b>
<b>4.1. A Questão Regional .....</b>	<b>55</b>
<b>5. Programas de desenvolvimento e o impacto no Nordeste: Bolsa Família e</b>	
<b>PAC.....</b>	<b>69</b>
<b>5.1. Programa Bolsa Família .....</b>	<b>71</b>
<b>5.2. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.....</b>	<b>79</b>
<b>6. A trajetória socioeconômica da região Nordeste .....</b>	<b>90</b>
<b>6.1. Procedimentos Metodológicos .....</b>	<b>90</b>
<b>6.2. O impacto do desenvolvimentismo no Nordeste, na dimensão social,</b>	
<b>durante os governos do PT, a partir do Bolsa Família .....</b>	<b>92</b>
<b>6.3. O impacto do desenvolvimentismo no Nordeste, na dimensão</b>	
<b>econômica, durante os governos do PT, a partir do PAC .....</b>	<b>108</b>
<b>7. Considerações Finais.....</b>	<b>126</b>
<b>Referências.....</b>	<b>130</b>

## 1. Introdução

O conceito de Desenvolvimento teve origem na biologia, quando o naturalista Charles Darwin o denominou como processo de transformação em direção a forma mais apropriada, ou, mais ainda, um processo pelo qual os seres vivos evoluíam para alcançar suas potencialidades genéticas. (SANTOS et al., 2012). Santos et al. (2012) também argumentavam que, através de uma análise mais abrangente, a preocupação com a questão do desenvolvimento teve sua gênese nas ciências econômicas. Os trabalhos de alguns economistas como Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867), os quais abordaram o desenvolvimento como um fenômeno significativo para a consolidação do sistema capitalista, evidenciam esse fato. Contudo, foi apenas com a crise de superprodução de 1929, e com o fenômeno da pobreza, pós Segunda Guerra Mundial, na década de 1940, que emergiu a Economia do Desenvolvimento em escala global, trazendo o conceito de desenvolvimento como objeto de pesquisa, com a finalidade de observá-lo, descrevê-lo e explicá-lo.

Antes da Grande Depressão e da Segunda Guerra, década de 1930 e 1940 respectivamente, o liberalismo era visto como a grande solução para o desenvolvimento. (DIAS e CARIO, 2014). Defendia-se a ideia que o mercado por si só alcançaria um equilíbrio eficiente; segundo Adam Smith, 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, surgindo, assim, os primeiros passos da teoria do desenvolvimento nacional, ou melhor, o nacional desenvolvimentismo, a qual trazia o Estado interventor como solução para os problemas econômicos e sociais. O Estado viria a ser essa força superior que interferiria diretamente na economia de forma a superar os obstáculos, e promover o bem estar social, além de uma nação desenvolvida, através da proteção à indústria nacional e promovendo a oferta de serviços públicos

de qualidade. (DIAS e CARIO, 2014).

No entanto, no início dos anos 1970, o mundo passou por uma nova crise econômica que se agravou na década de 80. Muitos países entraram em recessão, e o Estado passou a não mais dar conta da proteção à indústria nacional, do desenvolvimento, e da prestação de serviços públicos de qualidade. (BRANCO, 2009). Passaram a surgir várias críticas ao modelo do Estado promotor do bem estar social, e junto a elas sinais de uma nova teoria de desenvolvimento, o neoliberalismo, baseada 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.

No Brasil ao invés da economia ser voltada para dentro, passou-se a adotar políticas que eram favoráveis à abertura comercial. O papel do Estado não mais era o de intervir diretamente na economia como promotor do investimento, mais o de controlar os preços macroeconômicos como taxa de câmbio e juros, a fim de construir um ambiente favorável ao investimento. A teoria neoliberal defendia a liberalização e desregulamentação dos mercados, além da estabilidade dos preços e privatizações. Com isso, empresas que foram construídas no período do nacional desenvolvimentismo passaram a ser entregue a iniciativa privada, e é importante salientar que nem sempre os interesses privados convergem com os da sociedade no geral. Somando a isto, temos o fato de que, com a abertura comercial, o país acabou ficando mais vulnerável a movimentos da economia internacional. Dessa forma, temos que, mesmo o Brasil passando por um período de estabilidade com o modelo neoliberal, os resultados finais não foram os esperados, tanto na área econômica e especialmente na social.

No final dos anos 90 o que se observou foi a falência de empresas, o desemprego, a desigualdade, além de uma hiperinflação. Com isso, surgiram debates no cenário nacional como o reconhecimento das diversidades, inclusão social e cultural, movimentos sindicais, luta por redistribuição e melhores condições de vida. Já nos anos 2000, com o advento da globalização e o aumento da competitividade entre os países, emergia a necessidade de cada país se proteger, e o neoliberalismo começou a apresentar seus primeiros sinais de exaustão, surgindo o novo desenvolvimentismo, como proposta ao desenvolvimento nacional.

O Estado deveria fazer sua parte para que os empresários se sentissem seguros para investir, além disso, a questão ultrapassava o desenvolvimento econômico, e passou-se a ter uma preocupação com a questão social e ambiental, mais especificamente com a distribuição de renda e a adaptação da sustentabilidade ambiental nas propostas, tendo um reconhecimento e respeito mútuo entre o papel do mercado e do Estado. O Estado passou admitir que o mercado era bom na alocação de recursos, entretanto o mesmo por si só não era capaz de resolver os problemas sociais e ambientais, dessa forma o Estado se atrelou ao mercado com o objetivo de promover, além do desenvolvimentismo econômico, o desenvolvimento social ambientalmente sustentável. E o que se verificou ainda no início dos anos 2000 foi a ascensão dos governos ditos de esquerda, defendendo uma política redistributiva como prioridade, e com eles uma nova teoria de desenvolvimento, a de um novo desenvolvimento econômico e social. (SAMPAIO JUNIOR, 2012). Aqui, o novo desenvolvimentismo se assemelhou ao neoliberalismo no sentido de defender a ideia de que os mercados eram eficientes para se auto-organizar, desde que o Estado promovesse meios eficientes e suficientes para tal processo. E, além dessa preocupação, no novo desenvolvimentismo, a questão social, segundo os governos progressistas, seria prioridade ante o desenvolvimento econômico. O Estado deveria ser promotor da distribuição de renda, de direitos iguais e principalmente da erradicação da pobreza. (CARNEIRO, 2012).

Tendo como motivação as questões relacionadas ao papel do Estado no processo de desenvolvimento, a proposta de trabalho que aqui se apresenta consiste em analisar o impacto das políticas desenvolvimentistas para o desenvolvimento regional do Nordeste, em especial o Programa de Aceleração do crescimento PAC e o Programa Bolsa Família. Diante disto, a problemática pauta-se na discussão teórica que existiu nos governos do 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 deste 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.

Nos anos 50 a região Nordeste era a mais pobre do país. Havia um grande hiato de renda entre o Nordeste, concentrador de renda, e a população do Sudeste do país. Enquanto a segunda apresentava os melhores indicadores sociais, o Nordeste possuía os piores; distante cada vez mais da média nacional. (GONÇALVES, 2016). Segundo Oliveira (1977 apud GONÇALVES, MONTENEGRO e AGRA, 2017), o Nordeste passou a ser visto como região, e receber atenção dos programas e políticas sociais do governo, apenas em meados do século XIX.

No início do Governo de JK (1956 – 1961), ao passo que o Brasil crescia economicamente, o Nordeste passava por um período de crise, intensificada pela seca, o que levou movimentos sociais a reivindicarem reformas que solucionassem o problema. Diante da situação, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o qual tinha como objetivo guiar políticas públicas que promovessem o desenvolvimento da região. Do GTDN, pautado no discurso de minimizar o conflito regional entre o Nordeste e o Sudeste, nasceu em 1959 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Entretanto, poucos anos após o regime militar no país, a ideia de criação da SUDENE de homogeneização inter-regional foi substituída; a prioridade passou a ser investimentos vindos do Sudeste, reduzindo o Nordeste a indústria complementar e a mercado consumidor dos produtos do Centro-Sul. Já nos anos de 1990, mais de três décadas do planejamento regional voltado para o Nordeste, essa região ainda destacava-se em âmbito nacional pela precariedade da renda de uma grande parte da sua população. (GONÇALVES, MONTENEGRO e AGRA, 2017).

Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a Presidência em 1995, dando continuidade às reformas neoliberais iniciadas ainda no governo de Collor: foram realizadas privatizações, abertura econômica e comercial, entre outras. Entre 1995 e 2002, a receita do Tesouro Nacional cresceu (devido às privatizações); em contrapartida a dívida pública aumentou em mais de 300% e a relação dívida PIB subiu de 30% em 1994 para 50% no ano de 2002, crescendo relativamente 66%. O controle da inflação acarretou um aumento geral na renda, a pobreza e miséria foram reduzidas, e houve aumento do salário mínimo, beneficiando trabalhadores que recebiam o mesmo, sendo sua maioria situada no Nordeste. (LOCH, 2014 Apud GONÇALVES; MONTENEGRO; AGRA, 2017)

No congresso o partido dos trabalhadores (PT), liderava a oposição a FHC, articulando movimentos sociais e sindicais no geral. E em 2003, Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência do Brasil, eleito pelo partido dos trabalhadores (PT), em um ambiente de gradativa estabilização monetária, favorecida também pelo crescimento da economia mundial no período. Lula manteve a base da política macroeconômica do governo anterior, mas suspendeu o processo de privatização, e ampliou os programas sociais herdados de FHC. Apesar de manter o regime econômico baseado no tripé superávit primário, controle inflacionário e câmbio flutuante, uma grande ruptura entre os governos Lula e o governo anterior foi o aumento da participação do Estado na dinâmica econômica (LOCH, 2014 Apud GONÇALVES; MONTENEGRO; AGRA, 2017).

Tendo como base que, apenas no governo Lula o Nordeste passou a crescer a taxas superiores à média nacional, ainda que concentrasse o maior número de pobres do país, o trabalho busca responder se o Estado impulsionou o desenvolvimento da região, através da análise das consequências e dos resultados de dois programas de governo para o desenvolvimento do Nordeste, durante os governos do PT. Considerando o debate sobre desenvolvimentismo, foi escolhido um programa com meta prioritária de desenvolvimento humano, o Bolsa Família, e outro com viés de expansão econômica, o PAC. O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – criado em 2007, tinha com o objetivo a promoção e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país de modo a contribuir para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável; já o Bolsa Família, programa criado em outubro de 2003, tinha com o objetivo combater a pobreza e a desigualdade do país.

O tema e a pesquisa deste trabalho se justificam quanto à pertinência por se proporem a retomar o debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, em meio a um momento histórico de hegemonia neoliberal, através da retomada do debate das correntes desenvolvimentistas. Além disso, enseja a analisar, por meio de políticas públicas, o impacto que as propostas desenvolvimentistas tiveram para o desenvolvimento regional do Nordeste, nos permitindo uma visão mais clara e objetiva da análise do desenvolvimento da região antes e depois dos governos do PT (2003 a 2016). Acredita-se que averiguar as

razões que diferenciam o desenvolvimento do Nordeste pode revelar informações que consigam guiar políticas sociais e econômicas capazes de impulsionar e desenvolver a região.

O objetivo geral da pesquisa é analisar o Estado enquanto promotor do desenvolvimento econômico e social no Nordeste, através do PAC e do Bolsa Família, durante os governos do PT. Os objetivos específicos consistem em; i) trabalhar com uma revisão das teorias desenvolvimentistas, através de um afastamento histórico; ii) analisar e apresentar o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Programa Bolsa Família, através de variáveis que mostrem o impacto entre as regiões do país e intrarregional, no que tange o Nordeste; iii) fazer uma análise comparativa entre as regiões do país em relação aos impactos econômicos e sociais do PAC e do Bolsa família; iv) além de verificar e analisar como foi o desempenho das políticas desenvolvimentistas para o Nordeste, entre os anos de 2003 a 2016 em comparação com o cenário nacional.

Como já citado, o presente trabalho busca identificar o impacto das políticas desenvolvimentistas voltadas para a região Nordeste, nos governos do PT. Para isto, faz-se uso de revisões bibliográficas que abordam as correntes e períodos da proposta de desenvolvimentismo no Brasil, buscando, assim, ter um maior domínio e conhecimento sobre o tema em questão. Feita esta análise das teorias do desenvolvimento e identificadas suas correntes, o trabalho busca, por meio de uma análise qualitativa, destacar as políticas direcionadas à região Nordeste nos governos do PT, tentando identificar público alvo, repasses e programas. Para esta parte do trabalho, tem-se como base o programa social e de transferência de renda, Bolsa Família, bem como, o PAC, programa de impacto de crescimento econômico e tecnológico. Posteriormente, o trabalho traz uma análise quantitativa que auxilia na identificação do impacto dessas políticas desenvolvimentistas no desenvolvimento regional do Nordeste, através de taxas de analfabetismo, desemprego, nível de pobreza, inclusão educacional, níveis de crescimento econômico, entre outros.

O trabalho está dividido em sete capítulos, incluindo esta introdução, e as considerações finais. Nesta introdução foi feita uma breve exposição do trabalho, apresentando motivação, problema de pesquisa, objetivos e justificativa. No capítulo 2 apresenta-se uma breve discussão acerca do desenvolvimento e do papel do

Estado neste processo. Especificamente, para que possamos compreender o processo de desenvolvimento do Nordeste entre os anos de 2003 a 2016, no capítulo 3 aborda-se um pouco do desenvolvimentismo, buscando identificar o novo desenvolvimentismo, através dos escritos de Bresser-Pereira, e o social desenvolvimentismo, defendido por Vera Alves Cepêda. No capítulo 4 versa-se sobre o desenvolvimento do Nordeste, através de um resgate histórico, para assim amparar a análise atual no seu processo de desenvolvimento. Já o capítulo 5 apresenta a descrição e a análise dos textos dos programas Bolsa Família e do PAC, buscando identificar seus aspectos políticos e socioeconômicos para o Nordeste. No capítulo 6, através da análise de variáveis ligadas aos programas Bolsa Família e PAC, em objetivos e/ou condicionalidades, se verifica a ação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento no Nordeste, durante os governos do PT. Por fim, apresentam-se as considerações finais e referências bibliográficas.

## **2. Desenvolvimento Econômico: breve exposição sobre origem e correntes**

Para poder percorrer o debate sobre a região Nordeste, apresenta-se previamente uma síntese da trajetória da teoria do desenvolvimento, suas diferentes correntes e visões. Não se tem por intenção esgotar o debate, mas indicar a origem do debate que permeia a análise dessa pesquisa. Assim, busca-se nesse capítulo apresentar as ideologias de desenvolvimento pautadas no liberalismo econômico, no nacional desenvolvimentismo e no neoliberalismo. As mesmas são caracterizadas respectivamente pelo livre mercado; pelo intervencionismo estatal e o modelo de substituição de importação; e pela abertura comercial e o Consenso de Washington. É importante ressaltar que, o que caracteriza e diferencia cada uma dessas ideologias de desenvolvimento é o grau de intervenção estatal na economia. Sendo assim, neste capítulo veremos o capitalismo sem intervenção, característica do liberalismo, na seção 2.1; o debate sobre o significado do desenvolvimento a partir dos sinais de limitação do liberalismo é apresentado na seção 2.2. Já o capitalismo com intervenção, presente no nacional desenvolvimentismo na América Latina e no Brasil é apresentado na seção 2.3; e o capitalismo com intervenção somente pró-mercado, peculiaridade do neoliberalismo econômico, na seção 2.4, conforme segue.

## 2.1. Liberalismo Econômico

Nesta seção apresentaremos, brevemente, aspectos constituintes do liberalismo econômico, bem como o processo de transição destes para o nacional desenvolvimentismo. A intenção foi descrever e caracterizar a ideologia, destacando seus aspectos econômicos, políticos e sociais, além de procurar fazer um resgate histórico que contemple as influências e os contextos que integraram essa formulação e proposta. A compreensão das ideias liberais é importante para a análise das propostas de políticas de desenvolvimento voltadas para a região Nordeste, objeto a ser estudado nesse trabalho.

A ideologia liberal nasceu com o propósito de responder às reivindicações da burguesia, nova classe em ascensão no final da idade média, período de transição entre o feudalismo e o capitalismo, fundada na propriedade privada, na livre iniciativa e no direito individual. Segundo Laski (1973 apud LIMA, WIHBY E FAVARO, 2008), o centro criador do pensamento liberal foi a França no século XVIII, com a Revolução Francesa, a qual se empenhava para derrubar o poder monárquico, que limitava os poderes da gênese burguesa. Com auge entre o século XVIII e XIX, a Revolução Industrial também foi marcada por um conjunto de transformações econômicas, sociais e tecnológicas que serviram de passagem para o trabalho assalariado, o fortalecimento do capitalismo, e o aprofundamento das ideias liberais. Nesta ocasião verificou-se o surgimento da massa operária, o enfraquecimento da empresa familiar, e em especial, a burguesia alcançou um amplo espaço na política e na economia, garantindo o poder e a ordem.

A Revolução Alemã, na busca pela unificação, seguiu os mesmos princípios das revoluções Francesa e Industrial. Segundo Loureiro (2005), na segunda metade do século XIX existia na Alemanha dois projetos políticos em disputa, um liberal e democrático, e outro militarista e reacionário. Sendo o projeto democrático derrotado em 1849, as elites conservadoras passaram a comandar militarmente o projeto de unificação nacional. Apoiados por um pensamento liberal, os nobres proprietários de terra conseguiram impor a sociedade alemã seu modelo político institucional militar e autoritário. Assim, as Revoluções Francesa, Industrial na Inglaterra, seguida pela Alemã, podem ser consideradas marcos dos primeiros

passos do pensamento liberal na economia. “Pode-se dizer que as mudanças e revoluções ocorridas entre os séculos XV e XVIII possibilitaram a vitória da burguesia e a elaboração do Liberalismo como doutrina que legitimou a nova ordem”. (LIMA; WIHBY; FAVARO, 2008, p.09).

Na última década do século XVIII, com debates sobre a Revolução Francesa 1789/1799 e a morte de Adam Smith em 19 de Julho de 1790, o qual escreveu “A Riqueza das Nações<sup>1</sup>”; tendo como princípios um governo limitado, direitos individuais e o capital, o liberalismo econômico passou a irromper nos discursos de alguns estudiosos. No início do século seguinte, século XIX, Malthus e Ricardo tomaram a “Riqueza das Nações” como ponto de partida de suas teorias, buscando aprofundar e corrigir o que consideravam equivocado, ou seja, ampliaram o debate e a ideologia liberal. (CERQUEIRA, 2005). E na segunda metade do referido século, o *laissez faire* já estava implantado na economia. Nas primeiras décadas que se seguiram, houve uma crescente estima pelo ideário liberal, fortemente defendido por Smith, o qual contestava completamente qualquer forma de manifestação de vontade do Estado sobre a economia, cuja função seria a de manter o livre funcionamento dos mercados.

Antes da Grande Depressão e da Segunda Guerra, década de 1930 e 1940 respectivamente, o liberalismo era visto como a grande solução para o desenvolvimento. (DIAS e CARIO, 2014). Defendia-se a ideia que o mercado por si só alcançaria um equilíbrio eficiente; segundo Adam Smith, a mão invisível do mercado se encarregaria de todas as alocações, via o mecanismo de preços. Ou seja, dado que os indivíduos procuram sempre maximizar suas utilidades preferindo mais a menos, o conjunto de interesses individuais geraria um resultado ótimo almejado por todos. Assim, os recursos seriam alocados de modo eficiente sem a carência de uma força interventora para tal processo; os mercados se autorregulariam sem a necessidade da presença do Estado interventor e promotor do progresso.

O ideário liberal concentrou suas energias na preparação de um terreno fértil para a acumulação do capital industrial, abrindo caminhos para a industrialização, e

---

<sup>1</sup> “Considerada pedra fundamental do liberalismo econômico, publicada em 1776, e com certeza um dos livros mais reeditados e citados dos tempos modernos”. (MORAES, 1998, p. 01-02).

a liberalização ou a desregulamentação dos mercados. Segundo Adam Smith, cada homem era o melhor juiz dos seus interesses e deveria ter a liberdade de realizá-los seguindo a sua livre vontade.

Assim é que os interesses e os sentimentos privados dos indivíduos os induzem a converter seu capital para as aplicações que, em casos ordinários, são as mais vantajosas para a sociedade [...]. sem qualquer intervenção da lei, os interesses e os sentimentos privados das pessoas naturalmente as levam a dividir e distribuir o capital de cada sociedade entre todas as diversas aplicações nela efetuadas, na medida do possível, na proporção mais condizente com o interesse de toda a sociedade." (SMITH, 1983, p. 104. v. 2.).

O Estado, segundo o liberalismo, deveria ser mínimo, "suas únicas atribuições deveriam ser a Justiça, a Diplomacia, a Defesa Nacional e a Segurança Interna". (GERMANO, 2013, p. 01), apenas intervindo na vida social e no mercado, assegurando as condições extremamente necessárias para que a sociedade e a economia atuassem por si sós. Coelho (2006) argumenta que, "[...] 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). O mesmo ainda expõe o vício privado, o egoísmo e a ganância, como exemplos de molas propulsoras para a perfeição. Fonseca (2010) também alega que, segundo a "Riqueza das Nações", o egoísmo privado transformava-se em uma virtude social. Posto isto, temos que os propositores do liberalismo econômico acreditavam que o homem deveria agir de acordo com seus próprios interesses e isto culminaria em um resultado eficiente maior.

A teoria econômica que se tornou modelo do ideário liberal defendia que as leis de mercado seriam suficientes para assegurar o desenvolvimento econômico de uma nação. As ações individuais culminariam em um auto equilíbrio, chegando ao ponto da ação estatal ser inoportuna ou mais ainda, o Estado ser visto como um comando insatisfatório para a sociedade. Em Coelho (2006), vemos que a busca pelo auto interesse conduziria a sociedade a um inevitável progresso social, os interesses individuais resultariam em um interesse coletivo maior, e a mão invisível do mercado se encarregaria de harmonizar o processo.

[Defendia-se], a partir de então, a teoria segundo a qual a economia [estaria] sujeita a leis naturais que a [levassem] fatalmente a uma situação de equilíbrio entre os integrantes do mercado, com frutos positivos para toda a sociedade, que [seria] rica se os seus integrantes o [fossem]. (COELHO, 2006, p.181).

Estaria no século XIX sólida a convicção de que o mundo seria melhor, mais produtivo e bem mais eficiente se houvesse respeito às liberdades individuais, à iniciativa privada e à acumulação de capital; indo mais além, o mundo seria mais justo se não houvesse regulamentações e monopólios estatais.

Dessa forma, o século XIX assistiu a afirmação política e econômica da burguesia como classe dominante liberal. Assistimos no decorrer do referido século, impulsionada pela ideologia liberal, a ampliação das liberdades contratuais, além da acumulação do capital nas mãos de um pequeno grupo dominante. A amplitude de liberdades contratuais apesar de ter, segundo Lima, Wihby e Favaro (2008), impulsionado o desenvolvimento industrial, a criação de máquinas a vapor, a utilização de novas fontes de energia, além do aumento da produção, bem como a facilidade de trocas entre países devido à evolução dos meios de transporte, aumentou, de forma alarmante, o grau de desigualdade, “[...] já que uma grande massa de trabalhadores se tornou miserável e tinha sua força de trabalho explorada em condições subumanas”. (LIMA; WIHBY; FAVARO, 2008, p.10). Os interesses do ideário liberal passavam agora a não coincidir com o da grande massa pobre trabalhadora. Ao mesmo tempo em que uma parcela da sociedade angariava benefícios com o aumento da produção, devido à introdução de máquinas e ao aumento da liberdade comercial, havia aumento expressivo da miséria, concentração de renda e desigualdade social.

“Estas contradições fizeram surgir teóricos que vão se opor aos resultados desta nova ordem social e propor novos caminhos para a sociedade”. (LIMA; WIHBY; FAVARO, 2008, p.10-11). Os trabalhadores inconformados com a situação passaram a reagir destruindo máquinas, lutando pela diminuição das jornadas de trabalho e formando associações. Conseqüentemente, no final do século XIX, além da liberdade e da propriedade privada uma nova demanda foi levantada, a demanda

social. (HUBERMAN 1967 apud LIMA, WIHBY e FAVARO, 2008). Assistimos no final do século XIX algumas suposições da teoria econômica passando a serem revistas, uma vez que o sistema começava a apresentar distorções e a teoria não condizia com a realidade. “[...] as crises frequentes de superprodução e os ciclos econômicos, já visíveis e duradouros no século XIX, careciam de uma explicação e chocavam-se com os modelos dos economistas do mainstream”. (FONSECA, 2010, p. 437). Ainda em Fonseca (2010), vemos que 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 eram exorbitante, além da má distribuição de renda e aprofundamento da desigualdade social. Joan Robinson relembra a dissociação do ensino da economia e os problemas econômicos empíricos que identificou, ainda quando estudante:

Eu era estudante à época em que a economia vulgar estava em um estado especialmente vulgar. Havia na Grã-Bretanha pelo menos um milhão de trabalhadores desempregados e meu próprio orientador de estudos me ensinando que o desemprego [era] logicamente impossível diante da lei de Say. (ROBINSON, 1980, p. 203 Apud FONSECA, 2010, p.437).

Nas primeiras décadas do século XX o problema persistiu, ou ainda podemos dizer se intensificou. Revoluções, guerras continentais, e para complementar o contexto caótico, a crise dos anos 1930. Segundo Germano (2013), no início dos anos 1930, as economias ocidentais passavam a conviver com um grande número de desemprego, destacando os dados Norte americano que, em 1933, apresentava cerca de 13 milhões de desempregados, o que significava 25% da mão de obra do país. Aumentava-se cada vez mais, no seio da sociedade, a descrença no *laissez faire* smithiano. O Crash da bolsa de Nova Iorque, em 1929, acabara com o otimismo da economia, minava também com a confiança nas leis do mercado. O liberalismo econômico como doutrina, portanto, estava desacreditado<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sabemos que os monetaristas interpretam a crise dos anos 1930 como resultado de intervenções no mercado, ou seja, fruto de políticas macroeconômicas equivocadas. Segundo Prado (2009), para os monetaristas, principais defensores dos mercados autorregulados, a crise da década de 1930 era resultado de erros na condução da política econômica. Para estes, sem nenhuma intervenção as forças dos mercados conviveria normalmente com os ciclos econômicos, uma vez que, as recessões seriam naturalmente revertidas por mecanismos automáticos. A ideia

Uma nova alternativa ao conjunto das ideias liberais se fazia necessária; surgindo em cena um novo pensamento, John Maynard Keynes, economista, filósofo e jurista inglês (1883-1946), o qual propôs um ideário pautado na intervenção estatal, que tinha como missão, segundo Moraes (1998), propiciar a criação do pleno emprego, moderar os desequilíbrios sociais excessivos e politicamente perigosos, além de socorrer os países e áreas economicamente deprimidas com a manutenção de uma estrutura de serviços de bem estar capaz de amenizar as desigualdades materiais acentuadas pelo funcionamento não monitorado do mercado. (MORAES, 1998, p.12). Conforme, Lima, Wihby e Favaro (2008), a redefinição do pensamento liberal desenvolvido por John Maynard Keynes se deu pela mudança no papel do Estado na economia e na sociedade, principalmente no que se refere às políticas sociais.

Em 1926, assistimos à exposição de seu ensaio “The End of Laissez Faire”, que serviu de referência para o redimensionamento da política econômica naquele período. Entretanto, somente após a Segunda Guerra Mundial em 1945, o pensamento Keynesiano passou a ser fortemente difundido, sendo suas ideias integralmente utilizadas através do chamado *Welfare State* ou ainda Estado de Bem Estar Social. “[...] o Estado do bem estar social [garantiria] os direitos aos cuidados de saúde, à educação fundamental, a uma velhice segura, e à assistência social” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 04). Através do Estado de Bem Estar Social, Keynes propôs uma alternativa para a tendência liberal, com o Estado sendo definido como um poder administrativo, que asseguraria a eficácia dos direitos sociais, oferecendo de forma eficiente e efetiva, serviços essenciais como previdência, saúde e educação. (LIMA; WIHBY; FAVARO, 2008). Inspirados em Keynes, testemunhamos nos anos 50, 60 e 70 do século XX a redefinição da política econômica nos países ocidentais, com o abandono do *laissez faire*, lema dos economistas clássicos, sendo substituído por uma intervenção maior do Estado nos negócios.

---

era de que a autorregulação não produziria depressões duradouras como a da década de 1930. Aqui, discorda-se dessa interpretação.

## 2.2. O Conceito de Desenvolvimento

Aqui versamos sobre a questão do desenvolvimentismo na América Latina, mais especificamente o caso do Brasil, abordando o nacional desenvolvimentismo, caracterizado pelo intervencionismo estatal. Entretanto antes disso, para que possamos ter um melhor domínio sobre nosso objeto de estudo, propõem-se a análise da constituição do conceito de desenvolvimento a seguir.

O conceito de desenvolvimento teve origem na biologia, quando o naturalista Charles Darwin o denominou como processo de transformação em direção a forma mais apropriada, ou mais ainda, um processo pelo qual os seres vivos evoluíam para alcançar suas potencialidades genéticas. (SANTOS et al., 2012). Santos et al. (2012) também argumentavam que, através de uma análise mais abrangente, a preocupação com a questão do desenvolvimento teve sua gênese nas ciências econômicas. Os trabalhos de alguns economistas como, Adam Smith (1776), Thomas Malthus (1798), David Ricardo (1817) e Karl Marx (1867), os quais abordaram o desenvolvimento como um fenômeno significativo para a consolidação do sistema capitalista, evidenciam esse fato. Contudo, foi apenas com a crise de superprodução de 1929, e com o fenômeno da pobreza, pós Segunda Guerra Mundial, na década de 1940, que emergiu a Economia do Desenvolvimento em escala global, trazendo o conceito de desenvolvimento como objeto de pesquisa, com a finalidade de observá-lo, descrevê-lo e explicá-lo. (SANTOS et al., 2012).

A partir da Economia do Desenvolvimento “[...] [foi] construído todo um arcabouço teórico e metodológico para descrever e promover o desenvolvimento como algo próximo a uma sociedade industrial, urbana e detentora de riqueza, por meio de acúmulo de renda monetária”. (SANTOS, et al., 2012, p. 47). Segundo Furtado (1988 apud SANTOS, 2012), o conceito de desenvolvimento para a economia fundamentava-se na concepção de acumulação de riqueza, na esperança que esta nos proporcionasse, no futuro, um maior nível de bem estar social. O desenvolvimento era entendido como “[...] a força motriz capaz de conduzir uma sociedade atrasada à uma sociedade avançada”. (SANTOS, et al., 2012, p. 48). Consoante Santos et al. (2012), para a economia se desenvolver seria necessário acumular, para só depois distribuir.

Com a Guerra Fria (1947-1991), e o acirramento entre o mundo ocidental e a ameaça comunista, esta concepção foi ampliada, e o conceito de desenvolvimento passou a abarcar a dimensão social, consolidado no Estado de Bem Estar Social. O Estado de Bem Estar Social assumiria a função de promotor do desenvolvimento humano e social, tendo como missão ofertar os serviços essenciais como, alimentação, habitação, saúde, educação e previdência a população. “[...] Pensar o desenvolvimento agora deveria ir além do crescimento econômico e dos seus indicadores quantitativos. Era preciso intensificar as ações de valorização dos seres humanos através de um sistema de proteção ao cidadão [...]”. (SANTOS, et al., 2012, p. 54). Desenvolvimento seria visto não apenas como acumulação de capital, mas como um conceito que deveria buscar de forma insistente e continuada, a redução de problemas como a desnutrição, o analfabetismo, a miséria, o desemprego, e as desigualdades sociais. “[...] Assim, os princípios do crescimento e da acumulação de riqueza deveriam ser substituídos pelos princípios das necessidades básicas. Neste caso, o conteúdo do PIB tornaria mais importante que a sua taxa de crescimento”. (SANTOS, et al., 2012, p. 54).

Amartya Sen, nos anos 2000, em seu livro o “Desenvolvimento com Liberdade”, foi muito mais além da acumulação de capital, bem como não se limitou a conceituar o desenvolvimento como a oferta por parte do Estado de direitos fundamentais. No livro, o desenvolvimento de uma nação estaria diretamente relacionado com a sua capacidade de oferecer oportunidades para a população fazer suas escolhas e exercer a cidadania. Para Amartya Sen, só haveria desenvolvimento quando os benefícios do crescimento e da acumulação do capital servissem a ampliação das escolhas e das oportunidades dos cidadãos, lhes ofertando uma vida longa, saudável e com recursos suficientes a uma existência digna das gerações atuais e futuras. (SANTOS, et al., 2012, p. 55).

Bresser-Pereira, nos seus escritos de 2006, também trouxe algumas formulações sobre o desenvolvimento, afirmando que seriam dois os fatores fundamentais que determinariam o desenvolvimento econômico: a taxa de acumulação de capital em relação ao produto nacional, e a capacidade de incorporação de progresso técnico à produção. O economista argumenta que, desde os anos 1940, com a formulação da teoria do desenvolvimento econômico, nos é

evidente a necessidade de instituições, como o Estado e os mercados, que facilitassem o processo de acumulação de capital e progresso técnico para se alcançar o desenvolvimento. Para ele:

“[...] É a partir do momento em que as nações se dotam de estados e formam estados-nação que a industrialização se viabiliza. São os estados-nação e seus governos que serão os condutores do processo de desenvolvimento, através da definição de instituições necessárias ao desenvolvimento capitalista, como a garantia da propriedade e dos contratos, a proteção da indústria nacional, e os mais variados sistemas de estímulo ao investimento produtivo, e também através da institucionalização da educação pública universal que permitirá o aumento da produtividade em toda a economia [...]”. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 04).

Sendo assim, em Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento pode ser definido como um fenômeno histórico, intimamente relacionado com a formulação dos estados-nações, com a acumulação do capital, e a incorporação de progresso técnico, ou mais ainda, com o surgimento de duas instituições fundamentais do novo sistema capitalista, o Estado e os mercados. Bresser-Pereira ainda ressalta a importância fundamental que essas instituições possuem para possibilitar o desenvolvimento, garantindo a ordem pública, a estabilidade econômica, um bom funcionamento dos mercados, além de oportunidades de lucros que estimulem o investimento.

Bresser-Pereira (2006) elucida a concepção que desenvolvimento econômico representa, no fim de tudo, um processo histórico que permite melhorias no padrão de vida da população, possibilitando mudanças estruturais, institucional e cultural; ou seja, não existiria desenvolvimento sem que houvesse crescimento da produção e da renda média populacional. Entretanto, mesmo considerando a renda per capita o melhor indicador de desenvolvimento, o economista atenta para o fato que, existem situações em que o crescimento da renda da população não indica necessariamente desenvolvimento, como é o exemplo dos países produtores de petróleo. Bresser-Pereira (2006) ainda preocupa-se em evidenciar que desenvolvimento não implica melhorias nos indicadores de desigualdades sociais, assim para ele:

“[...] o desenvolvimento econômico implica sempre melhoria dos padrões médios de vida da população, mas daí não se pode deduzir que o desenvolvimento produza em termos práticos a constituição de uma sociedade mais igualitária. Pelo contrário, historicamente, temos longos períodos em que o desenvolvimento econômico é claramente concentrador de renda [...]”. (BRESSER- PEREIRA, 2006, p. 11).

Dessa forma, o desenvolvimento pode ser entendido como um processo histórico que, através de uma estratégia nacional formulada pelos governos, empresários e burocratas, busca a elevação dos padrões de vida da população dentro de cada estado-nação. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 15). Indo mais além, o desenvolvimento pode ser considerado um conceito multifacetado, ou seja, não possui uma única definição, tendo como objetivo promover o bem estar social, econômico e cultural de uma nação, assumindo vários sentidos como, crescimento, sustentabilidade, modernidade, desequilíbrios, entre outros. (SANTOS, et al., 2012, p. 58). Assim, neste trabalho o conceito de desenvolvimento abarca uma visão multidimensional, ou seja, para além do crescimento econômico, como um processo de melhoria de vida das pessoas.

Tendo apresentado brevemente o desenvolvimento das ideias liberais, bem como o conceito de desenvolvimento, passamos a apresentar o nacional desenvolvimentismo na América Latina e no Brasil, com vistas a identificar suas características e rompimento com a ideologia liberal.

### **2.3. O Nacional Desenvolvimentismo na América Latina e no Brasil**

A crise de 1929 tomou grande proporção. Na tentativa de se proteger contra a instabilidade mundial, os países passaram a adotar uma política econômica voltada para a economia interna. Assim, a partir da Grande Depressão de 1930, em alguns países as medidas de atuação do Estado defendidas por Keynes, que via os agentes individuais incapazes de dinamizar a economia, com aumento do investimento e do emprego, diante da incerteza e da preferência pela liquidez, era expressão de esperança de retomada do crescimento. Em boa parte da América Latina, como na Argentina, Brasil, Chile e México, bem como, Colômbia, Peru, Equador, Uruguai e Venezuela, se defendia o nacional desenvolvimentismo como consequência do estrangulamento externo e como a via para o desenvolvimento

industrial.

Com as consequências econômico-sociais drásticas da década de 1930, intensificação dos fenômenos da pobreza e da depressão econômica, verificou-se que os mercados não seriam auto suficientes para alcançar o progresso e garantir satisfação, surgindo assim os primeiros passos da teoria do desenvolvimento nacional, ou melhor, o nacional desenvolvimentismo, a qual trazia o Estado interventor, como solução para os problemas econômicos e sociais. Segundo Polanyi (apud DIAS e CARIO 2014), os Estados Unidos foi o pioneiro a perceber que a demanda da sociedade era outra, que o sistema liberal havia se esgotado. O Estado viria a ser essa força superior que interferiria diretamente na economia de forma a superar os obstáculos, e promover o bem estar social, além de uma nação desenvolvida, através da proteção da indústria nacional e da oferta de serviços públicos de qualidade. (DIAS e CARIO, 2014).

No Brasil, com a crise de 1929, o país que era o maior exportador de café em escala mundial e que já enfrentava uma crise pela ampliação da oferta de um produto de demanda inelástica, se viu fragilizado. Além disso, a nação passava por uma época de instabilidade política com o assassinato do candidato a vice-presidente João Pessoa e com a chegada de Getúlio Vargas a presidência. Sendo assim, não demoraram a aparecer os primeiros sinais de esgotamento da teoria liberal, até então aplicada no país. Após a década de 1940, com a saída de Getúlio da presidência e com a entrada através de eleições de Gaspar Dutra, o país passou por um processo de redemocratização, bem como, afluía no cenário nacional a preocupação em acompanhar o desenvolvimento das grandes potências mundiais. Com a retomada de Vargas na década de 50 e mais fortemente no governo de Juscelino Kubitschek, esta preocupação da promoção do desenvolvimento nacional se intensificou. (GONÇALVES, 2012).

Desse modo, surgiu, 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, planejamento econômico, uma política comercial protecionista, e uma política industrial proativa, incentivando o investimento estatal nos setores básicos. Processou-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. (GONÇALVES, 2012). O nacional desenvolvimentismo consistiu em uma “estratégia deliberada de política econômica para promover o desenvolvimento econômico através do impulso à indústria nacional”. (FONSECA, 2014, p.41).

A ideologia sugeriu produzir internamente o que dantes era importado, sendo, para isso, fundamental a criação da CEPAL<sup>3</sup> (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) a qual elaborou um conjunto de medidas que visavam à superação do atraso econômico dos países das economias subdesenvolvidas, através da industrialização; além de sua capacidade de catalisar e difundir trabalhos clássicos de nomes como R. Prebisch, C. Furtado, A. Pinto, O. Sunkel, M. C. Tavares e E. J. Medina, dentre outros. (FONSECA, 2014, p. 31). Tendo como princípio que a industrialização seria o único caminho para o crescimento, a CEPAL propôs a substituição do padrão de crescimento econômico, o qual até então era voltado para o mercado externo, passando a ser baseado no mercado nacional. O modelo de crescimento seria sustentado pela industrialização substitutiva de importação, produzindo internamente o que era importado. A substituição começaria pela produção de bens de consumo tradicionais que exigiam tecnologias menos sofisticadas, avançando posteriormente para a produção de bens de consumo duráveis e de capital. (PEREIRA, 2011, p. 125).

Entrou com vigor no país a teoria do nacional desenvolvimentismo, baseada no modelo de substituição de importações. Pelo modelo, o Estado viria como protetor, bem como, promotor da indústria e do desenvolvimento nacional; buscando forças no nacionalismo, as economias subdesenvolvidas tentariam produzir internamente aquilo que antes era importado, priorizando o mercado nacional. (GONÇALVES, 2012). Nesse processo de transição eram substituídos inicialmente os bens de consumo primário, intensificando o processo até a substituição de bens

---

<sup>3</sup> No campo teórico, o objetivo principal da CEPAL era o de explicar o atraso econômico da América Latina em relação aos países mais avançados do capitalismo moderno, ao examinar suas tendências econômicas e sociais de médio e de longo prazo. No campo prático, principalmente nos anos de 1950 e 1960, a CEPAL influenciou a política econômica dos governos de vários países da região, alguns em maior grau (como no Brasil) e outros em menor grau. (BOCCHI; GARGIULO, 2013, p.05).

de produção, ou seja, os planos de desenvolvimento tinham como base uma economia voltada para dentro, chegando a um ponto onde a indústria nacional fosse desenvolvida o suficiente para alcançar plenitude econômica e, como consequência, social. Porém, para todo este processo funcionar, era indispensável que o Estado interviesse diretamente na economia protegendo-a, e oferecendo a estrutura necessária para os investimentos, sem deixar de oferecer serviços públicos de qualidade.

É importante destacar a influência no pensamento da CEPAL, da Escola Histórica Alemã, que defendia a ideia do Estado atuar na economia, e de Keynes, na formulação da ideologia nacional desenvolvimentista. O pensamento cepalino foi caracterizado pela divisão entre países do centro e da periferia, o mesmo analisava o intercâmbio desigual do modelo exportador dos países da América Latina, propondo industrialização via substituição de importação, além do planejamento econômico orientado pelo Estado. Sustentava-se a partir daí a ideia que a América Latina desenvolvia-se como parte integrante da economia mundial, sendo seu subdesenvolvimento explicado pelo desenvolvimento orientado para o mercado externo, como fornecedora de matérias primas em troca de produtos industrializados. (MAURICIO, 2013).

No que tange a Escola Histórica Alemã temos que, a mesma foi formada por um grupo de autores não necessariamente alemães. Com predominância entre a segunda metade do século XIX até meados de 1920, a Escola Histórica Alemã mantinha uma postura crítica em relação à teoria econômica clássica, buscando compreender e explicar os fenômenos econômicos e históricos da época; aqui se propunha o Estado como representante do povo e responsável pelo seu bem estar social. (MEKARU, 2016). Quanto ao pensamento Keynesiano, esse defendia a ideia que o Estado deveria assumir o papel de regulador, perseguindo taxas de consumo e de poupança. Para o mesmo, a regulamentação governamental seria mais eficiente que o livre mercado, de mesmo modo o nacional desenvolvimento defendia o intervencionismo estatal. (LOCH, 2014).

O nacional desenvolvimentismo pode ser caracterizado: pelo ativo papel do Estado na promoção do crescimento via rápida industrialização, pela maior participação do Estado na produção através da criação de empresas públicas, bem

como pela participação do empresariado nacional privado e das empresas transnacionais. Iniciou-se um processo de reorientação do papel do Estado na economia, tal qual, seria imprescindível a atuação deste na promoção do crescimento e desenvolvimento nacional. Acreditando que sem a intervenção estatal a “[...] nação [permaneceria] no atraso, com péssima distribuição de renda, periférica ou subordinada no contexto internacional, com indicadores sociais degradantes [...]”. (FONSECA, 2004, p. 228).

No Brasil, Getúlio Vargas, foi o primeiro governo de perfil nacional desenvolvimentista, pautado no nacionalismo<sup>4</sup>. O mesmo fomentou uma política industrial consciente, animada e operada por órgãos governamentais. Seu intuito era esforça-se e tornar o Estado indutor do desenvolvimento. Tendo como base dados extraídos do capítulo XI do livro “Populismo e Nacional Desenvolvimentismo<sup>5</sup>”, em seu primeiro mandato, Vargas criou: em 1937, o Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER); em 1942 a Vale do Rio Doce; em 1943 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Companhia Siderúrgica Nacional, no mesmo ano a fábrica de motores começou a produzir e; em 1945 criou a Companhia Hidroelétrica do Vale do São Francisco. Em seu segundo mandato, o ideário nacional desenvolvimentista persistiu: em 1952 criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no mesmo ano o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e; em 1953 a Petrobrás.

Consoante Bastos (2006), na década de 30, Getúlio concentrou forças na superação da crise econômica, buscando meios de destinar recursos para apoiar o desenvolvimento de novas atividades econômicas associadas à diversificação do mercado interno; orientando e regulando os recursos escassos como reservas

---

<sup>4</sup> “Um dos estudiosos do nacionalismo brasileiro no período Vargas, Ludwig Lauerhass Jr. oferece em sua análise o conceito de nacionalismo, que seria um sistema em que o Estado-nação seria o grupo mais elevado na ordem social e devido a isso seria o foco primeiro de lealdade dos cidadãos e seria o detentor da legitimidade de tomar as decisões finais na direção dos negócios humanos [...]. Assim, para o autor, o nacionalismo baseia-se na lealdade dos cidadãos e na visão de o Estado ser a entidade responsável pela condução do desenvolvimento”. (LAUERHASS, 1986, p. 17 apud CABRAL, 2016, p. 22).

<sup>5</sup> Disponível em <[http://www.simonsen.br/semipresencial/pdf\\_real/capi\\_11.pdf](http://www.simonsen.br/semipresencial/pdf_real/capi_11.pdf)> Acesso em: 20 set. 2019.

cambiais. O propósito, da década era proteger as camadas sociais marginalizadas da instabilidade dos mercados internacionais, que se encontravam em crise descontrolada. O objetivo era superar a crise global dos anos 1930, abandonando o ideário liberalizante do século XIX e abrindo caminho crescente para o mercado nacional. Os fluxos privados de financiamento, produção e distribuição passaram a ser direcionados para o mercado interno, cabendo ao Estado o papel de militante extremamente empenhado em regular a taxa de juros, o câmbio, os preços, os salários, as condições de concorrência, os gastos públicos, além de administrar as políticas sociais, os programas de investimentos e a modernização produtiva. (BASTOS, 2006, p. 248).

A ideologia nacional desenvolvimentista firmou-se ainda mais em Juscelino Kubistchek, se materializando no programa de governo dos “50 anos em 5”. O capital externo aqui foi aproveitado para acelerar o processo de produção de equipamentos, bens de consumo duráveis e produtos químicos. No final da década de 1950, o parque industrial brasileiro já havia crescido e se diversificado, consolidando a indústria de base no país, e em 1960 a população urbana ultrapassava a rural, além da criação do Banco do Nordeste (1952) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE (1959). (CRUZ, 2005, p. 25). O governo João Goulart persistiu em aproveitar as ideias desenvolvimentistas, interpretadas através das reformas de base, porém sem base parlamentar sofreu o golpe militar em 1964; aqui tivemos uma ruptura como o populismo, mas não com nacional desenvolvimentismo. “Numa análise mais abrangente, demonstra-se que mesmo os militares, com o rompimento político havido em 1964, continuaram implementando políticas desenvolvimentistas”. (FONSECA, 2004, p. 255).

Após o golpe de 64, assumiu o comando nacional o militar Castelo Branco, seguido por, Arthur da Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo. Segundo Bielschowsky (2011), mesmo com a queda da democracia, com sérios problemas de inflação e de balanço de pagamentos, além da crise política iniciada com a renúncia de Jânio Quadros, o processo de industrialização e modernização nacional já estava maduro e havia conquistado mentes e corações, incorporando uma série de interesses empresariais e de

sindicatos. (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 19). Durante a ditadura militar, a participação do Estado na economia, em alguns momentos, até chegou a aumentar. Entre os anos de 1969 a 1973, os investimentos públicos na economia foram suficientes a ponto de alavancar as taxas de crescimento do PIB para a casa de dois dígitos, marcando a história como o período do milagre econômico brasileiro.

Sendo assim, o ideário nacional desenvolvimentista no Brasil foi marcado pelo antiliberalismo; defendendo a tese que os mercados não seriam capazes de se autorregular sem gerar crises econômicas e sociais, e seriam muito menos competentes em promover o desenvolvimento industrial no nível de países industrializados, nos países subdesenvolvidos, como o Brasil. Assim, acreditava-se que apenas através da regulação pública estatal, da orientação política nas decisões de investimento, e da criação de empresas públicas para apoiar investimentos necessários, o desenvolvimento industrial nacional seria possível. A meta suprema comum aos governos brasileiros com projetos nacional desenvolvimentista consistiu na industrialização; no intervencionismo pró-crescimento; e no nacionalismo, delimitando o papel do capital estrangeiro, sempre o subordinando a um projeto nacional. Aqui o Estado surgiu como promotor e propulsor do desenvolvimento econômico da nação, perseguindo de forma insistente e prioritária a busca pelo progresso nacional.

Entretanto na década de 1960 o modelo de substituição de importação começou a mostrar seus primeiros sinais de exaustão, um deles é que havia uma necessidade de importação de produtos de capital, o que gerava peso das importações na balança comercial. Temos também a questão ambiental, como a limitação de recursos naturais e, além disso, a crise do petróleo de 1973, produto considerado essencial para o processo desenvolvimentista, ou seja, essencial para o modelo de substituição de importação. Assim, com a crise, o modelo entrou em declínio, e aumentou a crítica quanto à capacidade do Estado ser o principal promotor do desenvolvimento econômico e do bem estar social. Voltando a cena um pensamento mais liberal, aparecendo os primeiros sinais de uma nova teoria de desenvolvimento, o neoliberalismo econômico como proposta de desenvolvimento nacional. (GONÇALVES, 2012).

Após vinte anos de crise da dívida externa em vários países, o Estado de

Bem Estar Social, que não chegou a atingir a amplitude daquele dos países europeus, passou por uma crise. Além da exaustão do modelo de substituição de importação, potencializado pelos dois choques do petróleo, que ocorreram nos anos 70, presenciava-se altas taxas de inflação. Ademais, com o advento da globalização e a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em âmbito global, a estratégia nacional de desenvolvimento logo exigiu uma redefinição. O Estado reduziu sua capacidade de regular o mercado interno, coordenar a alocação dos investimentos e arbitrar o conflito distributivo. (CARINHATO, 2008). Privatizações e desregulamentação dos mercados surgiram como alternativas para os países latino americanos se adequarem com êxito aos novos arranjos da política econômica mundial do final do século XX e início do XXI. (LEME, 2010, p. 132).

Apesar de o nacional desenvolvimentismo ter contribuído para a urbanização, industrialização e modernização do Brasil, deixou marcas como concentração social de renda e mercados internos inexpressivos. (PINHO 2012, p. 24). 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, ocasionado pelos choques externos. A democracia possibilitou uma reivindicação para a queda da inflação por parte da população, mas o plano econômico não foi capaz de solucionar o problema. É importante destacar que a limites para um país se endividar, logo com o país enfrentando um alto endividamento externo além da instabilidade macroeconômica, a ideologia nacional desenvolvimentista foi intimidada. Diante de uma hiperinflação, as estratégias nacionais de desenvolvimento passaram a não ser acolhidas, uma vez que o alvo agora era o controle inflacionário. Assim, os anos 1980 foram caracterizados pelo baixo crescimento da economia, pelo enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, pelo início da entrada do pensamento neoliberal no Brasil. (BIELSCHOWSKY, 2011).

#### **2.4. O Neoliberalismo Econômico**

Apresentado o liberalismo e o nacional desenvolvimentismo, é de igual modo importante a ideologia de desenvolvimento neoliberal, caracterizada pelo intervencionismo estatal em favor do mercado, para a análise do processo desenvolvimentista do Nordeste. Só através de um conhecimento prévio das

ideologias de desenvolvimento poderemos distinguir e caracterizar as políticas desenvolvimentistas voltadas para a região. Nessa seção será exposto como se deu o processo de surgimento do ideário neoliberal, apresentaremos seu receituário, consubstanciado no Consenso de Washington, voltado para os países em desenvolvimento, bem como, sua ascensão e decadência.

Após a segunda Guerra Mundial em 1945, consoante Matos (2008), surgiu na Europa Ocidental e na América do Norte a ideologia neoliberal, outra variante ao fracasso liberal e uma reação teórica contra o Estado keynesiano de Bem Estar Social. Desenvolvendo-se a partir da Escola Austríaca, fundada por Carl Menger e continuada por Ludwig Von Mises, a qual formulou os postulados que caracterizaram o eixo dessa nova ideologia, propunha um Estado a serviço do mercado. Em 1946, Friedrich von Hayek escreveu “O Caminho da Servidão”, um dos primeiros trabalhos de feição neoliberal, no qual impugnava qualquer controle por parte do Estado na economia, mas apresentando o Estado como defensor das instituições que promoveriam a liberdade no mercado.

Entretanto, nas décadas seguintes, os países de capitalismo avançado atravessaram uma longa fase de crescimento econômico, conhecida como “os trinta anos gloriosos”. Segundo René Villarreal (1984 apud MATOS 2008, p.194), os Estados Unidos e a Europa alcançaram um crescimento no PIB que chegou a uma taxa de 5% ao ano, nesse período, 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).

As décadas de 70 e 80 foram marcadas por diversas crises econômicas, potencializadas pelos choques do petróleo de 1973 e 1979. Muitos países entraram em recessão, e o Estado passou a não mais dar conta da proteção à indústria nacional, do desenvolvimento, e da prestação de serviços públicos de qualidade. (BRANCO, 2009). Passaram a surgir várias críticas ao modelo do Estado promotor do bem estar social, e junto a elas sinais de uma nova teoria de desenvolvimento, o neoliberalismo, baseada 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.

Foi iniciada a substituição do modelo de desenvolvimento até então aplicado na Europa e nos Estados Unidos. Presenciamos a abrupta elevação da taxa de juros americana, além do aumento de empréstimos tomados a juros pós-fixados pelos países da América Latina. (OLIVEIRA, 1977 p. 86 apud PACCOLA, 2016, p. 35). Assim, foi em um cenário de estagflação, uma mistura de estagnação econômica e inflação, com a desaceleração do crescimento, e uma crise fiscal, quando a economia mundial estava jogada em uma acentuada recessão, que a ideologia neoliberal surgiu como “única solução”. (CARINHATO, 2008, p. 38; LEME, 2010, p. 121). A eleição de Thatcher, a “Dama de Ferro”, discípula de Hayek, na Inglaterra em 1979, marcou esse período de transição. Assistimos então a ascensão do primeiro regime de um país capitalista avançado, explicitamente empenhado em desenvolver um projeto de governo efetivamente neoliberal. Seguida por Reagan, nos Estados Unidos (1980) e Kohl, na Alemanha Ocidental (1982), estava “[...] formado o “tripé” que [espalharia] o projeto de Hayek pelo mundo”. (GERMANO, 2013, p.02).

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, p. 19-20). Desse modo, no final da década de 80 e, sobretudo, no início dos anos 90, 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.

No Brasil ao invés da economia ser voltada para dentro, passou-se a adotar

políticas que eram favoráveis à abertura comercial. O papel do Estado não mais era o de intervir diretamente na economia, mais o de controlar os preços macroeconômicos como taxa de câmbio e juros a fim de construir um ambiente favorável ao investimento. A teoria neoliberal defendia a liberalização e desregulamentação dos mercados, além da estabilidade dos preços e privatizações, com isso, empresas que foram construídas no período do nacional desenvolvimentismo passaram a ser entregue a iniciativa privada, e é importante salientar que nem sempre os interesses privados convergem com os da sociedade no geral. Somando a isto, temos o fato de que com a abertura comercial o país acabou ficando mais vulnerável a movimentos da economia internacional.

O neoliberalismo recomendava que as políticas econômicas fossem dirigidas por uma desregulamentação dos mercados, privatização de certas empresas, aumento da competitividade internacional e, sobre tudo, uma sociedade livre da ação estatal. Ao Estado competia apenas o papel de mero coadjuvante, cabendo-lhe criar as condições necessárias para a provisão de um mercado eficiente, fornecendo serviços que, embora necessários, não fossem economicamente atraentes. Para Leme (2010):

[...] **o Estado teria a função de árbitro e não de jogador**, ainda assim devendo garantir e assegurar as regras do jogo, uma vez em que essas não poderiam ficar sob tutela dos indivíduos no livre mercado sob trocas cada vez mais multilaterais e transnacionalizadas. (LEME, 2010, p. 121, grifos nossos).

O Estado deveria ser forte no sentido de romper com o poder sindical e controlar a inflação. A estabilidade monetária deveria ser o principal objetivo de qualquer governo, sendo moderado com relação aos gastos sociais e o mínimo intervencionista possível.

A proposta neoliberal para combater a crise da década de 80 era “simples” diante da complexidade dos problemas a enfrentar. Consistia na manutenção de um Estado forte o suficiente para romper com o poder das corporações e manter o controle monetário, ainda que para isso fosse diminuto nos gastos sociais e na intervenção. Alvitrou-se a substituição da meta do pleno emprego, em favor da criação de um exército de reserva de trabalhadores que serviriam as multinacionais,

além de reformas fiscais que incentivassem os agentes econômicos a investir (ou seja, reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas). (ANDERSON 1998, p.10-11 apud MATOS, 2008 p. 194 -195). Ainda segundo Matos (2008), a ideologia neoliberal não propôs a repulsa definitiva da presença do Estado na economia, mas o redirecionamento deste de forma a garantir a reprodução das relações de produção capitalistas. Talvez aí resida uma diferença importante entre o liberalismo e o neoliberalismo.

Conforme Germano (2013), os neoliberais retomaram a proposta inicial liberal de Estado mínimo, arrenegando os sindicatos, considerando-os como os principais inimigos do mercado e do lucro. A proposta neoliberal, embora apresentasse algumas poucas transformações, se limitou a uma reformulação do antes proposto por Smith, tendo como princípio a defesa da propriedade privada em busca por maiores lucros e, mais do que isso, a conservação do capitalismo como modo de produção. (LIMA; WIHBY; FAVARO, 2008). Aqui, testemunhamos a desregulamentação dos mercados, a flexibilização das relações de trabalho, a formação dos blocos econômicos regionais, a redução do papel do Estado, além do predomínio das grandes empresas globais, bem como das instituições mundiais e regionais como FMI<sup>6</sup>, BIRD<sup>7</sup>, e OMC<sup>8</sup>, que chegaram a sugerir a existência de um “Estado” acima dos Estados nacionais. (GERMANO, 2013).

Resumidamente, poderíamos dizer então que o renascimento do liberalismo, promovido teoricamente por Hayek e seus companheiros na metade do século e aplicado na prática e globalmente a partir de meados dos anos 70, derivou da necessidade de recuperar os princípios que embasaram sua matriz original, dentre eles e de modo fundamental, a importância do indivíduo e de seu livre-arbítrio na sociedade moderna. (PAULANI, 1999, p. 122).

Para o neoliberalismo, o Estado ideal era visto como uma instituição indispensável à defesa da propriedade privada; um aparelho de natureza basicamente coercitiva e com uma limitação bastante radical de suas funções. (MATOS, 2008, p.203). Segundo Moraes (1998), para o projeto neoliberal as palavras de ordem deveriam ser desregulamentação e privatização, sendo o

---

<sup>6</sup> FMI - Fundo Monetário Internacional

<sup>7</sup> BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

<sup>8</sup> OMC – Organização Mundial do Comércio

mercado apresentado como o juiz supremo da eficiência. Carinhato (2008) ainda apresenta a hodierna ideologia neoliberal sendo pautada no liberalismo econômico, que exaltava o mercado; a concorrência; e a liberdade da iniciativa privada, fundamento da liberdade individual. O antigo liberalismo ressurgiu como um “novo”, que passava a aceitar a presença do Estado na economia, desde que fosse para, propiciar condições favoráveis as grandes empresas, tendo estas como a forma mais eficiente de organização da produção. (SANTOS, 1999, p.127).

Embora o projeto neoliberal reconhecesse os benefícios macroeconômicos gerados pelos investimentos público estatal, principalmente em um contexto de recessão, os teóricos neoliberais, a exemplo Friedman e Hayek, acreditavam que, em um longo prazo, a tendência da regulamentação e da intervenção do Estado sobre a atividade econômica poderia causar o “aumento progressivo da carga tributária, o incremento do déficit público, inflação e a desaceleração econômica, todos deletérios à plena acumulação”. (LEME, 2010, p.121). Dessa forma, segundo Leme (2010), o projeto neoliberal foi formulado em torno da existência de um Estado mínimo no que tange a sua intervenção, mas fortemente atuante em relação à regulação e formulação de arranjos institucionais que consolidassem a nova intensidade global dos mercados. Agora “todos os males [pareciam] poder ser resolvidos pela abertura da economia, pela diminuição do Estado e/ou pela contração de seus gastos”. (PAULANI, 1999, p. 121).

Os pensadores neoliberais ainda argumentavam que a prosperidade de todos estava intimamente subordinada à desigualdade e ao antagonismo, sendo o igualitarismo (relativo) promovido pelo Estado de Bem Estar Social um mal a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência. (CARINHATO, 2008). Conforme Santos (1999), a renda aqui deveria ser distribuída em favor dos setores de alta renda, pois uma vez investida geraria mais riqueza para todos. Os objetivos neoliberais podem ser plenamente resumidos no projeto de governo de Margaret Thatcher com a seguinte receita neoliberal: a) contrair a emissão monetária; b) elevar as taxas de juros; c) diminuir os impostos sobre rendimentos altos; d) abolir os controles sobre fluxos financeiros; e) criar desemprego massivo; f) aplastar as greves; g) elaborar legislação antissocial; h) cortar gastos públicos e finalmente; i) praticar um amplo programa de privatização. (GENNARI, 2002, p. 32).

Enfim, 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 desestatizadas como de início se pretendia. Ibarra (2011) argumenta que, o que se observou pós-neoliberalismo<sup>9</sup> foram escassos avanços em corrigir a desigualdade, e em muitos casos a pobreza se tornou um fenômeno natural. 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. (MATOS, 2008). Alguns dos maiores bancos e seguradoras mundiais começaram a entrar em decadência, afora os índices elevadíssimos de desemprego no geral. “A queda de Thatcher em 1991 e a derrota dos conservadores Ingleses em 1997 encerra o ciclo neoliberal”. (SANTOS, 1999, p. 119). Mas, o que a história mostra é uma mudança no neoliberalismo, ainda em curso. Essa análise extrapola os limites do presente trabalho.

### **3. Desenvolvimentismo, Novo Desenvolvimentismo e Social Desenvolvimentismo**

Feita uma breve apresentação das correntes do desenvolvimento, bem como sua inserção no debate nacional, precisamos discutir um pouco sobre o desenvolvimentismo, bem como, suas diferentes visões. Este capítulo parte do capitalismo com intervenção do Estado, a partir do desenvolvimentismo brasileiro. Objetiva-se aqui, trazer os apontamentos teóricos sobre as construções de propostas de desenvolvimentismo, destacando as duas principais correntes, o novo desenvolvimentismo e o social desenvolvimentismo, pontuando suas diferenças e similitudes para, então, analisar aquelas propostas promovidas pelos programas governamentais voltados a região Nordeste.

Diante dos expressivos sinais de exaustão do ideário neoliberal, entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o que se observou foi a quebra de empresas, o desemprego, a desigualdade, além de uma hiperinflação. Com isso, surgiram debates no cenário nacional como o reconhecimento das diversidades,

---

<sup>9</sup> Há uma corrente de pensadores que discorda que estejamos em uma época pós- neoliberalismo, mas sim que este está em curso, de modo ainda mais intenso. Pelos limites desse trabalho, aqui não será apresentada essa interpretação.

exclusão social e cultural, movimentos sindicais, luta por redistribuição e melhores condições de vida, a retomada das propostas de desenvolvimentismo parecia assumir a posição de “discurso da moda” nos círculos intelectuais e acadêmicos.

Já nos anos 2000, com o advento da globalização e o aumento da competitividade entre as nações, emergia a necessidade de cada país se proteger, e o neoliberalismo começou a apresentar seus primeiros sinais de exaustão; fortalecendo a ideia do desenvolvimentismo, como proposta ao desenvolvimento nacional. O Estado deveria fazer sua parte para que os empresários se sentissem seguros para investir, buscando estabilidade e promovendo o desenvolvimento. Além disso, para alguns, passou-se a ter uma preocupação com a redução da desigualdade, com justiça social, e promoção da equidade, tendo um reconhecimento e respeito mútuo entre o papel do mercado e do Estado. O Estado não buscava ocupar espaço do mercado nem rivalizar com este, mas promover sua atuação, por meio de investimentos, com o objetivo de promover além do desenvolvimento econômico o desenvolvimento social.

E o que se verificou ainda no início dos anos 2000, na América Latina, foi a ascensão dos governos ditos de esquerda, defendendo uma política redistributiva como prioridade. Baseada no desenvolvimentismo, aqui, o Estado deveria ser promotor da distribuição de renda, de direitos iguais e principalmente da erradicação da pobreza. (CARNEIRO, 2012). Paulatinamente crescia o número de intelectuais interessados nessa nova teoria de desenvolvimento, e com a ajuda de alguns grupos empresariais, fundações privadas e organismos estatais o tema vinha ganhando notoriedade nacional, surgindo correntes que começaram no interior do debate; umas mais à esquerda, outras mais à direita. (MARANHÃO, 2014, p. 21).

Sendo assim, analisaremos o novo desenvolvimentismo na seção 3.1, a luz do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, o qual o vê como ideologia de desenvolvimento pautada no progresso econômico e tecnológico da nação. Já o social desenvolvimentismo, apresentado na seção 3.2, é tido como via de superação da pobreza e das desigualdades sociais, tomando por base trabalhos de alguns autores como, Rodrigo Castelo Branco, Vera Alves Cepêda, Ricardo Carneiro, Pedro Paulo Zahluth Bastos, Fernando Nogueira da Costa, Maria de

Lourdes Rollemberg Mollo e Adriana Moreira Amado. Após, procura-se diferenciar e comparar as duas correntes.

### **3.1. O Novo Desenvolvimentismo**

O termo novo desenvolvimentismo foi introduzido por Bresser-Pereira, que o utilizou no capítulo 20 de seu livro “Desenvolvimento e crise no Brasil”, em 2003, a denominação lhe foi sugerida por Yoshiaki Nakano<sup>10</sup>, passando a ser mais difundida a partir de 2005 quando foi publicado o livro “O novo desenvolvimentismo” coletânea de artigos organizada por Sicsú, Paula e Michel. (MORAIS E SAAD-FILHO, 2011). O novo desenvolvimentismo surgiu na América Latina, especialmente no Brasil, no início do século XXI, como alternativa ao projeto neoliberal que passava a apresentar seus primeiros sinais de exaustão. “Os primeiros escritos do novo desenvolvimentismo brasileiro apareceram no primeiro mandato do governo Lula no tinteiro de Luiz Carlos Bresser Pereira [...]”. (CASTELO, 2012, p. 624). E o que testemunhamos nos anos 2000 foi a manifestação nos países emergentes do nascimento de uma nova ideologia de desenvolvimento, denominada novo desenvolvimentismo, como via de superação do crescimento tardio, da alta instabilidade e do forte aumento das desigualdades sociais. Conforme Bresser-Pereira (2012):

O Novo desenvolvimentismo [foi] um fenômeno que [começou] a se tornar historicamente identificável no início dos anos 2000, quando a hegemonia neoliberal e neoclássica era total e a ortodoxia liberal era o receituário de liberais que haviam se tornado reacionários radicais. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 13).

Segundo Boito Junior (2012), o novo desenvolvimentismo foi idealizado no Brasil no século XXI, tendo uma base ampla e heterogênea, com políticas de crescimento econômico e transferência de rendas iniciada pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. No início da década de 90 o desemprego aumentou muito no cenário brasileiro, emergindo movimento popular e sindical, e como reflexo mudanças começaram a surgir. Setores da burguesia apoiados no programa neoliberal viam-se em contradições, uma vez que o cenário exigia uma formulação

---

<sup>10</sup> “Que nome dar a esta alternativa? No início de 2003, Nakano sugeriu a expressão novo desenvolvimentismo, que foi aceita imediatamente”. (BRESSER – PEREIRA, 2006, p. 09).

de desenvolvimento que abarcasse setores das classes dominantes e das classes dominadas. Nas palavras de Boito Júnior (2012); recorrer ao termo desenvolvimentismo referia-se a um "programa de política econômica e social que [buscasse] o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda". (BOITO JUNIOR, 2012, p.05). Entretanto, o mesmo argumenta que o novo desenvolvimentismo não rompeu com os limites do neoliberalismo econômico, segundo ele, ainda vigente no país.

Ainda no início dos anos 2000, Bresser-Pereira propôs o novo desenvolvimentismo como modelo de desenvolvimento para o Brasil, visando promover o crescimento econômico por meio da poupança nacional, evitando o endividamento externo e reforçando a nação. (NASCIMENTO, 2016). A partir de Bresser-Pereira é possível enxergar o que seria o novo desenvolvimentismo, tratando-se de uma estratégia para recomposição nacional. Para ele, a proposta seria a solução para o crescimento econômico de países em desenvolvimento como é o caso do Brasil. O novo desenvolvimentismo, consoante Bresser-Pereira (2004), seria sintetizado como uma estratégia desenvolvimentista para o país, porém de forma atualizada e adaptada ao seu novo estágio de desenvolvimento nacional.

[Tratava-se], [...] de uma *estratégia nacional de desenvolvimento* – que [retomava] o conceito de nação - empregada pelos países da América Latina para acompanhar os países centrais por meio de um conjunto de instituições e de políticas mobilizadas para o desenvolvimento. (PINHO, 2012, p. 13).

Bresser Pereira (2010) teve como inspiração as altas taxas de crescimento observadas nos países asiáticos, que mesmo após a crise de 1980 mantiveram seu crescimento econômico, graças à adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento e a não subordinação ao receituário neoliberal.

É importante salientar que, para Bresser-Pereira, crescimento seria sinônimo de desenvolvimento econômico, ou seja, transformações estruturais na economia e na sociedade elevariam o padrão de vida da população, desde que houvesse acumulação do capital e do progresso técnico na produção, indo mais além, o desenvolvimento aconteceria quando a renda da população crescesse em função

do aumento da produtividade, elevando conseqüentemente o bem estar. Dessa forma o Estado deveria oferecer condições necessárias para que os empresários investissem e realizassem lucros, mesmo que para isso, não fosse necessariamente justo no âmbito democrático e ambiental. Só assim, a sociedade e as classes trabalhadoras, poderiam desfrutar dos frutos do desenvolvimento; diria que o economista propunha crescer o bolo para depois dividi-lo. (BRESSER – PEREIRA, 2010).

O desenvolvimento econômico supõe uma sociedade capitalista organizada na forma de um estado-nação onde há empresários e trabalhadores, lucros e salários, acumulação de capital e progresso técnico, um mercado coordenando o sistema econômico e um estado regulando esse mercado e complementando sua ação coordenadora. (BRESSER – PEREIRA, 2008, p. 02).

As características desse novo modelo de desenvolvimento podem ser sintetizadas a partir de Paula & Oreiro (2009), os quais mostram que, o Estado estaria no papel de regulador da economia, estimulando o mercado e o sistema financeiro, em favor do desenvolvimento do mercado nacional; além de adotar políticas que estimulassem a competitividade industrial e a inserção do país no cenário internacional. No novo desenvolvimentismo, o Estado teria ainda como missão adotar metas que fortalecessem os programas sociais universais, combinado com ações focalizadas, como programas de transferência de renda, objetivando reduzir a pobreza e a desigualdade social. Concomitantemente, deveria lidar com a mão de obra excedente através do fortalecimento de programas de estímulo à geração de emprego e a qualificação profissional, como forma de inclusão social dos segmentos marginalizados.

[...] o novo modelo de desenvolvimento em curso procurou afirmar e consolidar – no início do século XXI por ocasião da vitória eleitoral dos governos de centro-esquerda na América Latina (como o de Lula da Silva no Brasil) e de tendências nacionalistas as mais variadas - um paradigma regionalista assentado na integração política, social, física, infra-estrutural e energética entre os países da América do Sul, que [pretendiam] superar a dimensão comercial, buscando retomar o papel protagonista e planejador do Estado, reavaliar as políticas neoliberais e valorizar a identidade Sul-americana. (PINHO, 2012, p. 19).

Diferente do antigo desenvolvimentismo, que priorizava o mercado nacional, a industrialização passou a ser direcionada para as exportações, segundo Bresser-Pereira, tratava-se de um modelo exportador capaz de aproveitar vantagens locais, como a mão de obra barata. Esta nova estratégia de desenvolvimento apresentava como objetivo, fortalecer o papel do Estado na economia, o qual teria como missão promover o desenvolvimento das empresas nacionais, tornando-as competitivas internacionalmente. Sendo assim, com vista a privilegiar os investimentos da nação, o Estado disporia de sua política econômica focalizada na redução das taxas de juros e em taxas de câmbio competitiva, orientando a economia para as exportações. (BRESSER-PEREIRA, 2007). A ideia aqui não seria a proposição de um modelo de substituição de importações, em que, por consequência de restrições externas, buscava-se desenvolver o mercado interno; o objeto do novo desenvolvimentismo, segundo Bresser-Pereira, seria, acima de tudo, avançar na modernização e industrialização nacional, levando a economia a um patamar de nação desenvolvida.

Bresser-Pereira (2016) trouxe o novo desenvolvimentismo como alternativa a ideologia neoliberal, tendo entre um de seus objetivos a motivação de reduzir as desigualdades econômicas e sociais. Porém, este propósito em seus escritos é referido com menor crédito que motivações de crescimento econômico, como, por exemplo, criar condições de investimentos, estimular a acumulação de capital, combater a inflação, ajustar as contas externas, entre outras finalidades que são fortemente citadas pelo economista. Nas poucas vezes que o mesmo aborda o tema das demandas sociais, não o traz como prioridade, mas como consequência do desenvolvimento econômico ou pra orientá-lo de modo a promover o mercado nacional. Para Bresser-Pereira, o “desenvolvimento econômico [seria] o principal elemento do progresso [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 252).

“[...] Bresser-Pereira defende que a alternativa para a retomada do crescimento econômico é a construção de um novo pacto social, dirigido pelo segmento dos empresariados industriais em coalizão com a burocracia estatal, construindo espaço de hegemonia e consenso de classe, ancorado na perspectiva de um ideário de um suposto interesse comum entre a nação, que deve prevalecer sobre os conflitos de classes, tendo em vista o desenvolvimento econômico do país”. (NASCIMENTO, 2016, p. 110).

O novo desenvolvimentismo se assemelhou ao neoliberalismo no sentido de defender a ideia de que os mercados eram eficientes para se auto-organizar, desde que o Estado promovesse meios eficientes e suficientes para tal processo. O novo desenvolvimentismo aos olhos de Bresser-Pereira propôs um projeto de desenvolvimento orientado para o crescimento econômico da nação, com foco nas políticas macroeconômicas ante as de cunho sociais, compreendendo, acima de tudo, o desenvolvimento da indústria nacional, o incentivo à competição entre os mercados e à inserção do país no comércio internacional.

O Estado aqui seria compreendido como um mecanismo que teria por função assegurar as condições para acumulação do capital, administrar as crises cíclicas, garantir a competição entre os capitais, bem como a produção e reprodução destes, além de disciplinar a classe trabalhadora para que esta se mantivesse longe das arenas de luta e disputa de poder, propondo um Estado forte nos campos político, regulatório e administrativo. (NASCIMENTO, 2016; MATTEI, 2013). A noção de Estado, no novo desenvolvimentismo, segundo Bresser-Pereira, se assemelha ao citado em Mattei (2013), para quem:

[...] o Estado [continuará] tendo papel de destaque, porém com funções distintas daquelas exercidas no período anterior. Dentre suas principais funções, destacam-se: a) ter capacidade para regular a economia, estimulando um mercado forte e um sistema financeiro a serviço do desenvolvimento e não das atividades especulativas; b) fazer a gestão pública com eficiência e responsabilidade perante a sociedade; c) implementar políticas macroeconômicas defensivas e em favor do crescimento; d) adotar políticas que estimulem a competitividade industrial e melhorem a inserção do país no comércio internacional; e) adotar um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda. (MATTEI, 2013, p. 53).

O debate em torno da discussão entre desenvolvimentistas e liberais estava centrada no papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social, enquanto os liberais reforçavam o poder do mercado os desenvolvimentistas propunham inovar, trazendo simultaneamente o fortalecimento do mercado e o estatal. (FIORI, 2011). O novo desenvolvimentismo propunha a construção de um acordo nacional dirigido pelo segmento de empresários industriais nacionais e diferentes classes sociais do país. Seria uma estratégia nacional de

desenvolvimento político-ideológica voltada para o desenvolvimento econômico de países de renda média no quadro de globalização, composto por um receituário de políticas, micro e macro, econômicas de responsabilidade fiscal e cambial, com crescimento via poupança interna e o Estado como promotor do desenvolvimento nacional. (PFEIFER, 2013).

Surgindo com uma alternativa ao Consenso de Washington que se centrava no tripé taxa de juros elevada, taxa de câmbio sobre apreciada e Estado mínimo, aqui se acreditava que, só a partir da ideia de nação, com acordo entre as classes, e o espírito de solidariedade e de compartilhamento, o país teria condições de libertar-se da subordinação, defender seus próprios interesses, auferir autonomia, e obter um mercado forte diante do quadro global. A grande preocupação era encontrar alternativas para a retomada do desenvolvimento econômico nacional, propondo a inserção do país no quadro de competições do mercado internacional. A recomendação era que, o país deveria adotar taxas cambiais e de juros que dessem oportunidades para as empresas nacionais exportassem, ou seja, alavancassem a sua competitividade internacional; através do uso da poupança interna com políticas de crescimento um país evitaria contrair dívidas externas neutralizando os efeitos negativos da globalização. (PFEIFER, 2013).

As políticas macro e microeconômicas deveriam estar alicerçadas nos interesses da nação, e na formação de uma elite empresarial nacional, sendo o Estado um instrumento de coordenação, política e econômica, em favor destes. O Estado deveria trabalhar para além das condições internas, buscando acordos econômicos comerciais e financeiros no mercado internacional, com vistas a atender os interesses do empresariado local. Dessa forma, fica-nos evidente que o novo desenvolvimentismo proposto por Bresser-Pereira (2007), priorizava o desenvolvimento econômico para posteriormente abranger as políticas de caráter social; aqui não priorizava-se as classes marginalizadas, mas a relação de classes como jogo de trocas de benefícios. Bielschowsky (2011), sintetiza que a estratégia do crescimento se daria através de um ciclo virtuoso de aumento de salários, conseqüentemente ampliação do consumo popular, elevação dos investimentos, aumento da produtividade, voltando os salários a serem elevados; o bolo haveria de crescer para daí distribuir.

O novo desenvolvimentismo era uma estratégia de desenvolvimento orientada para o desenvolvimento econômico que propiciassem oportunidades para o empresariado nacional disposto assumir risco e investir. O objetivo era fazer com que países em desenvolvimento alcançassem o nível de crescimento econômico dos países centrais, além da inserção no mercado internacional. O Estado tinha a missão de criar oportunidades lucrativas de investimento, uma das formas do Estado propor condições para o aumento da produtividade econômica era oferecer uma educação pública universal; o mesmo não seria um Estado social, mas uma instituição voltada para o desenvolvimento econômico, sendo forte do ponto de vista fiscal, administrativo, e com legitimidade política, tendo um papel central na garantia das operações de mercado, além de criar condições para acumulação de capital. (BRESSER PEREIRA, 2009).

No novo desenvolvimentismo acreditava-se que não haveria mercado forte sem Estado forte, além disso, fundava-se na ideia que não seria possível equidade sem crescimento econômico. O Estado forte seria aquele capaz de regular os mercados, além de ofertar condições para que estes fossem capazes de abrigar pequenas e grandes empresas; seu objetivo persistia em um ambiente estável para tomar decisões. Ao Estado caberia; regular a taxa de juros câmbio, os salários, e reduzir a vulnerabilidade externa para defender a economia de choques externos e volatilidade dos fluxos estrangeiros. Para alcançar seus objetivos, o projeto deveria ser pautado no controle das despesas, dos déficits governamentais, e de uma poupança pública positiva, a fim de financiar os investimentos estatais, além da administração de uma taxa de câmbio de modo a dar competitividade às exportações controlando as importações. O novo desenvolvimentismo surgiu como uma nova estratégia de desenvolvimento capaz de superar o nacional desenvolvimentismo tradicional, e se adequar as novas realidades emergentes da revolução tecnológica e da globalização. (MAURICIO, 2013).

Apesar dos novos desenvolvimentistas acreditarem no fortalecimento estatal, não deveria existir o intrometimento do setor público na iniciativa privada, mas este viria como uma instância reguladora das atividades econômicas, promovendo condições para o investimento do capital, buscando estabilizar os preços, controlar os capitais de curto prazo, perseguir superávit primário, e redução da taxa de juros.

“Em síntese, o Estado [deveria] garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que [reduzissem] a incerteza do ambiente econômico, propiciando um horizonte mais previsível do cálculo de risco do investimento privado, e aumentando, por sua vez, a demanda por fatores de produção, o emprego e os ganhos dos trabalhadores.” (CASTELO BRANCO, 2009, p 78).

O novo desenvolvimento se qualificou como um movimento gradativo, o papel do Estado diminuiu e o do mercado aumentou, ou seja, não se denominava uma corrente protecionista, propondo uma taxa de câmbio competitiva e equilibrada, com vistas a neutralizar a doença holandesa<sup>11</sup>. Internamente buscava - se, um equilíbrio geral nos mercados, de bens e serviços, de trabalho, de moeda, e de câmbio, e externamente, não ter déficit na balança de pagamento, e na de transações correntes. (COSTA, 2012).

### **3.2. O Social Desenvolvimentismo**

Analisado o novo desenvolvimentismo como forma de progresso da nação, passemos ao social desenvolvimentismo como via de superação da pobreza e das desigualdades sociais. Aqui veremos que, enquanto alguns autores, como Vera Cepêda, enfatizavam que a superação dos atrasos social deveria ser prioridade, pois só assim o país alcançaria o desenvolvimento, outros propõem que o desenvolvimento se daria via impulso ao consumo de massa; traremos as duas formulações.

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>12</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

---

<sup>11</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) 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).

<sup>12</sup> Obra organizada por Sicsú, Paula e Michel, e que contou com a participação de diversos pesquisadores.

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

Castelo (2012) também 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. Ao passo que, a ideologia defendida pelo pioneiro do novo desenvolvimentismo se aproxima 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 resgatassem temas como impacto das mudanças climáticas, justiça ecológica, entre outros.

Entre outras propostas, os adeptos desse novo-desenvolvimentismo [consideravam] que algumas políticas e ações [seriam] fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade, agora com foco na discussão da oportunidade. Assim, tais iniciativas [deveriam]: promover a redução da desigualdade com redistribuição, reconhecimento e representação; propiciar o investimento em políticas sociais e

educacionais como fatores estratégicos no sentido da inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhoria na distribuição de renda, no sentido de minimizar as assimetrias das desigualdades causadas pela globalização do mercado. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005 apud AMARAL; MOTA; PERUZZO, 2011, p. 05).

Vera Alves Cepêda, ícone dessa segunda corrente ideológica do novo desenvolvimentismo, propôs um novo desenvolvimento que tornasse prioritário 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>13</sup> de nossa carta maior, a Constituição Federal de 1988; reafirmando o compromisso com a construção de uma sociedade justa, 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).

---

<sup>13</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.

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 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. (CEPÊDA, 2012).

A ideia de desenvolvimentismo proposto por Cepêda (2012) 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 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 perseguidas 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 acreditava-se que a deficiência encontrava-se nos aspectos sociais; buscando com isso superá-las. (CEPÊDA, 2012).

Sobre o social desenvolvimentismo encontra-se menor arcabouço teórico. Aqui 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 às exportações, asseguradas pela ampliação da base produtiva e pelos ganhos de produtividade. (CARNEIRO, 2012).

Segundo Carneiro (2012), a estratégia social desenvolvimentista fundava-se em quatro eixos distintos e complementares, sendo eles; a melhoria da distribuição de renda; a ampliação da infraestrutura econômica e social; a reindustrialização via adensamento de cadeias; e a expansão do setor baseado em recursos naturais. Consoante o autor, o social desenvolvimentismo requeria além de políticas macroeconômicas, a primazia no papel do Estado como ação política consciente, em prol do desenvolvimento, e a insubordinação ao mercado. O Estado teria o papel de garantir o bem estar social, o crescimento e a transformação da sociedade, ou seja, a ele caberia efetuar as transformações estruturais necessárias.

Para estratégia funcionar seriam fundamentais, políticas distributivas permanentes, processos de melhorias progressivas 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 rendas que elevassem os salários e os rendimentos do trabalho, bem como, o incremento da facilidade do crédito, estaria formada a dinâmica social desenvolvimentista. É importante salientar que, tudo isso só seria possível através do papel de coordenador e articulador do Estado e sua capacidade de financiamento. (CARNEIRO, 2012). As políticas de distribuição de renda, aqui teriam lugar de destaque, a força para o desenvolvimento encontrava-se no mercado interno. Podemos assim dizer que, o social desenvolvimentismo, se qualificava como o desenvolvimentismo orientado pelo Estado. (MOLLO E AMADO, 2015).

A chave para o social desenvolvimentismo era o consumo de massas, e o Estado tinha a missão de estimulá-lo. 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 E AMADO, 2015). Aqui, acreditava-se que, dispor de recursos para investir estaria longe de garantir um futuro melhor para população, o crescimento se materializava em desenvolvimento de projeto social, que priorizassem e efetivassem melhorias de condições de vida. (COSTA, 2012). O social desenvolvimentismo caracterizava-se por ser uma estratégia de desenvolvimento distributivo, orientado pelo Estado, o mesmo perseguia metas que enfatizassem 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).

Posto isto, temos que, as duas correntes do desenvolvimentismo, o novo e o social, aqui apresentadas tem em comum o fato de ambas enxergarem e aceitarem a necessidade da nação se desenvolver, e que, para tanto, o Estado é visto como promotor. Em contrapartida, possuem perspectivas diferentes do que seria desenvolvimento, ou mais ainda, divergem quanto ao que seria uma nação desenvolvida. Enquanto Bresser-Pereira (2016) propõe o desenvolvimentismo via industrialização e fortalecimento dos mercados nacionais, proporcionando-lhes meios para alcançar os países de primeiro mundo; Cepêda (2012) defende o desenvolvimentismo via superação das desigualdades sociais, além da promoção de reformas estruturais que ofereçam serviços básicos como saúde, previdência e educação de forma eficiente e efetiva. Diante do distanciamento histórico, essas correntes que se mostravam antagônicas, parecem se complementar. Apresentado um breve histórico das estratégias do desenvolvimentismo, fica mais fácil compreender a trajetória de desenvolvimento da região Nordeste.

#### **4. O Desenvolvimento na Região Nordeste**

A região Nordeste representa cerca de 20% do território brasileiro, onde vivem 28% da população do Brasil. De acordo com dados do Censo Demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

o Brasil possui 190.755.799 habitantes, dos quais 53.081.950 são nordestinos. Esse número faz com que o Nordeste seja a segunda Região mais populosa do país, superada somente pelo Sudeste. Também temos que, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada em 2015, a maior parte da população brasileira, vive em áreas urbanas, 84,72%%, contrastando com 15,28% que vivem em áreas rurais. A Região com maior percentual de população urbana é o Sudeste, com 93,14% das pessoas vivendo em áreas urbanas, enquanto que a Região Nordeste é a que conta com o maior percentual de habitantes vivendo em áreas rurais, 26,88%.

Ao longo de sua história o Nordeste brasileiro mostrou ser uma região heterogênea em vários aspectos. A região é formada por uma área litorânea e um semiárido, respectivamente marcados por, um território dinâmico, porém com grande distribuição desigual da renda e outro caracterizado pelo clima seco, quente, baixos níveis de escolaridade, pobreza, e um arcaico sistema de produção. Segundo Gonçalves, Montenegro e Agra (2017), na história regional nordestina existiram vários Nordestes entre os séculos XVI e XIX, como por exemplo, o Nordeste açucareiro, o Nordeste algodoeiro, e o Nordeste pecuarista; foram espaço, tempos e territórios diferentes. Essa região começou a se desenvolver na consciência social através de políticas e programas de governo apenas nos meados do século XIX, consolidando-se no século XX. Ainda no século XX, a região Sudeste encontrava-se em crescimento, enquanto o Nordeste estava estagnado. (GONÇALVES, MONTENEGRO E AGRA, 2017).

Entre 1956 e 1971 início do Governo Juscelino Kubichek (JK), o Brasil encontrava-se numa trajetória de crescimento, ao passo que o Nordeste enfrentava uma crise econômica agravada pela seca; era natural que crescesse movimentos sociais e políticos reivindicando reformas. Sendo assim, em resposta a essas demandas, foi criado em 1956 o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), o mesmo tinha como objetivo, além de evitar uma possível revolução social, desenvolver estudos que guiassem políticas públicas voltadas para o crescimento da região. Só a partir do GTDN, com intuito de desenvolver a indústria local e reduzir os desequilíbrios regionais, que em 1959 foi criada a Sudene. Pautada no discurso de minimizar os conflitos entre as regiões, a mesma surgiu

como um planejamento Regional voltado para o Nordeste. (GONÇALVES, MONTENEGRO E AGRA, 2017).

Para se entender o processo de desenvolvimento na região Nordeste é indispensável considerar a heterogeneidade e complexidade da região: a região litorânea difere do semiárido; ao passo que na região existem estruturas econômicas dinâmicas e ativas, há também estruturas antigas onde predominam oligarquias políticas e tradicionais. O Nordeste possui o pior PIB per capita do país, além do pior índice de desenvolvimento humano – IDH; convivendo com uma educação precária, aproximadamente metade dos analfabetos do país está no Nordeste, secas prolongadas e a pobreza extrema. Dessa forma, não é possível olhar a dimensão socioeconômica sem olhar a dimensão regional.

#### **4.1. A Questão Regional**

Desde o período de colonização do país o Nordeste destacava-se como uma região importante, a mesma serviu de área de povoamento dos colonizadores portugueses, com o cultivo de cana-de-açúcar; do açúcar formaram-se os engenhos, localizados na faixa litorânea da região. No século XVI a região Nordeste era a principal produtora de mercadorias para o continente europeu, além do açúcar, exportava madeira extraída das densas florestas tropicais. Posteriormente veio a pecuária, a qual ampliou o território econômico da região em direção ao sertão e agreste. Até o início do século XVIII a economia brasileira era composta de capitanias, e a de Pernambuco se destacava por ser a mais rica e populosa de todas, outro dado importante é que Salvador, na Bahia foi a capital da colônia até 1763. Nesses três séculos XVI a XVIII, as regiões eram pouco conectadas entre si, dependentes quase que exclusivamente dos mercados externos, com os quais eram diretamente vinculados. Segundo Furtado (2007 apud CARVALHO, 2018), é justamente nesse contexto que se forma o que ele denominou de “complexo econômico nordestino”. (CARVALHO, 2018).

Com a produção de açúcar nas Antilhas, no final do século XVII, a economia da região Nordeste diminuiu o seu ritmo de crescimento. No final do século seguinte, o ciclo do ouro que havia se desenvolvido na região também perdeu seu dinamismo, e o algodão surgiu com vistas a atender a demanda embrionária da indústria têxtil

européia, não tendo um ciclo duradouro, uma vez que, com a Guerra Civil nos EUA, sua produção foi desarticulada. Com a desorganização causada pela revolução do Haiti entre 1791 e 1804; país que era o maior concorrente brasileiro, o açúcar voltou a ter peso na economia do Nordeste. Dessa forma, em 1808, juntos, o algodão e o açúcar, voltaram a evidenciar a economia nordestina no país, bem como sua posição no mercado mundial. (CARVALHO, 2018).

Em decorrência de movimentos ocorridos em escala mundial, no século XIX o Nordeste perdeu seu centro dinâmico para o Sudeste, esse deslocamento se deu, pelo fato do Sudeste ser favorecido pelo desenvolvimento da economia cafeeira. Em 1840 o café era o principal produto da exportação brasileira, enquanto que o peso do açúcar, produzido na região Nordeste, na balança comercial entrava em declínio, evidenciando o aumento da desigualdade entre as duas economias exportadoras. Com os recursos da economia cafeeira, a partir do final do século XIX, o Sudeste construiu seu processo de industrialização e a hegemonia econômica sobre as demais regiões. Segundo Furtado (2007 apud CARVALHO, 2018), foi realizado o deslocamento do centro dinâmico da economia, do Nordeste para o Sudeste, com as exportações sendo substituídas pelo mercado interno. (CARVALHO, 2018).

A crise de 1929 intensificou ainda mais as diferenças regionais entre o Sudeste e o Nordeste, uma vez que a mesma estimulou a diversificação da agricultura paulista, a qual passou a produzir a cana-de-açúcar e o algodão; São Paulo passou a disputar nacionalmente com o Nordeste o espaço de seus dois principais produtos. Enquanto o Sudeste era comandado pelo dinâmico processo de industrialização, o Nordeste encontrava-se estagnado, preso a uma estrutura antiga, dependente das exportações do açúcar e do algodão, sem aptidão para estimular outras atividades produtivas. (CARVALHO, 2018). A região pode ser dividida entre o Nordeste antes do século XIX, caracterizado pela produção do açúcar e do algodão e, aquele posterior ao século XIX e as primeiras décadas do século XX, quando o Nordeste perdeu espaço para a região cafeeira de São Paulo, e o açúcar do Caribe, passando a ter uma participação secundária na economia brasileira.

A ideia de Nordeste é fundada a partir da grande seca de 1877, nessa época

acreditava-se que o atraso e a pobreza da região estavam diretamente relacionados a esse fenômeno natural. Ainda assim, o mesmo só passou a ser discutido a partir da segunda metade do século XX. O primeiro órgão de intervenção governamental foi criado em 1909, a Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca (IFOCS). Posteriormente, coincidindo com a industrialização do Centro-Sul do país, ocorreram duas grandes secas no Nordeste, a primeira entre os anos de 1930 e 1932; e a segunda entre 1940 e 1942, além disso, nesse mesmo período, o Nordeste vinha perdendo mercado consumidor de seus principais produtos, e enfrentava a intensa migração de nordestinos em direção ao Sudeste. Esses fatores fizeram com que os Governos da era Vargas, 1930 a 1954, adotassem novas posições em relação ao Nordeste, buscando praticar política de cunho mais desenvolvimentista. (CARVALHO, 2018).

A seca de 1940 e 1942 foi bem mais intensa que a primeira, isso forçou o governo Getúlio Vargas a adotar algumas medidas de intervenção, característica do nacional desenvolvimentismo. Com o problema das secas, em 1945, a antiga IFOCS foi reformulada, ressurgindo com o nome de Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Este último tinha mais agilidade, além de mais recursos para construção de açudes e outras obras do semiárido. Vemos claramente aspectos do modelo nacional desenvolvimentista, caracterizado pelo intervencionismo estatal, implementados na era Vargas com direção a região Nordeste. Ainda no mesmo ano, em 1945, foi criada a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), a qual tinha como objetivo aproveitar o potencial do Rio São Francisco para a produção de energia elétrica, efetivando-se em janeiro de 1955. Em 1948 foi fundada a Companhia do Vale do São Francisco (CVSF), atual Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf). Em 1952, Getúlio Vargas criou um órgão financeiro para apoiar e dinamizar a economia regional nordestina, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). (CARVALHO, 2018).

Segundo Carvalho (2018), só em 1950 é que se torna notório no cenário nacional o debate sobre a questão regional, centrado na problemática nordestina. Nos anos 50 a região Nordeste era a mais pobre do país; havia uma grande discrepância entre as rendas auferidas pela população Nordestina e a população do

Sudeste do país. Enquanto a segunda apresentava os melhores indicadores sociais, o Nordeste possuía os piores; distante cada vez mais da média nacional. (GONÇALVES, 2016). Segundo Oliveira (1977 apud GONÇALVES, MONTENEGRO E AGRA, 2017), o Nordeste passou a ser visto como região, e receber atenção dos programas e políticas sociais do governo, 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 crescia economicamente, o Nordeste passava por um período de crise, intensificada pela seca, o que levou movimentos sociais a reivindicarem reformas que solucionassem o problema. (GONÇALVES, MONTENEGRO E AGRA, 2017).

Em 1956, governo JK, o Brasil passava por uma longa crise econômica, ainda pior no Nordeste, que enfrentava longas épocas de estiagem. Mesmo com todo esforço desempenhado no processo de industrialização ocorrido no Brasil entre 1930 e 1956, o hiato de desenvolvimento entre a região Nordeste e a região Centro-Sul do país eram latentes. Havia uma necessidade de resolver o problema da desigualdade regional, logo um planejamento que incluísse programas que promovessem o desenvolvimento do Nordeste foi considerado o caminho para o equacionamento dessa questão. (PEREIRA E TAQUE, 2014). As elevadas disparidades socioeconômicas entre o Centro-Sul do país e a região Nordeste contribuiu para que surgissem movimentos sociais e políticos que reivindicavam projetos que propiciassem verdadeiras mudanças na estrutura da sociedade brasileira. Entre esses movimentos destacaram-se as ligas camponesas que lutavam pela reforma agrária e pressões da Igreja Católica que exigiam medidas reformistas. Só a partir daí, é que a questão regional nordestina ganhou destaque na política nacional. (GONÇALVES, 2016).

No âmbito nacional, o plano de metas, que visava o investimento em infraestrutura e na indústria, as quais eram concentradas na região de São Paulo, impulsionava ainda mais a desigualdade regional. Isso fez com que desencadeassem pressões políticas e sociais, identificadas no final da década de 1950, especialmente no Nordeste. Diante da situação, o presidente JK passou a discutir a questão regional, convocando Celso Furtado para dialogar sobre o Nordeste. Na conversa Celso Furtado mostrou que a política industrial do

presidente favorecia as desigualdades regionais, uma vez que, as indústrias estavam localizadas no Centro-Sul do país. Furtado, ainda argumentou que, a política híbrida implantada na região Nordeste não resolvia as questões socioeconômicas da população local, pois as mesmas serviam para expandir a pecuária, sem grande impacto na produção familiar. (GONÇALVES, 2016).

Ainda em 1956, Kubitschek criou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, o qual tinha como objetivo guiar políticas públicas que promovessem o desenvolvimento da região. No documento do grupo foram identificados os principais fatores diretamente relacionados com o entrave do desenvolvimento do Nordeste, buscando alternativas para superá-los. O documento do GTDN apresentado ao presidente da república mostrou queda de competitividade do setor agroexportador do Nordeste, com isso a região passava a ser uma das mais pobres, economicamente, do hemisfério sul; contrastando ainda mais com o Centro-Sul do país. A renda média da população nordestina era menos de um terço da renda dos habitantes da região Sul, e ainda era concentrada, o que acentuava a disparidade de renda dentro da própria região, além disso, a região convivia com secas constantes. Em 1948 a participação da região Nordeste na renda nacional era de 15,5%, enquanto que em 1956 esse percentual havia caído para 13,4%. A renda per capita seguia o mesmo ritmo: se em 1948, a renda per capita dos nordestinos representava 37% da dos habitantes do Centro-Sul, em 1956 esse percentual chegou a 32%. (GONÇALVES, 2016, p. 16). Dessa forma, o GTDN deveria buscar formas de minimizar esses fatores, buscando superar os entraves e impulsionar o desenvolvimento da região. (GONÇALVES, 2016).

Em 1958 o Brasil passava por uma fase de efervescência econômica e elevada confiança motivada principalmente pela construção de Brasília e o momento de industrialização realizada por JK. Entretanto, a centralização dos investimentos na construção de Brasília e nos projetos de instalações industriais, principalmente na região Sudeste do país, trouxe efeitos negativos. Presenciou-se a redução dos investimentos sociais, além de uma forte inflação que forçava para baixo nível dos salários reais. A situação era ainda pior no Nordeste, que na época tinha sua economia baseada no setor agrícola; a região além de conviver com uma

inflação elevada, passava por uma grande seca, acarretando falta de alimentos, desemprego e o êxodo rural. Somado a isso, os recursos que eram destinados para região, muitas vezes, eram desviados para a construção de açudes nas fazendas de coronéis. O descontentamento da população foi refletido nas eleições para governadores de 1958, onde foram eleitos candidatos de oposição ao presidente. Segundo Pereira e Taque (2014), intensificaram-se também movimentos sociais apoiados pela Igreja Católica, que contradiziam as políticas desenvolvimentistas de JK, e lutavam por uma maior atenção, além de uma proposta de desenvolvimento voltado para o Nordeste. (PEREIRA e TAQUE, 2014). Nessas circunstâncias, em 1959 foi criado o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), e em abril do mesmo ano foi enviado para o congresso o projeto de lei de criação da Sudene. (GONÇALVES, 2016).

A forma de o governo intervir no Nordeste foi a criação da Sudene, em 15 de dezembro de 1959. Pautada no discurso de minimização do conflito regional entre o Nordeste e o Sudeste, a mesma foi criada como uma autarquia subordinada diretamente à Presidência da República, sendo Celso Furtado seu Secretário Executivo, atuando de 1959 a 1964. A Sudene nasceu com o objetivo de promover e administrar o desenvolvimento da região Nordeste, a mesma tinha como missão coordenar todas as atividades do Governo Federal na região. (PEREIRA E TAQUE, 2014).

Os objetivos básicos do órgão eram: a) Intensificação dos investimentos industriais para criação de novas fontes de empregos, com apoio de lei de incentivos fiscais (Lei 34/18) que permitia que empresas investissem 50% dos impostos federais em projetos na região; b) Modificação da estrutura agrária da zona costeira do Nordeste com o intuito de utilizar de maneira mais intensiva a terra para aumento da produtividade açucareira e de facilitar a instalação de famílias especializadas na produção de alimentos da cesta básica, para que com isso pudessem reduzir a dependência dos produtos importados da região Sudeste; c) Modificar de forma progressiva a economia das zonas semiáridas, pelo aumento produtividade e de uma maior conformidade com as condições ecológicas; e por fim, d) Alterar as fronteiras agrícolas de modo a integrar as terras úmidas do Sul da Bahia e do Maranhão a economia da região e abri-las pela construção de estradas, o que [gerava] a possibilidade de migração com a região amazônica. (PEREIRA E TAQUE, 2014, p. 5).

Segundo Carvalho (2018), a criação da Sudene foi influenciada por várias circunstâncias, como a seca e a ineficácia das instituições vigentes; o ambiente nacional de euforia desenvolvimentista do Governo JK, e seu plano de metas; além de movimentos sindicais como, por exemplo, o sindicalismo rural. Pretendia-se que a Sudene integrasse propostas que fossem desde a industrialização regional à reforma agrária em áreas produtoras de alimento.(CARVALHO, 2018). Após a criação da Sudene, a industrialização da região Nordeste passou a ser definida como condição fundamental para a inserção do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional, buscava-se reduzir a heterogeneidade econômica e social do Brasil.

Com a criação da Sudene teve início a uma nova era marcada pela incorporação nordestina no cenário nacional, pois na época o crescimento e dinamismo econômico era privado à região Sudeste e Sul do país. (GONÇALVES, 2016). A proposta da Sudene era focalizada no fomento da produção industrial. Segundo Araújo (2000), foi partir desta que a atividade econômica passou a dinamizar a produção nordestina, superando a estagnação econômica da região. Entretanto, a indústria implantada no Nordeste, comandada em sua grande maioria por São Paulo, não resolveu o problema da falta de emprego e da concentração de renda, uma vez que não se voltou para o mercado de pouca renda. Diante dessa situação o Nordeste passou a servir de apoio a acumulação capitalista da burguesia industrial do Sudeste, passando a depender economicamente da região. (GONÇALVES, 2016).

Em janeiro de 1961, assumiu a presidência do Brasil Jânio Quadros, seguido por João Goulart; em 1963 foi criado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, o mesmo tinha como objetivo controlar a inflação, além de promover o desenvolvimento nacional. Entretanto, o plano não teve condições para ser executado e foi abandonado; dessa forma João Goulart, tentou implantar as reformas de base, que também fracassaram. Em 1964, o país sofreu um golpe militar. O discurso era de restaurar as classes conservadoras do país, a fim de colocar o país entre as grandes potências mundiais. Não tardou para a proposta regional de desenvolvimento do GTDN ser arquivada, e junto com ela a reforma agrária e a questão fundiária. Tinha-se como meta promover uma nação

independente de qualquer ação social. (GONÇALVES, 2016). Poucos anos após o regime militar no país, a ideia de criação da SUDENE de homogeneização inter-regional foi substituída: a prioridade passou a ser investimentos vindos do Sudeste, reduzindo o Nordeste a indústria complementar e a mercado consumidor dos produtos do Centro-Sul. (GONÇALVES, MONTENEGRO E AGRA, 2017).

O Nordeste, região marcada pela miséria nas áreas rurais, sofreu com essa mudança política, enquanto um pequeno grupo se beneficiou; o desenvolvimento socioeconômico da região foi interrompido. A partir dos governos militares os recursos da Sudene passaram a ser destinados à regiões mais lucrativas. Entretanto, vale destacar que, mesmo a região Nordeste não logrando benefícios sociais, cresceu economicamente nesse período. Foram criados, incentivos fiscais como o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), aumentaram-se os investimentos em empresas estatais como a Petrobras e a Vale do Rio Doce, além do aumento de créditos de bancos públicos de desenvolvimento, com o intuito de impulsionar o crescimento econômico da região. (GONÇALVES, 2016).

Entre o final dos anos 60 e início da década de 70, o país passou por um período conhecido como milagre econômico brasileiro. Segundo Costa (2012), nessa época o governo federal, com vistas a explorar os recursos naturais do Nordeste brasileiro, passou a promover uma leve desconcentração industrial, alocando investimentos para a região. O objetivo não era atender as demandas locais, mas aumentar a contribuição nordestina na estrutura produtiva no Centro-Sul do país. Em resposta a essa desconcentração o crescimento nordestino se aproximou, entre os anos de 1960 e 1975, a média nacional. Após o primeiro choque do petróleo da década de 70, a economia nordestina seguiu rumo contrário a nacional; à medida que a economia brasileira desacelerava seu crescimento, o PIB nordestino crescia a um nível acima do nacional. (COSTA, 2012 apud GONÇALVES, 2016).

Entre os anos de 1974 e 1980, após o primeiro choque do petróleo de 1973, a economia brasileira estava declinando seu ritmo de crescimento, passando de 11% a.a para casa de 7% a.a. Na mesma época, a produção nordestina apresentava um quadro de aceleração do crescimento, passando a ter mais peso na composição no PIB brasileiro. A migração da população regional do campo para a cidade mudou a

estrutura do PIB nordestino: setores da indústria e de serviços passaram a ser mais presentes no produto do Nordeste, enquanto a agropecuária seguia o movimento inverso tornando-se menos participativa na produção regional. (GONÇALVES, MONTENEGRO E AGRA, 2017). Segundo Carvalho (2018), no espaço de três décadas, 1960 a 1990, o setor agropecuário, que em 1960 apresentava 41% da produção regional, foi reduzido a apenas 11,9%. Em contrapartida, a indústria, que representava 12% do PIB regional, passou para a casa dos 24,7% em 1990; e o setor de serviços passou de 47% para 63,4% no mesmo período. (CARVALHO, 2018).

Na época dos governos militares a prioridade era acelerar o crescimento econômico a partir da concentração. Delfim Netto, ministro dos governos militares, defendia este argumento através da parábola do bolo: o bolo primeiro teria que crescer para depois dividi-lo, ou seja, a economia cresceria primeiro para depois haver distribuição da renda. Dessa forma, ao passo que o Brasil crescia economicamente, convivia com uma elevada concentração de renda, e uma grande desigualdade dentro e entre as regiões. Essa época foi caracterizada pelo primeiro milagre econômico (1969-1973), quando o Brasil se tornou a oitava base Industrial do mundo e o PIB nacional crescia a uma média de 10% ao ano. (GONÇALVES, 2016). Segundo Furtado (1981), podemos assim dizer que a ditadura militar no Brasil beneficiou os detentores do grande capital, reforçando a desigualdade regional. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste eram fomentadas indústrias de consumo duráveis, os recursos alocados ao Nordeste eram direcionados para investimentos produtivos não eficientes, os quais serviam de complemento a estrutura industrial do Centro-Sul do país. De mesmo modo, a demanda por bens de consumo teve que adaptar-se aos produtos do Sudeste, a região nordestina era vista apenas como um prolongamento do mercado consumidor do Centro-Sul do país. (FURTADO, 1981).

A partir daí, as políticas de integração nacional são arquivadas pelos governantes, e o capital segue a lógica de sobrevivência do mercado, localizando-se nas regiões e áreas mais aptas para o desenvolvimento das forças produtivas. (GONÇALVES, 2016, p. 35)

A base produtiva que havia sido instalada no Nordeste nos anos anteriores

vinha proporcionando o crescimento do produto da região acima da média nacional, apesar desse crescimento ter sido concentrador, pois nesse período, áreas dinâmicas coexistiam com áreas estagnadas. Alguns indicadores socioeconômicos, como PIB per capita e esperança de vida, aproximaram-se da média nacional, apesar do Nordeste apresentar os piores indicadores sociais comparado a qualquer outra região do país. Entre as décadas 1960 e 1980 a participação do Nordeste no PIB nacional passou de 12,7% para 15,8%; o mesmo se verificou no que se refere ao PIB per capita, que passou de 45,8% para 54,4%. Mesmo o Brasil sofrendo com as consequências do choque do petróleo; enquanto a economia brasileira declinava a economia nordestina ganhava forças e acelerava o processo de industrialização. (GONÇALVES, 2016).

Já os indicadores sociais apresentaram a direção inversa do crescimento econômico entre os anos 1970/1980, indicadores como educação e acesso dos domicílios ao abastecimento de água, se distanciaram da média nacional. Presenciou-se o aumento da concentração de renda; no final da década de 80, além da concentração de renda o analfabetismo e a pobreza estavam entre as questões mais marcantes da região: no Nordeste estavam localizadas 45% das famílias mais pobres do Brasil, além de 55% dos considerados indigentes. (GONÇALVES, MONTENEGRO E AGRA, 2017). Apesar dos governos militares apresentarem alguns programas de cunho regional, como, por exemplo, o programa de redistribuição da terra, o programa de integração nacional, e o programa de estímulo a agroindústria do Norte e Nordeste, os latifúndios ainda predominavam nessas regiões. Mesmo estando presentes no Nordeste duas grandes empresas estatais, a Petrobras e a Telebrás, as quais impactavam no crescimento econômico da região, a ampliação das desigualdades socioeconômicas entre as regiões eram latentes.

Os anos de 1980 foram marcados por um período de redemocratização e simultaneamente recessão econômica no Brasil; nesta mesma época ganhavam espaço às políticas neoliberais. Segundo, Gonçalves, Agra e Montenegro (2017), o projeto de desenvolvimento econômico para o Nordeste se aproximava mais de um projeto de exploração das matérias naturais, que um projeto de desenvolvimento regional. Não tardou para o capital começar a migrar novamente para regiões mais produtivas do país, onde os investimentos do capital financeiro extraíam uma

margem de lucro maior. Ainda segundo os autores, fazendo-se uma comparação dos dados brasileiros com os nordestinos entre os anos de 1960 e 1990 temos que, após o início da Sudene, entre 1960 e 1970, o PIB nordestino apresentou um desempenho equivalente ao da média nacional, os superando nos anos de 1980. (GONÇALVES, MONTENEGRO E AGRA, 2017).

A participação do Nordeste na formação do PIB brasileiro se deu de maneira progressiva a parti da criação da Superintendência, aumentando ainda mais nos anos de recessão econômica nacional, e caindo nos anos 1990, período das ideias neoliberais em que a proposta de desenvolvimento regional foi abandonada. (GONÇALVES, MONTENEGRO e AGRA, 2017, p. 11)

Com a crise da dívida externa dos anos 1980, a proposta dos militares de tornar o Brasil uma economia desenvolvida mundialmente foi abandonada. Apesar de a região Nordeste ter logrado benefícios em setores estratégicos, como energia e transporte, a qualidade de vida da maioria da população, as quais viviam no meio rural, não melhorou. Com a redemocratização as ideias neoliberais passaram a vigorar no cenário brasileiro; as indústrias passaram a localizar-se nas regiões mais lucrativas, dando início a guerra fiscal entre os estados que buscavam atrair investimentos privados. (GONÇALVES, 2016).

Em meados das décadas de 80 e 90, as exportações do Brasil mais que dobraram e o Nordeste seguiu a trajetória elevando suas exportações em 100% no mesmo período; com destaque para o estado da Bahia, que representava cerca de 1/3 das exportações da região, passou para 50% nos anos 90. Dentro da região, os estados cresciam de forma diferenciada: os maiores crescimentos ficaram concentrados nos estados da Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte e Maranhão; os menores crescimentos foram encontrados na Paraíba e em Pernambuco. Entretanto, a região mais populosa do país continuava a apresentar os piores indicadores sociais, condições de vida precária, além de conviver com o aumento do desemprego, intensificando a migração do povo nordestino em direção a periferia do Sudeste desenvolvido industrialmente. (GONÇALVES, 2016).

A região continuou marcada pela presença da desigualdade no que tange a distribuição de renda, baixo índice de desenvolvimento humano, além da

concentração industrial na faixa litorânea e nas capitais dos estados maiores. Apesar dos avanços de indicadores sociais como, índice de esperança de vida ao nascer, mortalidade infantil, e analfabetismo, entre os anos de 1970 a 1990, esses estavam longe da média nacional. Na mesma época, o número de pobres passou de 19,4 milhões para 23,7 milhões; e enquanto o índice de Gini<sup>14</sup> no âmbito nacional caía de 0,639 para 0,602, presenciava-se a ampliação da desigualdade na região Nordeste, com o índice de Gini passando de 0,596 para o 0,622. (CARVALHO 2018, p. 28).

O lento crescimento econômico, que durante muitas décadas caracterizou o ambiente econômico nordestino, [...] foi substituído pelo forte dinamismo de numerosas atividades que se desenvolveram recentemente na região[...]. A pobreza, porém, continua a ser uma das características mais marcantes do Nordeste, quando visto no contexto nacional. É um traço antigo que o dinamismo econômico das últimas décadas não conseguiu alterar significativamente. (ARAUJO, T. 1997, p. 7-8)

Mesmo com todo o esforço, já nos anos de 1990, mais de três décadas de planejamento regional voltado para o Nordeste, essa região ainda destacava-se em âmbito nacional pela precariedade da renda de uma grande parte da sua população. (GONÇALVES, MONTENEGRO e AGRA, 2017). Segundo Tânia Bacelar (1997), nesse período, dos 32 milhões de brasileiros indigentes, 17,3 milhões estavam no Nordeste, ou seja, 55% do total; dentre estes, mais de 10 milhões residiam na zona rural. (ARAUJO, 1997). É importante destacar que nunca existiu um Nordeste socioeconomicamente homogêneo. Por exemplo, o estado da Bahia, apesar de ser o mais próximo da região Sudeste e o que tinha o maior PIB da região; entre os anos de 1970 e início dos anos 1990, juntamente com Pernambuco, perdeu sua hegemonia, dada a base produtiva instalada, para os estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão, que passaram a destacar-se na composição do PIB da região. No que tange as questões sociais, os estados da Bahia e Pernambuco apresentavam as melhores condições de vida, maiores taxas de alfabetização, menor índice de mortalidade infantil, maior expectativa de vida, além de acesso a

---

<sup>14</sup> 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. 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).

água e energia; as piores condições de vidas estavam localizadas nos estados do Piauí, Paraíba e Maranhão, ou seja, havia-se um descompasso entre o econômico e o social. (GONÇALVES, 2016).

Segundo Araújo (2000), nos anos 1990 presenciou-se a expansão de benefícios de aposentadoria para população idosa no sertão. Mesmo assim, apesar de dois terços dos indigentes rurais do Brasil estar localizados no Nordeste, a questão fundiária não era preocupação dos governantes, o que verificamos foi o aumento da concentração de terra. O monopólio da cana-de-açúcar na Zona da Mata Norte, região onde se predomina o cultivo da grama, aumentava ainda mais a concentração fundiária. As secas no semiárido eram outro fator que agravava a concentração, pois as secas inviabilizavam a produção dos pequenos agricultores, os quais eram obrigados a venderem suas terras. Esses dois fatores impulsionavam ainda mais o surgimento de latifúndios e o êxodo do rural; muitas famílias tiveram que escolher entre viver no campo em condições precárias ou migrar para as periferias dos centros urbanos com vista a ter oportunidade no mercado de trabalho. Apesar do Nordeste ter apresentado crescimento econômico superando a estagnação e acompanhado o dinamismo nacional, deixou a desejar no que tange ao desenvolvimento social, com a pobreza sendo uma das marcas mais representativas da região. (GONÇALVES, 2016).

Na década de 90 no cenário Nacional prevalecia a ideologia neoliberal. Dessa forma as regiões taxadas como periféricas, a exemplo da região Nordeste, não receberam mais incentivo do Governo Federal, sendo abandonada a ideia de integração nacional. Nesse período, acreditava-se que, para acontecer o desenvolvimento, o Estado e a esfera privada da sociedade deveriam atuar de modo complementar. Caberia ao Estado promover infraestrutura, qualificações da força de trabalho, desenvolvimento científico, além de proteção as atividades internas. Nesse sentido, deveriam existir políticas industriais de incentivo e proteção às empresas instaladas no território nacional, a criação de novos campos de inovação tecnológicas, de novos setores e de novas indústrias. (GONÇALVES, 2016).

Foi nesse contexto que Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a Presidência em 1995, dando continuidade às reformas neoliberais iniciadas ainda no

governo de Collor. Foram realizadas privatizações, abertura econômica e comercial, entre outras. Em seu primeiro mandato, foi direcionado para o Nordeste o Projeto Áridas e o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca. O Projeto Áridas, a partir de parcerias público-privadas, tinha o objetivo de promover o desenvolvimento nas áreas econômicas e sociais, entretanto o projeto não foi muito eficaz. O Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca surgiu em decorrência das grandes estiagens em meados dos anos 1998, o mesmo era tido como uma política emergencial de combate à seca, e tinha como objetivo promover o desenvolvimento da região, prover o abastecimento de água, além de condições de saneamento básico entre outros. (GONÇALVES, 2016).

“Percebe-se que no primeiro mandato dos Governos FHC houve uma tentativa, ainda que discreta, de amenizar os problemas socioeconômicos do Nordeste”. (GONÇALVES, 2016, p. 47). Por outro lado, presenciamos o enfraquecimento da Sudene, que foi extinta em 2001; alegava-se que os resultados obtidos por suas políticas identificaram-se muito abaixo das metas originais, pouco se conseguiu com a reforma da estrutura agrária, e, além disso, as expectativas sobre a lei de incentivos fiscais, lei 34/18 foram muito altas, fazendo com que houvesse muito investimento na indústria, porém a industrialização nordestina se realizou apenas em algumas cidades como, Salvador e Recife, o que resultou em pouca geração e distribuição de empregos. Furtado deixou a Sudene em 1964. Logo a instituição foi incorporada ao novo Ministério do Interior, enfraquecendo sua autonomia, recursos e objetivos. No final de suas operações, o Nordeste ainda mostrava-se como a região mais pobre do país e a mais dependente de programas governamentais voltados para o desenvolvimento. (PEREIRA e TAQUE, 2014).

Loch (2014 apud GONÇALVES, MONTENEGRO e AGRA, 2017) com base em dados do IBGE e de uma publicação de Lamounier e Figueiredo (2002) apresenta alguns dados e conclusões relevantes sobre os Governos de FHC, englobando a totalidade do período dos dois governos (1995-2002). Nesse período, a receita do Tesouro Nacional cresceu (devido às privatizações); em contrapartida a dívida pública aumentou em mais de 300% e a relação dívida PIB subiu de 30% em 1994 para 50% no ano de 2002, crescendo relativamente 66%. O controle da inflação acarretou um aumento geral na renda para o grupo de pessoas mais pobres

economicamente, a pobreza e miséria foram reduzidas, e houve aumento do salário mínimo, beneficiando trabalhadores, sendo sua maioria situados no Nordeste.

Já no final do seu primeiro mandato, o governo FHC criou a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), sendo implantada em substituição a Sudene e atuando um ano após sua extinção, esta teve atuação quase nula em relação a promoção do desenvolvimento do Nordeste. Desta forma, verificou-se que, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a renda dos nordestinos aumentou, ficando menos distante do nível de renda dos habitantes do Sudeste. Mas, ainda assim, o PIB da região crescia menos que a média nacional, além de abrigar o maior número de pobres do país, e uma taxa de analfabetismo de o dobro da média nacional. (LOCH, 2014).

No final dos anos 1990, na região concentrava-se 29% da população brasileira, abarcando 55% da população analfabeta do país, além de 55% dos considerados indigentes, e 45% das famílias pobres, ou seja, as que tinham menos que meio salário mínimo por pessoa. A região era caracterizada pela concentração de renda e forte desigualdade social. Na mesma época, os 40% mais pobres da população diminuía sua participação na renda da região, enquanto que os 5% mais ricos elevavam sua participação. Se a situação na zona urbana era precária a do campo era pior. Enquanto na zona urbana um em cada dois nordestinos estava na faixa de pobreza, na zona rural esse número era de três entre quatro. Temos que a região Nordeste não sofria apenas com a seca, havia também o aumento da concorrência interna de seus produtos; na Zona da Mata os proprietários de terra eram forçados pelos grandes proprietários a venderem suas terras e migrarem para as periferias das cidades. (GONÇALVES, 2016). Segundo Pereira e Taques (2014), o histórico de baixo desenvolvimento da região Nordeste estava diretamente relacionado com seu clima e com as tentativas frustradas de programas governamentais para promover o desenvolvimento da região.

## **5. Programas de desenvolvimento e o impacto no Nordeste: Bolsa Família e PAC**

Tendo apresentado as discussões acerca do desenvolvimento e a relevância de se direcionar a análise para a região do país com maior desigualdade e pobreza,

passa-se aqui a discutir a trajetória socioeconômica da região Nordeste nos governos Luís Inácio Lula da Silva (LULA) e Dilma Rousseff (2003 a 2016), governos que se propuseram a priorizar o desenvolvimento das regiões mais periféricas, através do Programa Bolsa Família e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esses programas de governo foram elencados por procurarem priorizar o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. Procuraremos, ao final, compreender em que medida metas econômicas têm impactos sociais indiretos e metas sociais têm impactos econômicos indiretos.

Em 2003, eleito pelo partido dos trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência do Brasil em um ambiente de gradativa estabilização monetária, favorecida também pelo crescimento da economia mundial no período. O petista manteve a base da política macroeconômica do governo anterior, mas suspendeu o processo de privatização e ampliou os programas sociais herdados de FHC (LOCH, 2014 Apud GONÇALVES; MONTENEGRO; AGRA, 2017). Apesar de manter o regime econômico baseado no tripé superávit primário, controle inflacionário e câmbio flutuante, ocorreu uma grande ruptura entre os governos Lula e o governo anterior, com o aumento da participação do Estado na dinâmica econômica (LOCH, 2014 Apud GONÇALVES; MONTENEGRO; AGRA, 2017).

Algumas das mudanças do governo Lula foram a suspensão do processo de privatizações das estatais; a atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS), que passou a financiar os investimentos das empresas nacionais, deixando de financiar a aquisição de estatais pelo capital internacional; e o fato da Petrobrás passar a comprar internamente as plataformas e navios. Como consequência, a renda per capita brasileira, que passou os oito anos do mandato de FHC estagnada em U\$5,2 mil, atingiu U\$9 mil já em 2008. Considerando o valor do dólar de 2005 para o PIB mundial, este passou de US\$33 trilhões em 2003, para US\$60 trilhões em 2008. (LOCH, 2014).

Buscando cumprir a promessa de priorizar os mais pobres, houve continuidade e expansão nos programas sociais, um exemplo é o Programa “Fome Zero” criado no primeiro Governo Lula, como uma tentativa de erradicar a fome em quatro anos e reduzir gradativamente a subnutrição. Este programa foi

sendo substituído posteriormente pelo Programa “Bolsa Família”. (LOCH, 2014 Apud GONÇALVES; MONTENEGRO; AGRA, 2017). Apenas nos governos Lula, o PIB do Nordeste passou a crescer acima da média nacional, apresentando um crescimento elevado da renda dos habitantes da região. Quanto à pobreza, esta foi reduzida, ainda que abrigasse o maior número de pobres do país. (GONÇALVES, 2016).

### **5.1. Programa Bolsa Família**

O Programa Bolsa Família foi criado pela Presidência da República em 09 de janeiro de 2004, pela Lei nº 10.836. Destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades. O mesmo tinha por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 06 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, 2004).

O benefício era destinado a famílias que se encontravam em situação de pobreza e extrema pobreza; as que tinham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes de até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; além das que tinham em sua formação adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. É importante destacar que, o programa definiu família como uma unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuíssem laços de parentesco ou de afinidade, que formassem um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantivessem pela contribuição de seus membros. De mesmo modo, a definição de renda familiar mensal seria a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento. (BRASIL, 2004).

Segundo a lei, o valor do benefício básico era de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). Famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição, recebiam um benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais), além do benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). O benefício para superação da extrema pobreza correspondia ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros superasse o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita, além disto, os beneficiários com idade a partir de 14 (quatorze) anos poderiam ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais. Os benefícios financeiros eram pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal, sendo feito preferencialmente à mulher. (BRASIL, 2004).

Foi criado, ainda, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Este tinha a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do programa, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo programa nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; suas competências, composição e funcionamento eram estabelecidos em ato do Poder Executivo. O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contava com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do distrito federal e dos municípios. (BRASIL, 2004).

Cabia ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do

pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. Temos também que, a concessão dos benefícios dependia do cumprimento, de condicionalidades relativas, como o exame pré-natal, o acompanhamento nutricional, o acompanhamento de saúde, bem como da frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular. Além disto, o Poder Executivo deveria compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. A Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família tinha a competência de promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único. É importante destacar que, segundo a lei de criação do Bolsa Família, em caso de calamidade pública ou de situação de emergência conhecida pelo Governo Federal, o Conselho Gestor Interministerial do programa poderia conceder o benefício básico em caráter temporário, desde que respeitados os limites orçamentários e financeiros da União. (BRASIL, 2004).

No ano de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, e Auxílio-Gás continuaram a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis. No referido ano, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, foram realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios. Já no ano de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastro Único foram descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2004).

Temos ainda que, a execução e a gestão do Programa Bolsa Família eram públicas e governamentais e se davam de forma descentralizada, por meio da

conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social. A execução e a gestão descentralizadas eram implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. A partir disto foi instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros eram regulamentados pelo Poder Executivo; o mesmo tinha como objetivo medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; além de incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do programa; e calcular do montante de recursos a serem transferidos aos entes federados a título de apoio financeiro. (BRASIL, 2004).

À União cabia transferir obrigatoriamente, aos entes federados que aderissem ao Programa Bolsa Família, recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do programa, desde que alcançassem índices mínimos no IGD. O controle e a participação social do Programa Bolsa Família eram realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo poder público municipal. A função dos membros do comitê ou do conselho era considerada serviço público relevante e não seria de nenhuma forma remunerada. Além disto, à Caixa Econômica Federal, cabia a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais; sendo de acesso público, em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento, a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do programa. (BRASIL, 2004).

Para a execução do programa, o Poder Executivo Federal regulamentava os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e os procedimentos e instrumentos de controle e

acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família eram considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submetiam suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, e em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos deveriam ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. O montante total dos recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do programa poderia exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (BRASIL, 2004).

Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro era responsabilizado quando, dolosamente, inserisse ou fizesse inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou ainda que contribuísse para que pessoa diversa do beneficiário final recebesse o benefício. O servidor público ou agente da entidade contratada que cometesse qualquer das infrações ficaria obrigado a ressarcir integralmente o dano, aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. Sem prejuízo da sanção penal, era obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida pelo beneficiário que dolosamente tivesse prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família. O valor apurado para o ressarcimento era atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, eram-se aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. (BRASIL, 2004).

A vitória de um representante operário para Presidência da República em

2002 alimentou muitas expectativas de que o quadro de profundas desigualdades sociais seria revertido, e que seriam freadas os avanços do liberalismo no país. Mesmo com o PT assumindo a configuração de um partido pró capital, após assumir o poder, desvincilhou-se das ideias que o acompanhava no momento de sua fundação; é imprescindível destacar o papel deste na ampliação de políticas públicas voltadas para a classe marginalizada. Presenciamos a ampliação significativa dos programas de transferência de renda, e de políticas sociais, nesse período, direcionados para o combate a miséria, tendo como foco os segmentos mais pobres da classe trabalhadora. Além do aumento do salário mínimo, a expansão do crédito e a ampliação do Programa Bolsa Família, possibilitaram uma melhoria significativa nas condições de vida dos indivíduos mais pobres, que de certo modo passaram a contribuir para a nova base eleitoral do PT nas eleições de 2006. (CASSIN, 2016). Segundo, Marques et al (2009 apud CASSIN, 2016) existiu uma forte relação do Programa Bolsa Família com os votos do segundo turno das eleições 2006; segundo o autor nas cidades que possuíam maior faixa de cobertura do programa em relação a população, maior foi a proporção de votos válidos recebidos pelo PT.

A ampliação de programas sociais e a sua unificação no Programa Bolsa Família possibilitou a diminuição da pobreza a partir de 2004, período em que a economia voltou a crescer e o emprego aumentar, ficando-nos evidente a relevância das políticas sociais, em especial o Programa Bolsa Família, na conquista de popularidade do PT durante os últimos anos. A partir de 2006, com o Programa Bolsa Família voltado para as classes mais marginalizadas da população, das quais sua maioria estava localizada no Nordeste, a popularidade do governo migrou das grandes cidades do Sul do Sudeste para pequenas cidades do interior do Nordeste. Temos ainda que, as frações mais pauperizadas dos trabalhadores possuem maiores dificuldades para apresentar um projeto alternativo de sociedade e uma menor capacidade de se auto-organizar, dessa forma foi natural seu apoio a um partido que lhe proporcionou um cenário mais favorável as condições objetivas de existência. Há também uma forte relação do papel do Bolsa Família com o Movimento Sem Terra – MST; o número de famílias que ocuparam terras no Brasil caiu entre os anos 2003 a 2006 aproximadamente 32%, indo de 65.552 para a 44.364 respectivamente. De igual modo, nesse mesmo período, o número de

famílias sem terras acampadas teve uma redução de 82% passando de 59.182 para 10.256. (CASSIN, 2016)

É importante destacar que o trabalho infantil está estritamente relacionado à pobreza, dessa forma em uma das regiões mais pobres do país era comum, no início dos governos petistas, a concentração trabalho infantil no Nordeste. A pobreza era uma das causas dos pais não mandarem seus filhos para a escola e sim ao trabalho. Segundo dados do IBGE no ano de 2006, 5,1 milhões de crianças e adolescentes entre 05 (cinco) e 17 (dezesete) anos de idade trabalhavam no Brasil, representando 5,7% da população ocupada com 05 (cinco) anos ou mais, na mesma época o percentual no Nordeste era de 14,7%, sendo superior a todas as outras regiões do país. O Programa Bolsa Família, criado em 2004, foi uma ação governamental bastante importante para erradicar ou amenizar os efeitos negativos gerados pelo trabalho infantil. Segundo Araújo, Gomes e Lima (2014), o programa foi eficaz para redução do trabalho infantil no Nordeste, os mesmos apontam uma redução de 7,9% do trabalho infantil no ano 2006, na mesma época o trabalho infantil entre crianças negras apresentou redução de 10%. (ARAÚJO, GOMES e LIMA, 2014).

Em 2008, o número de crianças trabalhando foi menor do que o verificado em 2006, passando de 5,1 milhões para 4,5 milhões de pessoas com idade entre 15 (quinze) e 17 (dezesete) anos, mesmo que a maior proporção destas ainda estivesse localizada no Nordeste cerca 12% e a menor no Sudeste com 7,9%. Ainda segundo Araújo, Gomes e Lima (2014), a ampliação do Programa Bolsa Família pode ter sido a causa da diminuição do trabalho infantil. Quanto ao trabalho infantil doméstico este não apresentou redução; a prática dessa atividade era verificada principalmente no meio rural, onde crianças eram deixadas em casas de famílias em troca de salários muito baixos, ou até mesmo, apenas de roupa e alimentação. No ano de 2006, as regiões Norte e Nordeste foram as que mais registraram meninas que trabalhavam nessas condições representando, aproximadamente de 13% e 6% do percentual nacional respectivamente. Apesar do Programa Bolsa Família impactar diretamente na diminuição do trabalho infantil, ainda há muito a se fazer como; mecanismos de fiscalização, medidas sócio educativas, e atividades complementares para crianças beneficiadas pelo

programa, com o objetivo de tirá-las do trabalho. (ARAÚJO, GOMES E LIMA, 2014).

No início de 2016, os beneficiários de programa eram cerca de 14 milhões de famílias, o que correspondia a cerca de 30% da população. O gasto com o programa representava aproximadamente 0,5% do PIB. (MARQUES, XIMENES e UGINO, 2018, p. 529). Segundo Carvalho (2016), o Nordeste apresentou no período 2002 a 2015 uma expansão de suas atividades acima da média nacional; o PIB da região cresceu uma taxa de 3,3% a.a., enquanto que o PIB do Brasil cresceu a taxa média de 2,9% a.a.. Avanços também foram obtidos no que se refere ao PIB per capita, que cresceu 33,6%, enquanto que o nacional cresceu apenas 25,4%. Os indicadores sociais nordestinos também mostraram-se progressivos: entre os anos de 2000 e 2010 as regiões mais pobres do país, o Norte e o Nordeste, apresentaram taxas de decréscimo do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, maior do que as verificadas nas outras regiões. (CARVALHO, 2016). Temos ainda que, segundo Gonçalves (2016), a combinação do crescimento do salário mínimo, a facilidade de crédito e o aumento dos programas de transferência de renda para o Nordeste gerou um aumento de renda das pessoas mais pobres da região, acarretando a entrada de milhões de novos consumidores nos mercados, regional e nacional. (GONÇALVES, 2016).

Presenciamos, assim, um declínio da pobreza extrema na região Nordeste reduzindo o hiato que a separava das regiões mais ricas do país.

O resultado no Nordeste é visível. A redução da miséria foi de fato uma das mudanças mais relevantes observadas nos anos recentes. O momento recente de seca prolongada mostrou o impacto dessa melhoria: não se falou em saques a supermercados ou em cenas de mendicância nas estradas, como em momentos anteriores. (ARAÚJO, 2014, p.554).

A partir de 2002 o país passou a experimentar um novo momento, a renda da população mais pobre passou também a crescer, e o índice de Gini revelou uma redução no padrão de desigualdade. O Programa Bolsa Família teve impactos regionais diferenciados, impactando diretamente a região Nordeste, a qual 45% dos ocupados recebiam até um salário mínimo, percentual acima da média brasileira que era de 26%. Entre os anos de 2000 e 2010 o valor do rendimento médio das famílias nordestinas cresceu a uma taxa de 5,6% a.a, enquanto que a média

nacional foi de 4,5% a.a e a do Sudeste de 3,9% a.a.. É importante destacar que em momentos anteriores o Sudeste liderava a taxa de crescimento de renda no país. No Nordeste estava localizada a maior parte da população pobre do país, logo a região captava também a maior parte dos recursos do Programa Bolsa Família. A região era caracterizada pela pobreza rural e por pequenos municípios, dessa forma, o programa no Nordeste além de impactar as famílias diretamente beneficiadas, também dinamizava lojas padarias e feiras semanais. Com o crescimento da renda dinamizou-se também o consumo, e em um segundo momento o investimento. Dessa forma, indústrias de alimentos, bebidas, e de bens duráveis buscaram se instalar ou ampliar sua produção na região multiplicando as redes de supermercados e shopping centers. Vejamos a seguir, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

## **5.2. Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do governo federal, 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. O mesmo tinha como objetivo acelerar o desenvolvimento e crescimento econômico do Brasil, através de um investimento de R\$ 503,9 bilhões até o ano de 2010; tendo como prioridade investimentos em áreas de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Temos ainda que, o Programa de Aceleração do Crescimento tinha com meta promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

O PAC foi criado através do decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, apresentando-se como um novo modelo de planejamento, gestão e execução do investimento público. O mesmo caracterizava-se por articular projetos públicos e privados de infraestrutura, além de medidas institucionais que aumentassem o ritmo de crescimento da economia. A missão era modernizar a infraestrutura do país, melhorar o ambiente de negócios, estimular o crédito e o financiamento, aperfeiçoar a gestão pública e elevar a qualidade de vida da população; sendo também um instrumento de inclusão social e de redução das desigualdades regionais. Suas ações e obras geraram empregos que garantiram renda e consumo para

trabalhadores e suas famílias. (BRASIL, 2007).

O programa era composto de medidas de estímulo ao investimento público e privado, ampliação dos investimentos em infraestrutura, e voltado à melhoria da qualidade do gasto público, além do controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal. Para dispor sobre o programa, foi criado ainda o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC, que tinha como missão discriminar, acompanhar e supervisionar as medidas integrantes do PAC, com a finalidade de coordenar as ações necessárias à sua implementação e execução. O CGPAC era integrado pelos titulares do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que o coordenavam, além de titulares do Ministério da Fazenda, e da Casa Civil da Presidência da República. (BRASIL, 2007).

Foi instituído ainda o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento- GEPAC, vinculado ao CGPAC, com o objetivo de consolidar as ações, estabelecer metas e acompanhar os resultados de implementação e execução do PAC. O mesmo era integrado por órgãos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Ministério da Fazenda, e da Casa Civil da Presidência da República, mediante indicação dos respectivos titulares do CGPAC. Além do CGPAC e do GPAC, foi criada a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento, que tinha como incumbência exercer as atividades de Secretaria Executiva do GEPAC. A Secretaria Executiva do GEPAC poderia convidar para participar de suas reuniões representantes de outros órgãos ou entidades do Poder Público, cujas atribuições guardassem relação com a execução de seus trabalhos. O CGPAC e o GEPAC contavam, para seu funcionamento, com o apoio institucional e técnico administrativo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; sendo as funções de seus membros não remuneradas, e suas ações consideradas de relevante interesse público. Foi instituído ainda o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento - SisPAC, a ser gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O SisPAC iniciou suas operações com os módulos de cadastro de empreendimento e de liberação de recursos, além disto, a tramitação de solicitação de autorização de empenho das ações do PAC ocorria exclusivamente por meio dele. É importante destacar que as dotações das ações do PAC somente poderiam ser empenhadas após manifestação do Ministério do

Planejamento, Orçamento e Gestão. (BRASIL, 2007).

Em 26 de novembro de 2007 foi criada a lei nº 11.578 que dispunha sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do PAC. Por meio desta, o Poder Executivo, por proposta do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento – CGPAC -, discriminou as ações do PAC a serem executadas por meio de transferências obrigatórias. As atribuições de propor e discriminar as ações do PAC, a serem executadas por meio de transferência obrigatória quando se tratasse de programações incluídas ou acrescentadas pela lei que estimava a receita e fixava a despesa da União, eram exercidas pelo Ministro de Estado responsável pela ação orçamentária.

É importante destacar que estas programações incluídas ou acrescentadas pela lei que estimava a receita e fixava a despesa da União só eram aceitas se atendidos os seguintes requisitos: fossem empreendimentos destinados a investimento relativos ao Grupo de Natureza de Despesa 4 (GND 4), sendo estas despesa de capital ou de investimentos, que contribuíssem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, como por exemplo, ampliação, construção, conclusão de obras, aquisição de equipamentos e materiais permanente, ou seja, toda despesa que gerasse um bem físico; além disto, que seus valores previstos fossem suficientes para a conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permitisse o usufruto imediato dos benefícios pela sociedade; e por fim que o valor total dos empreendimentos selecionados estivessem adstrito à dotação da época, observada a programação orçamentária e financeira. As ações não discriminadas pela lei que estimava a receita e fixava a despesa da União eram executadas diretamente ou mediante transferência voluntária. (BRASIL, 2007).

As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC eram condicionadas ao cumprimento, através de um termo de compromisso, dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários: identificação do objeto a ser executado, metas a serem atingidas, etapas ou fases de execução, plano de aplicação dos recursos financeiros, cronograma de desembolso, previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da

conclusão das etapas ou fases programadas, além de comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estavam devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recaísse sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreendesse obra ou serviço de engenharia. A aprovação formal pela União do termo de compromisso era condição prévia para a efetivação da transferência obrigatória, além disto, a cada ação incluída ou alterada no PAC um novo termo de compromisso deveria ser apresentado pelo ente federado beneficiado. (BRASIL, 2007).

Os editais de licitação e os contratos necessários para a realização das ações integrantes do PAC, sob a modalidade de execução direta ou descentralizada, poderiam exigir a aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais em setores específicos, definido em ato do Poder Executivo Federal. Nestas circunstâncias, para cada setor o Poder Executivo Federal; estabelecia as regras e condições requeridas para caracterização dos produtos manufaturados nacionais e os serviços nacionais; indicava as normas técnicas brasileiras específicas a serem atendidas na fabricação dos produtos manufaturados e na prestação dos serviços adquiridos; fixava o percentual mínimo de produtos manufaturados nacionais e de serviços nacionais a ser adquirido; e definia a forma de aferição e de fiscalização do atendimento da obrigação de aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais. Além disto, ao Poder Executivo Federal caberia acompanhar e avaliar periodicamente a implantação da exigência de aquisição de percentual mínimo de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais. (BRASIL, 2007).

Quanto aos recursos financeiros, estes eram liberados aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios conforme um cronograma de desembolso estabelecido no termo de compromisso, mediante depósito em conta vinculada e mantida em instituição financeira oficial. Os saques da conta vinculada ficavam restritos ao pagamento das despesas constantes do termo de compromisso, devendo a instituição financeira disponibilizar relatórios com informações dos saques efetuados sempre que solicitados. Ainda assim, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, exigia da parte beneficiada pela transferência de recursos a comprovação da regularidade de utilização das parcelas liberadas anteriormente

com base no termo de compromisso. No caso de irregularidades e descumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios das condições estabelecidas no termo de compromisso, a União, por intermédio de suas unidades gestoras, suspendia a liberação das parcelas previstas, bem como determinava à instituição financeira oficial a suspensão do saque dos valores da conta vinculada do ente federado, até a regularização da pendência. (BRASIL, 2007).

A utilização dos recursos em desconformidade com o termo de compromisso ensejava a obrigação de o ente federado devolvê-los devidamente atualizados, conforme exigido para a quitação de débitos para com a Fazenda Nacional, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1% (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à Conta Única do Tesouro Nacional. Para fins de efetivação da devolução dos recursos à União, a parcela de atualização referente à variação da SELIC era calculada proporcionalmente à quantidade de dias compreendida entre a data da liberação da parcela para o beneficiário e a data de efetivo crédito, na Conta Única do Tesouro Nacional, do montante devido pelo ente federado. Cabia a União, por intermédio de suas unidades gestoras, notificar o ente federado cuja utilização dos recursos transferidos fosse considerada irregular, para que apresentasse justificativa no prazo de 30 (trinta) dias, e caso não aceitasse as razões apresentadas pelo ente federado, a unidade gestora concedia um prazo de 30 (trinta) dias para a devolução dos recursos, findado o prazo encaminhava denúncia ao Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 2007).

A fiscalização quanto à regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos era de competência do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e das unidades gestoras da União perante as quais fossem apresentados os termos de compromisso. Temos também que, os serviços públicos de saneamento básico prestados por entidade da administração indireta dos Estados, por meio de concessão outorgada em caráter precário, com prazo vencido ou que estivessem em vigor por prazo indeterminado, poderiam ser contemplados com os recursos públicos do PAC, desde que incluídos no termo de compromisso ou convênio de cooperação entre os entes federativos, que autorizassem a gestão

associada de serviços públicos, antes de sua assinatura. A inobservância dos prazos e dos compromissos assumidos ensejaria a responsabilização dos agentes envolvidos, nos termos da legislação específica, bem como os Estados seriam responsáveis solidários até o seu total cumprimento. (BRASIL, 2007).

O PAC encorajou a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Sendo pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o programa foi decisivo no aumento da oferta de empregos e na geração de renda para a região Nordeste, além de ter elevado o investimento público e privado em obras fundamentais na região. Com a crise financeira mundial entre 2008 e 2009, o PAC foi importante para o Brasil e o Nordeste, garantindo emprego e renda aos brasileiros, o que por sua vez garantiu a continuidade do consumo de bens e serviços, mantendo ativa a economia e aliviando os efeitos da crise sobre as empresas nacionais. Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com os mesmos pensamentos estratégicos, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que pudessem melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Sendo caracterizado como um programa sequenciado de obras que geravam desenvolvimento e ofereciam melhor bem estar, esta segunda fase do PAC apresentou uma carteira de aproximadamente 37 mil empreendimentos e volume de investimentos expressivo. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

O PAC impulsionou empreendimentos na área de infraestrutura social e urbana, como o Minha Casa, Minha Vida, que foi lançado em 2009 com o objetivo de construir moradias para as famílias de baixa renda; a urbanização de assentamentos precários, que visava melhorar as condições de habitação e mobilidade em assentamentos rurais e em centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública; projetos de mobilidade urbana, cujo objetivo era combater às desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados e priorizando o transporte coletivo urbano, além de apoiar e incentivar a execução de

empreendimentos que promovessem a integração física e tarifária do transporte público coletivo, e de fomentar projetos de grande e média capacidade como metrô, BRTS e corredores de ônibus; projetos de prevenção de áreas de risco, que tinham por finalidade prevenir novos deslizamentos, contenção de encostas em áreas de risco, controle de enchente e inundações com obras de drenagem, além da redução de áreas vulneráveis a deslizamentos. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Foram realizados ainda empreendimentos em saneamento, cuja meta era aumentar a cobertura de abastecimento de água tratada, da coleta e tratamento de esgoto, e da coleta e destinação adequada de resíduos sólidos; aqui os investimentos do PAC foram disponibilizados aos municípios, classificados em três grupos. Sendo o grupo 1 as grandes regiões metropolitanas do país, 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 os municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste; e o grupo 3 os municípios com menos de 50 mil habitantes. Os recursos destinados aos grupos 1 e 2 eram coordenados pelo Ministério das Cidades e os destinados ao grupo 3 coordenados pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, vinculada ao ministério da saúde. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Outro segmento do PAC foi o de recursos hídricos, que tinha por objetivo garantir a segurança hídrica para a população e a oferta de água para a indução do desenvolvimento econômico, em parceria com os estados e municípios, associada à sustentabilidade ambiental. A missão era apoiar o planejamento e a execução de empreendimentos estruturantes que visassem garantir a oferta de água para o abastecimento humano e para atividades produtivas, além de reduzir os riscos associados a esses eventos críticos. A estratégia era ampliar a capacidade de armazenamento de água com a construção de reservatórios, melhorar a distribuição espacial da água, por meio das obras de sistemas adutores e de abastecimento, e prover fontes perenes de água, resultado da execução dos sistemas de integração de bacias hidrográficas, bem como realizar ações que promovessem a revitalização das bacias hidrográficas e ampliassem as oportunidades para o desenvolvimento da irrigação. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

O PAC empreendeu ainda em equipamentos sociais através da destinação de recursos para construção e ampliação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e de Unidades Básicas de Saúde (UBS), construção de creches e pré-escolas, construção e coberturas de quadras esportivas nas escolas, construção de Centros de Artes e Esportes Unificados e de Centros de Iniciação ao Esporte, além da implantação do Programa Cidades Digitais. Empreendeu em projetos de pavimentação, proporcionando conforto à população, melhorando as condições de limpeza, contribuindo para a saúde pública, e proporcionando níveis satisfatórios de segurança, velocidade e economia no transporte de pessoas e mercadorias através da pavimentação de vias públicas urbanas. As obras contemplaram também infraestruturas complementares como a implantação de sistemas de drenagem e de calçadas, promovendo mais acessibilidade e melhores condições de circulação nas cidades. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

É importante mencionar também o PAC cidades históricas, cuja missão era preservar o patrimônio brasileiro, valorizar a cultura nacional e promover o desenvolvimento econômico e social com sustentabilidade e qualidade de vida para os cidadãos. O Programa Luz para Todos, outra linha, tinha por objetivo promover o acesso de famílias residentes em áreas rurais à energia elétrica, de forma gratuita, acabando com a exclusão elétrica no país, através das extensões de rede, implantação de sistemas isolados e realização de ligações domiciliares, aqui tinha-se como prioridade os beneficiários do Programa Brasil sem Miséria, escolas rurais, quilombolas, indígenas, assentamentos, ribeirinhos, pequenos agricultores, famílias em reservas extrativistas, afetadas por empreendimentos do setor elétrico e poços de água comunitários. A área de infraestrutura turística também recebeu recursos do PAC para a construção, reforma e adequação de centros de convenções e eventos nas cinco regiões do país, além de ampliação da sinalização turística em cidades históricas; bem como, foram construídos equipamentos de esporte de alto rendimento ou de alta performance cuja finalidade era preparar fisicamente atletas para determinadas modalidades esportivas. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

O PAC destinou recursos para infraestrutura logística, através de investimentos em rodovias, com o intuito de expandir o sistema rodoviário brasileiro, sua manutenção, a segurança rodoviária, além de estudos e projetos. Previa-se

obras de duplicação, pavimentação, acesso a portos, contornos e travessias urbanas, para a eliminação de pontos de estrangulamento em eixos estratégicos, além do desenvolvimento de novas regiões, ampliação da integração física nacional aos países vizinhos e redução do custo do transporte, melhorando a qualidade do tráfego nas rodovias e reduzindo os índices de acidentes. Investiu-se também em ferrovias, com o objetivo de expandir a malha ferroviária, para permitir a ligação entre áreas de produção agrícola e mineral a portos, indústrias e mercado consumidor, criando um ambiente mais competitivo no transporte de cargas, incentivando a utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária e estimulando novos investimentos. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Outros empreendimentos do PAC foram os portos, cuja meta era ampliar, recuperar e modernizar as estruturas nos portos brasileiros visando à redução dos custos logísticos, a eficiência operacional, o aumento da competitividade das exportações, e o incentivo ao investimento privado. As hidrovias tinham como propósito ampliar e melhorar a navegabilidade dos rios brasileiros, para diminuir o custo de frete, aumentar segurança e planejar o crescimento da navegação pelos rios do país. Já os aeroportos visavam expandir a capacidade aeroportuária no Brasil, para garantir atendimento à crescente demanda, por meio da ampliação ou construção de novos terminais de passageiros e cargas, reforma e construção de pistas, pátios para aeronaves e torres de controle e modernização tecnológica de sistemas operacionais, transporte de bagagens e pontes de embarque, entre outros. Também foram desenvolvidos projetos estratégicos das três Forças Armadas; ampliados o acesso à Internet em regiões remotas, aumentando a segurança na comunicação de dados e melhorando a interconectividade da rede brasileira com outros países; e desenvolvidos projetos estratégicos de infraestrutura científica, tecnológica e de inovação. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Na área de infraestrutura energética o PAC permitiu a expansão da oferta de energia elétrica através da construção de empreendimentos com fontes renováveis e de baixa emissão de carbono, tais como; usinas e pequenas centrais hidrelétricas, eólicas, térmicas a biomassa e gás natural, solar (fotovoltaica) e nucleares. Possibilitou também a expansão e ampliação das interligações regionais para dar maior segurança e confiabilidade ao suprimento de energia elétrica, concluindo a

interligação dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional (SIN), garantindo o escoamento de energia dos grandes projetos hidrelétricos aos centros consumidores. Ampliou e desenvolveu a produção de petróleo e gás natural do país, com a perfuração de poços, construção de novas plataformas e pesquisas exploratórias; a prioridade era consolidar as atividades existentes no pós-sal e desenvolver as descobertas no pré-sal, pretendia-se ainda estruturar e desenvolver as cadeias produtivas envolvidas na indústria do petróleo, tais como indústria naval, mecânica, metalúrgica, siderúrgica, química, engenharia de precisão, dentre outras. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

O PAC permitiu ampliar a participação dos combustíveis renováveis na matriz energética brasileira e da infraestrutura para o escoamento da produção do etanol. Possibilitou a produção de informações geológicas sobre o território brasileiro, incluindo a Plataforma Continental Jurídica e áreas oceânicas adjacentes, ampliando o conhecimento sobre os recursos minerais com vistas a estimular investimentos na pesquisa e produção de bens minerais. Através da geração de informações geológicas como subsídios a estudos de ordenamento e gestão territorial, foram identificadas áreas suscetíveis a deslizamentos de encostas e enchentes, de forma a auxiliar na prevenção de riscos naturais. Além de consolidar e desenvolver a retomada da indústria naval no país, com o financiamento para construção de estaleiros e embarcações nacionais de carga, passageiros, pesca e apoio à navegação, visando ainda assegurar o atendimento da demanda da Petrobrás por embarcações de transporte de petróleo, gás e derivados, bem como de apoio a plataformas. (GOVERNO FEDERAL, 2020).

Em 2010 os investimentos do PAC em infraestrutura no Nordeste atingiram R\$ 141,7 bilhões. Do total de investimento do Governo Federal destinados a região Nordeste no ano de 2010 aproximadamente 83% correspondia a obras do PAC. (COSTA E JUNIOR, 2011). Entre os anos de 2007 e 2010, dentre os estados nordestinos, Pernambuco foi um dos que mais recebeu de recursos do PAC; 60,9% dos recursos do programa destinados ao Nordeste foram captados por Pernambuco, Ceará e Bahia. Nesse período, a previsão de recursos a ser distribuída pelo PAC foi de R\$ 657,4 bilhões. Entre 2011 a 2015 esse valor passou a ser de R\$ 664 bilhões, e entre 2015 e 2018 reduziu para R\$ 381,8 bilhões. É importante destacar que o

eixo social foi priorizado pelo PAC: entre os anos de 2007 a 2011 foram destinados \$ 230,1 bilhões para programas sociais, passando para 342,5 bilhões em 2011, e reduzindo para 82.600 bilhões entre 2015 e 2018. (GUMIERO, 2018).

Os principais projetos do PAC foram direcionados para cidades estratégicas, a exemplo aqui em Pernambuco, de Ipojuca, Cabo de Santo Agostinho e Jaboatão, cidades localizadas próximo ao Porto de Suape. Em Ipojuca foi instalado a Petroquímica de Suape, a Refinaria Abreu e Lima, o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), o Estaleiro Atlântico Sul, investimentos que até 2016 tinham mobilizado R\$ 41.386.598 milhões, do eixo energético do PAC. (GUMIERO, 2018). Uma das principais obras realizadas, e considerada fundamental para melhorar o turismo na região, foi à duplicação da BR – 101, nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. (SIFFERT FILHO et al, 2014). Dessa forma, temos que os programas empreendidos pelo PAC melhoraram bastante as condições econômicas do Nordeste, sendo de fundamental importância para o desenvolvimento regional, e redução da desigualdade econômica e social em relação às áreas mais desenvolvidas do Brasil.

Segundo Gonçalves Montenegro e Agra (2017), a ampliação do Programa Bolsa Família e obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, incentivaram diretamente o crescimento do produto regional do Nordeste; no primeiro ano do governo Lula a participação do PIB da região na composição nacional era de aproximadamente 12%, em 2010 esse número passou para 13,5%. (GONÇALVES, MOTENEGRO e AGRA, 2017). Dado que no Nordeste está localizado o maior número de pessoas consideradas pobres e indigentes do país, no ano de 2004, ano de criação do Programa Bolsa Família, a região abrigava mais da metade das famílias brasileiras que eram cobertas pelo programa. Entretanto, “as políticas sociais desenvolvidas pelo PT em seus sucessivos governos incidiram sobre as manifestações mais agudas da miséria absoluta, mas não alteraram as bases estruturais da desigualdade.” (CASSIN, 2016, p. 12). A seguir apresenta-se uma análise dos programas PAC e Bolsa família a luz das correntes desenvolvimentistas.

## **6. A trajetória socioeconômica da região Nordeste**

Diante da discussão sobre a priorização da dimensão econômica ou social nas correntes de desenvolvimentismo, procuramos identificar a ação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento a partir de duas políticas públicas que priorizavam as duas dimensões. Assim, o capítulo busca identificar o impacto das duas políticas desenvolvimentistas, o PAC e o Bolsa Família na região Nordeste, através de alguns indicadores que ilustram o impacto direto e indireto dessas políticas nas dimensões social e econômica, durante os governos do PT. A escolha das variáveis considera os objetivos das políticas e suas condicionalidades, bem como a disponibilidade das variáveis.

Para tanto, descrevemos os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa na seção 6.1, a seguir. Na seção 6.2 são apresentados os impactos do desenvolvimentismo no Nordeste nos governos do PT, através das variáveis selecionadas, assim como um diagnóstico sobre a ação do Estado, através do Bolsa Família, enquanto dinamizador do desenvolvimento social, e na seção 6.3, analisamos o PAC, como política desenvolvimentista de impacto mais econômico.

### **6.1. Procedimentos Metodológicos**

Como já citado, o presente trabalho buscou identificar o impacto das políticas desenvolvimentistas voltadas para a região Nordeste, nos governos do PT. Para isto, fez-se uso de revisões bibliográficas que abordassem as correntes e períodos da proposta de desenvolvimentismo no Brasil, buscando, assim, ter um maior domínio e conhecimento sobre o tema em questão. Feita esta análise das teorias desenvolvimentistas, o debate que se coloca é sobre a priorização do crescimento/desenvolvimento econômico, com conseqüente desenvolvimento social, ou a priorização da melhoria das questões sociais, com decorrente impacto econômico. Buscamos identificar a ação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento nas dimensões social e econômica, através da análise da evolução de algumas variáveis selecionadas conforme a construção das políticas desenvolvimentistas, PAC e Bolsa Família.

Identificadas essas correntes, o trabalho buscou, por meio de uma análise

qualitativa destacar as políticas direcionadas a região Nordeste nos governos do PT, tentando identificar público alvo, repasses e programas. Para essa análise, foi tomado como base o programa social e de transferência de renda Bolsa Família, bem como, o PAC, programa de impacto de crescimento econômico e tecnológico. Dado que as duas políticas públicas analisadas tinham objetivos diferentes, sendo o Bolsa Família um programa de cunho social, e o PAC mais voltado para a dimensão econômica, foram elencadas algumas variáveis, como, taxas de analfabetismo, desemprego, nível de pobreza, inclusão educacional, níveis de crescimento econômico, entre outros, para que através de uma análise quantitativa destas pudessemos identificar do impacto do Bolsa Família e do PAC no desenvolvimento regional do Nordeste. A escolha das variáveis se vincula as metas e as condicionalidades das políticas desenvolvimentistas, bem como a disponibilidade de dados.

É importante destacar que em alguns momentos o recorte temporal da análise foi alinhado com o início de alguns governos, em outros com o início das políticas públicas analisadas, Bolsa Família e PAC, conforme a necessidade da abordagem do trabalho. Para a análise quantitativa foram coletados dados da PNAD, pesquisa por amostra de domicílios, disponibilizados pelo IBGE; sendo selecionados alguns anos, assim justificados: os anos de, 2003, início do primeiro mandato do governo Lula, 2007 início do segundo mandato do ex-presidente, 2011 início do governo Dilma e o ano de 2015, começo do segundo mandato da ex-presidenta. Para os dados da PNAD, taxa de analfabetismo, anos dedicados ao estudo, saneamento básico, rendimento mensal, percentual de domicílios próprios, alugados e cedidos e domicílios com iluminação elétrica, não foi possível fazer uma comparação com o governo anterior, FHC, pois nos dados disponíveis para esses anos eram apresentados apenas o coeficiente de variação, e só a partir dos dados do ano de 2003 foi disponibilizada, além do coeficiente de variação, a síntese de indicadores, que serviu de base para a análise.

Também foram coletados indicadores do total da população do Brasil, por estado e por região, da base de dados do Instituto Econômico de Economia Aplicada – IPEADATA, neste, diferente da PNAD, tinha-se disponíveis informações do governo FHC. Dessa forma, para a análise, foram selecionados os anos de 1995,

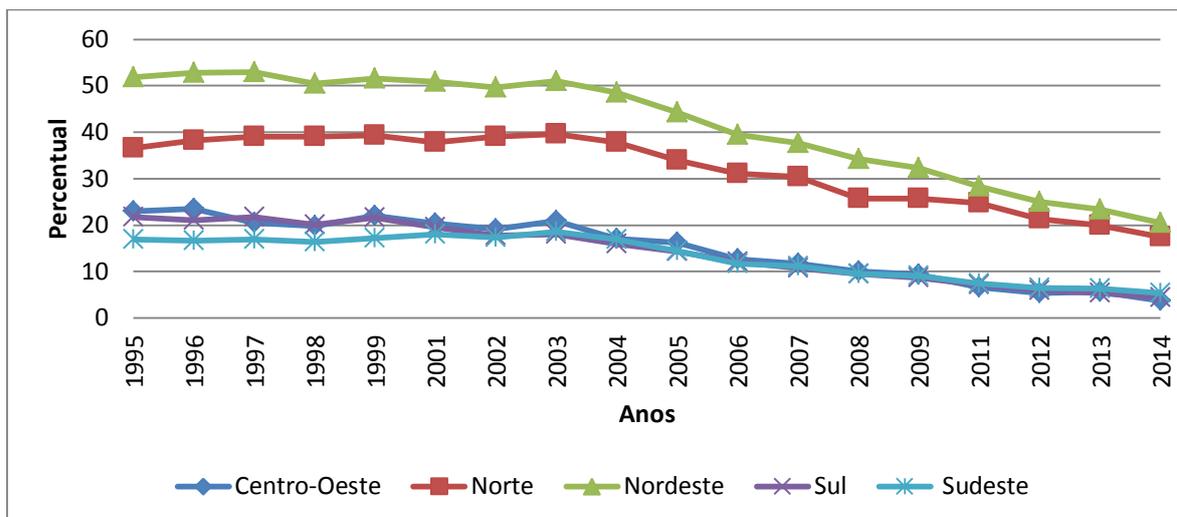
início do governo FHC, a 2019; aqui é importante destacar que nos gráficos apresentados há lacunas em alguns anos por indisponibilidade de informação. Além destes dois bancos de dados, o Departamento de Informação do SUS – DATASUS, também serviu de base para a análise, sendo os anos de 1995 a 2019 usados como referência, apresentando a mesma defasagem dos dados do IPEA. Por fim, foram coletados dados do orçamento anual do PAC, entre os anos de 2008 a 2016, disponibilizados pelo Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; para este não foram localizados dados por região, dessa forma foram apresentadas informações nacionais. É importante salientar que para a construção dos gráficos foi utilizado o editor de planilhas produzido pela Microsoft, o Excel.

## **6.2. O impacto do desenvolvimentismo no Nordeste, na dimensão social, durante os governos do PT, a partir do Bolsa Família**

Quando falamos em desenvolvimento, a pobreza é um dos maiores entraves e uma das principais metas de enfrentamento. A pobreza é um problema que atinge milhões de brasileiros, não há como falar de um efetivo desenvolvimento se a maioria da população estiver em condição de pobreza. O Bolsa Família, apesar de ser um programa de renda mínima, tem condicionantes que ampliam as dimensões de pobreza para além da renda, como o exame pré-natal, o acompanhamento nutricional, o acompanhamento de saúde, bem como da frequência escolar mínima exigida de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular. Desse modo, busca-se analisar a evolução de algumas variáveis vinculadas aos propósitos da política pública.

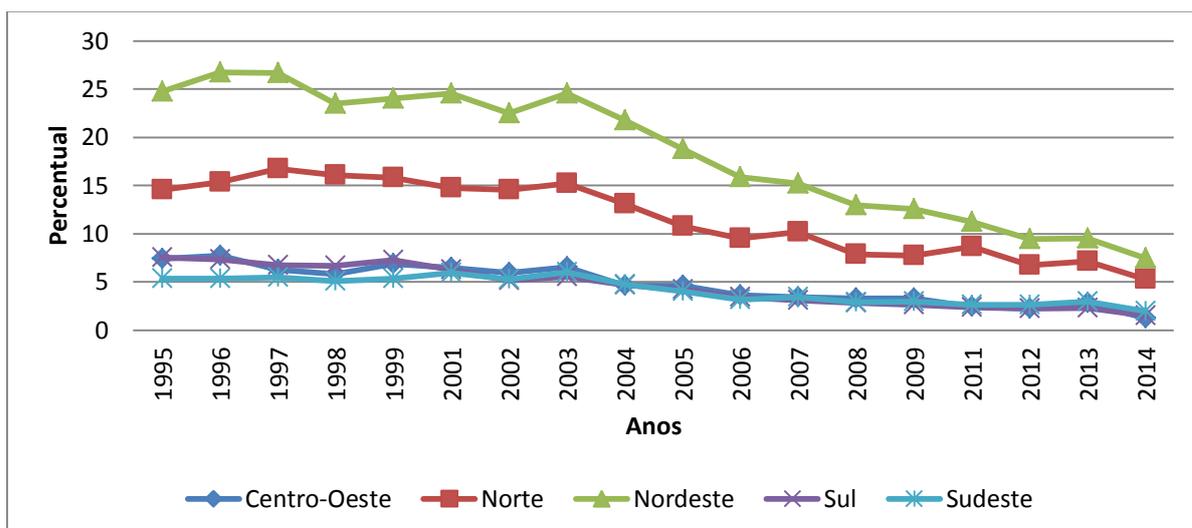
Sendo considerado indivíduo em situação de pobreza extrema quem vive com menos de 1 dólar dos Estados Unidos por dia (em paridade do poder de compra), e pobreza quem vive com 1 a 2 dólares dos Estados Unidos por dia, começamos apresentando o público alvo da política, nos Gráficos 1 e 2, com a quantidade de domicílios de famílias pobres e extremamente pobres, por região do país, a seguir.

**Gráfico 1 – Proporção de domicílios pobres, por região – 1995-2014.**



Fonte: IPEA, 2020.

**Gráfico 2 – Proporção de domicílios extremamente pobres, por região – 1995-2014.**



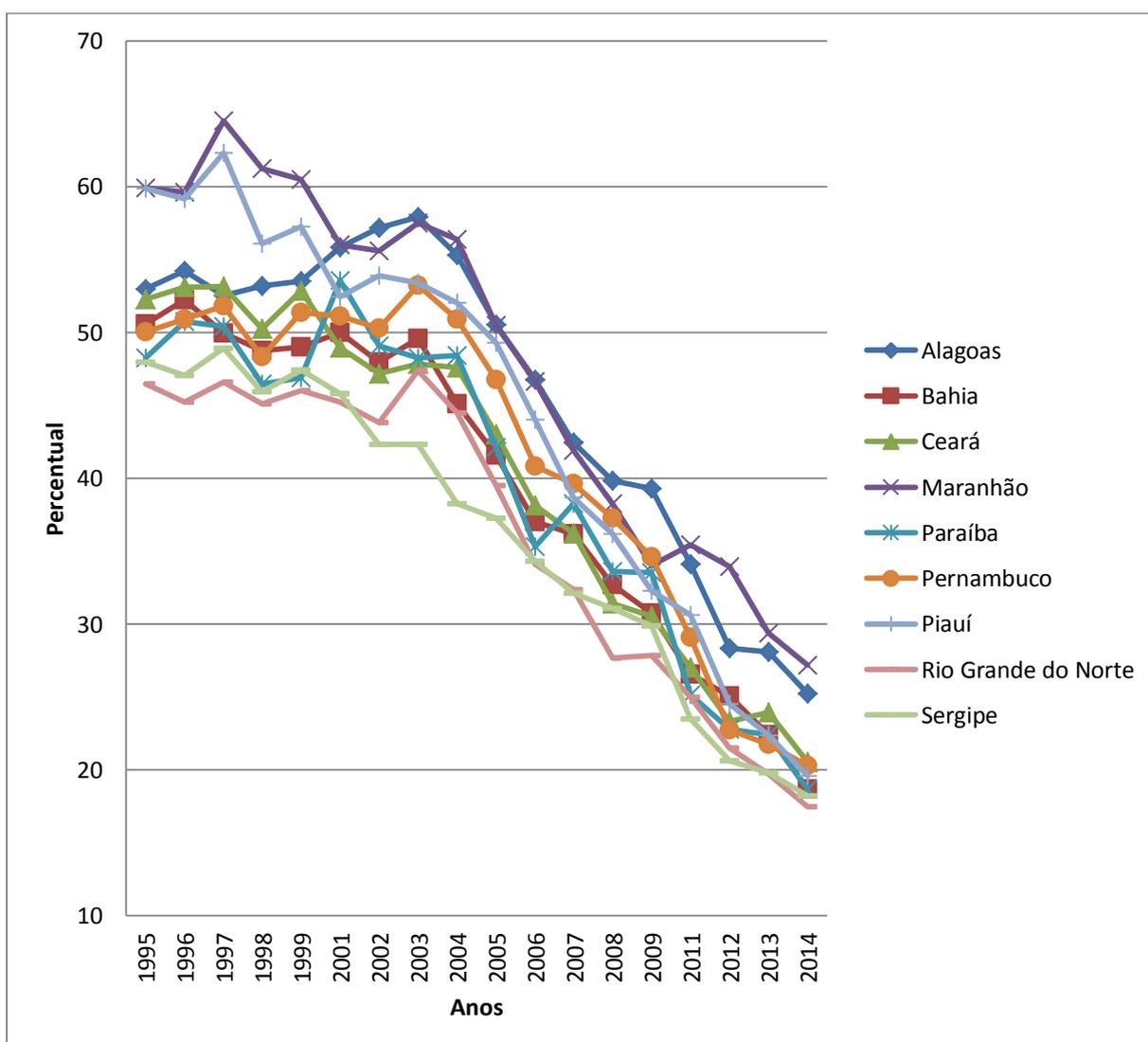
Fonte: IPEA, 2020.

Em 1995, início do primeiro mandato do governo FHC, 5,2 milhões de domicílios nordestinos eram pobres, representando mais de 50% da população; o percentual de extremamente pobres era de aproximadamente 25%. Já no seu segundo mandato, 1999, o número de domicílios pobres no Nordeste aumentou, passando para 5,8 milhões, cerca de 52% dos domicílios da região; nesse mesmo período o percentual de extremamente pobres passou para aproximadamente 23%. Apenas em 2003, início do Governo Lula, as regiões mais carentes do país, Nordeste e Norte, passaram a apresentar trajetória de proporções de domicílios pobres e extremamente pobres decrescentes. Em 2005, um ano após implantação

do Programa Bolsa Família, a proporção de domicílios pobres e extremamente pobres no Nordeste passou a representar respectivamente 44% e 19%. Em 2014, final do governo Lula, a redução foi ainda maior, o percentual de pobres e extremamente pobres chegou a representar, respectivamente, 20% e 7% dos domicílios do Nordeste. O desenvolvimento abarca múltiplas dimensões, mas promover a queda nos níveis de pobreza é crucial para o desenvolvimento de uma nação, e foi o que verificamos a partir de 2003. (IPEA, 2020).

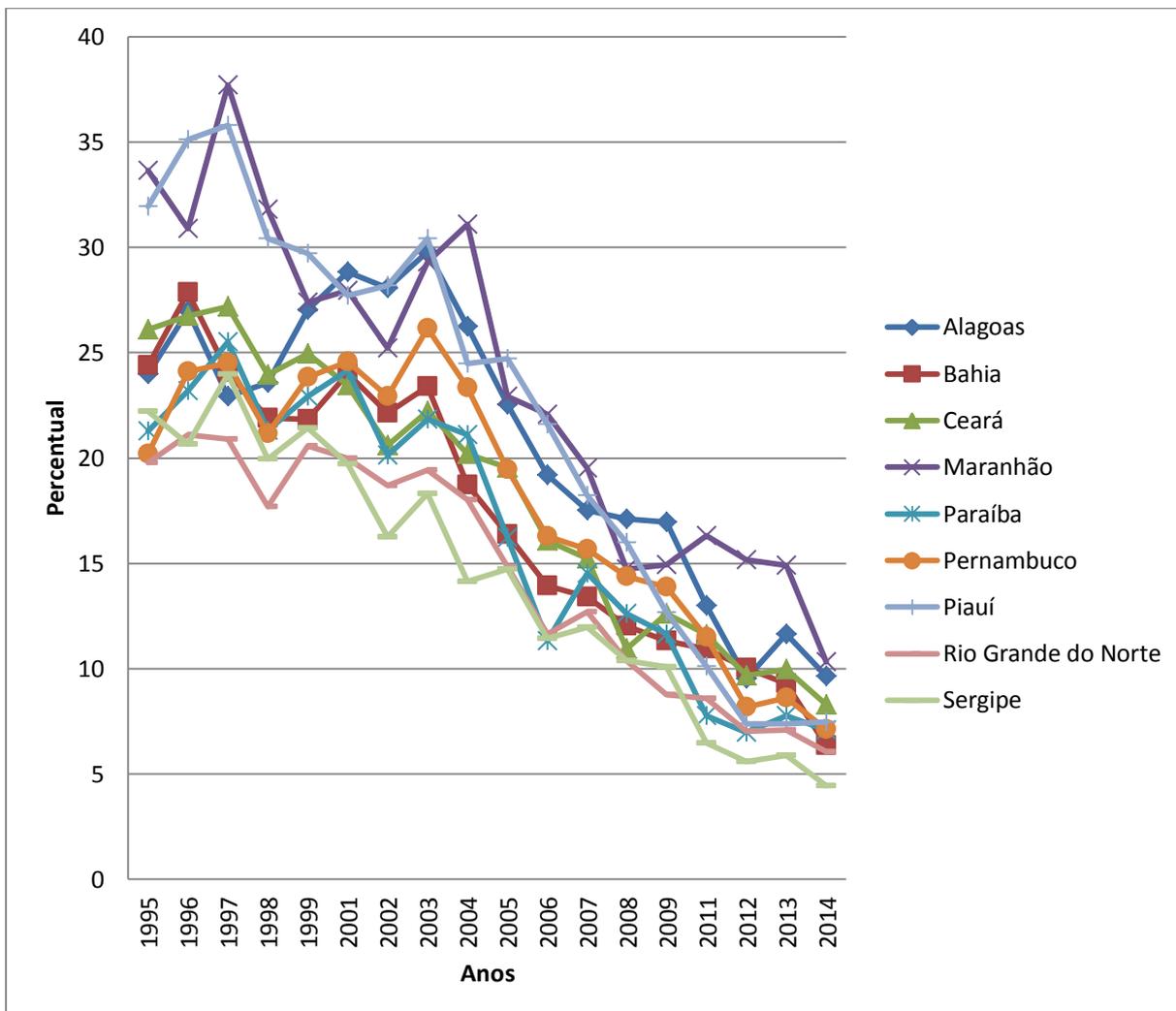
Também é significativa a proporção de pobres e extremamente pobres nos estados do Nordeste. Os Gráficos 3 e 4, abaixo, apresentam essa evolução, por domicílio, entre os anos de 1995 e 2014.

**Gráfico 3 – Proporção de domicílios pobres, por estados do Nordeste – 1995-2014.**



Fonte: IPEA, 2020.

**Gráfico 4 – Proporção de domicílios extremamente pobres, por estados do Nordeste – 1995-2014.**



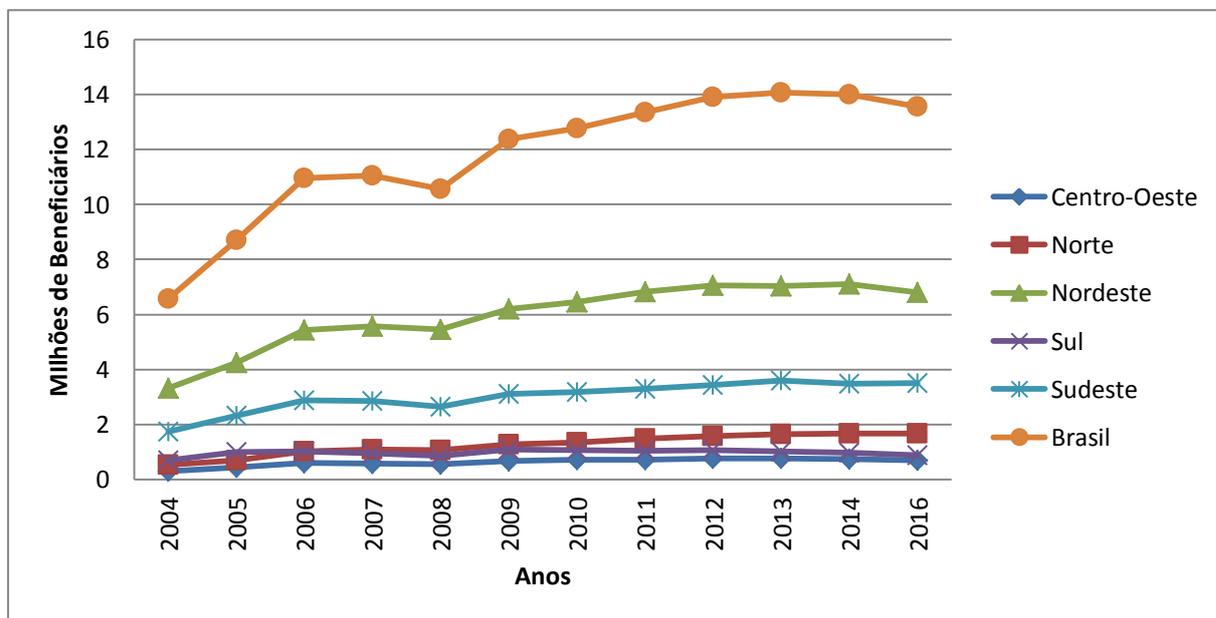
Fonte: IPEA, 2020.

Em 1995, mais da metade dos domicílios dos Estados do Piauí e Maranhão eram pobres, e mais de 30% extremamente pobres. Em Pernambuco esse percentual era de respectivamente 50,3% e 20,2%, a Bahia e Pernambuco eram os estados que tinham o maior número de domicílios pobres, respectivamente 1,4 milhão e 842 mil. Em 1997 encontram-se os dados mais alarmantes: 64,5% dos domicílios do Maranhão eram de pessoas consideradas pobres, e quase 40% extremamente pobres. Outro indicador preocupante, é que o estado com o menor percentual de domicílios pobres e extremamente pobres era o estado do Rio Grande do Norte, mas com percentuais bastante elevados, principalmente o de domicílios pobres, sendo estes 46,6% do total, e 20,9% dos domicílios com famílias extremamente pobres. Entre os anos de 1995 a 2004, em todos os estados da

região Nordeste, a proporção de domicílios pobres se aproximava de 50%, e o percentual de extremamente pobres ficava entre 20% a 30%. Apenas a partir de 2006, dois anos após a implantação do Bolsa Família, é que nenhum dos estados nordestinos apresentou percentual de domicílios pobres acima de 50%. Percebe-se ainda que, a partir de 2004, a proporção de pobres passou a decrescer em todos os estados do Nordeste, chegando, em 2015, a proporções de pobres e extremamente pobres, na média, de 20% e 7,4%, respectivamente. Uma redução gradativa e bastante significativa para a região. (IPEA, 2020).

O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Governo Federal. Por ser caracterizado como uma política desenvolvimentista é imprescindível a análise do número de pessoas beneficiadas pelo programa, bem como do total de recursos destinados para o mesmo. Nestas circunstâncias, o Estado buscava promover o desenvolvimento priorizando a questão social. O Gráfico 5 mostra essa evolução por região do país.

**Gráfico 5 – Número de pessoas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, por região – 2004-2016.**

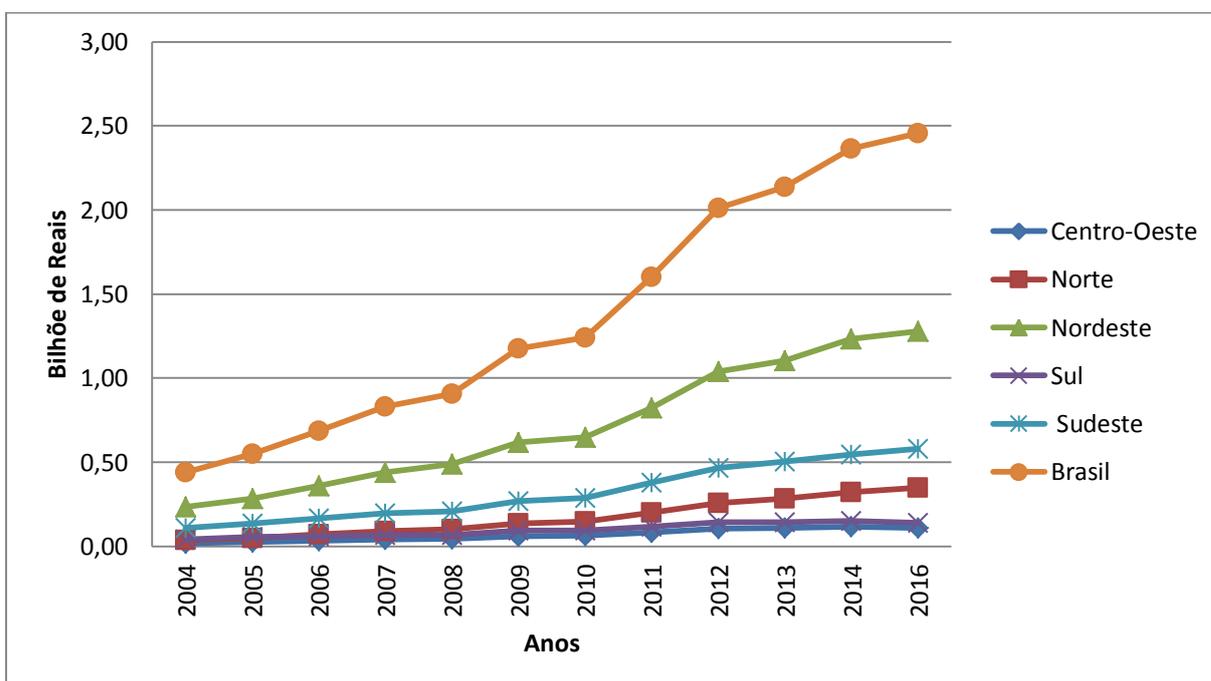


Fonte: IPEA, 2020.

Temos que, em 2004, ano de criação do Bolsa família, o número de pessoas beneficiadas era de aproximadamente 6,6 milhões de pessoas; destas, 3,3 milhões estavam localizadas no Nordeste, ou seja, 50,5% dos beneficiários do Bolsa Família eram nordestinos. Em 2011, o número de beneficiários passou para 13,3 milhões de

peças, sendo 51% do Nordeste, 25% do Sudeste, 11% do Norte, 8% do Sul e 5% do Centro-Oeste. A região Nordeste, entre os anos de 2004 a 2016, era a que mais possuía beneficiários do Programa Bolsa Família, estando seu percentual bem acima das outras regiões, evidenciando o fato que a maior proporção de pobres estava localizada na região. É importante apresentar também o total de recursos transferidos para cada região. (IPEA, 2020).

**Gráfico 6 – Valor corrente total dos benefícios do Programa Bolsa Família em reais, por região – 2004-2016.**



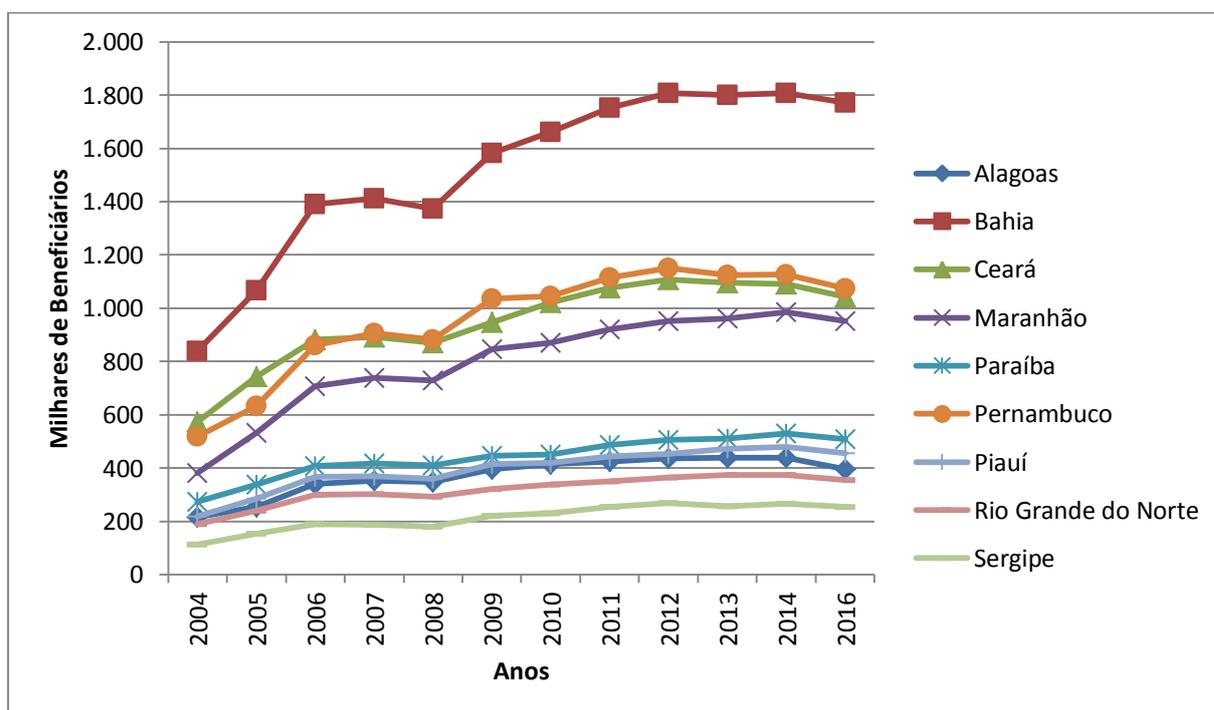
Fonte: IPEA, 2020.

Quanto ao valor total de benefícios do Bolsa Família, temos que, no ano de sua criação, 2004, foram investidos aproximadamente 440 milhões de reais com o programa, destes 53% foram destinados ao Nordeste. Já em 2009 o gasto com beneficiários passou para 1,18 bilhões de reais, seguindo uma escala crescente, chegando a 2,5 bilhões em 2016. Durante todo período analisado, 2004 a 2016, a região Nordeste, seguida do Sudeste, foi a que mais captou recursos do programa, com um percentual sempre acima de 50% do valor total.

Percebe-se que, com o passar dos anos, foram destinados mais recursos para o Programa Bolsa Família; é visível também a trajetória do Nordeste, que neste programa, sempre recebeu mais recursos que as outras regiões do país, distanciando-se, ano a ano, da região Sudeste, segunda região que mais captava

recursos do programa. Ou seja, apesar de todas as regiões do país terem aumentado o total de recebimento dos recursos do Programa Bolsa Família, no Nordeste, a partir de 2008, o valor recebido foi bem maior, como podemos ver no Gráfico 6, acima. (IPEA, 2020). De igual modo, é relevante observarmos a distribuição intra regional, através do número de beneficiários e o total de benefícios destinados para cada estado do Nordeste, conforme os Gráficos 7 e 8 a seguir:

**Gráfico 7 – Número de pessoas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, por estado do Nordeste – 2004-2016.**

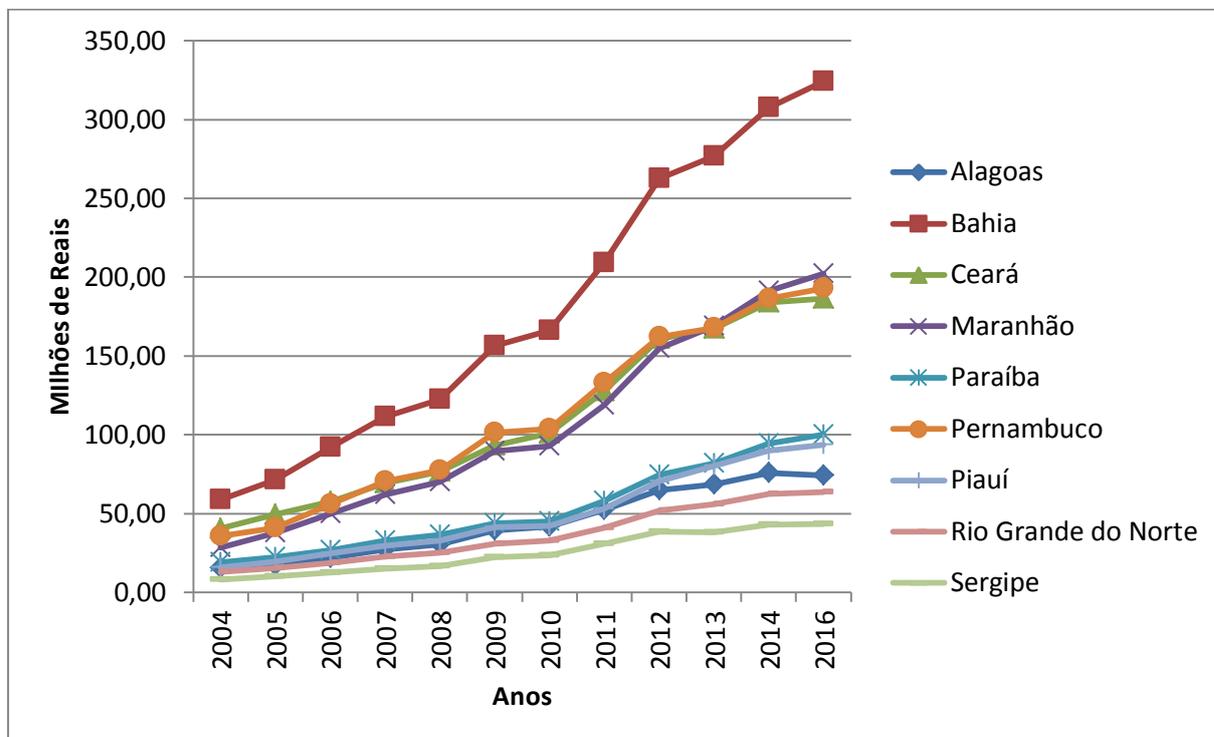


Fonte: IPEA, 2020.

Entre os anos 2004 a 2016, os estados que mais possuíam beneficiários do Programa Bolsa Família eram Bahia, Pernambuco e Ceará, nesse mesmo período Sergipe e Rio Grande do Norte possuíam o menor percentual de beneficiários do programa. Em 2004, cerca de 800 mil famílias eram beneficiadas pelo Bolsa Família na Bahia, em Pernambuco esse número era de aproximadamente 500 mil, em contra partida, Sergipe e Rio Grande do Norte abarcavam apenas 113 mil e 190 mil beneficiários respectivamente. Nota-se que entre os anos de 2008 e 2009 o número de pessoas beneficiadas pelo programa aumentou em todos os estados do Nordeste. Em 2016, quase 1,8 milhões de pessoas eram beneficiadas na Bahia; se comparado a 2004, houve um aumento de mais de 200%, em Pernambuco o aumento foi de quase 50% no mesmo período. (IPEA, 2020). Sobre o valor total dos

benefícios do Programa Bolsa Família, por estado do Nordeste, entre 2004 a 2016, temos, conforme o Gráfico 8, que:

**Gráfico 8 – Valor corrente total dos benefícios do Programa Bolsa Família em reais, por estado do Nordeste – 2004-2016.**

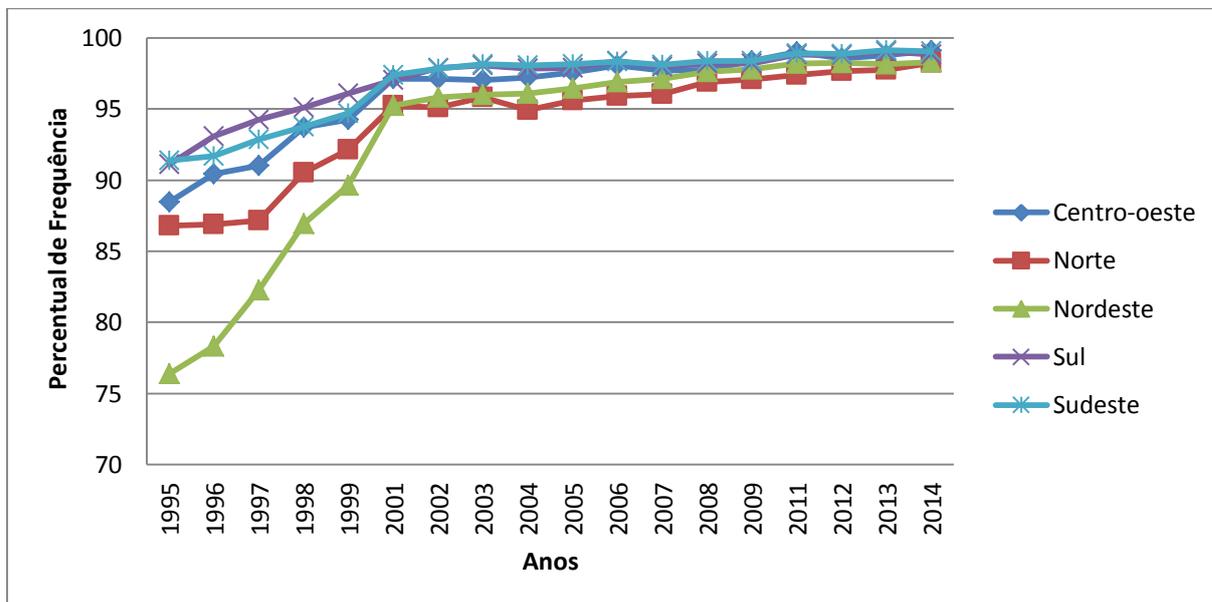


Fonte: IPEA, 2020.

Os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, e Maranhão foram os que mais receberam recursos do programa, ao passo que Sergipe e Rio Grande do Norte foram os que menos receberam. Verifica-se uma tendência ascendente no valor total do benefício repassado para cada estado do Nordeste entre os anos de 2004 a 2016; com destaque para o estado da Bahia, que em 2004 angariava cerca de 58,9 milhões de reais, passando para 324 milhões em 2016. No mesmo período Pernambuco expandiu seu repasse de 35,5 milhões para 193 milhões de reais. (IPEA, 2020).

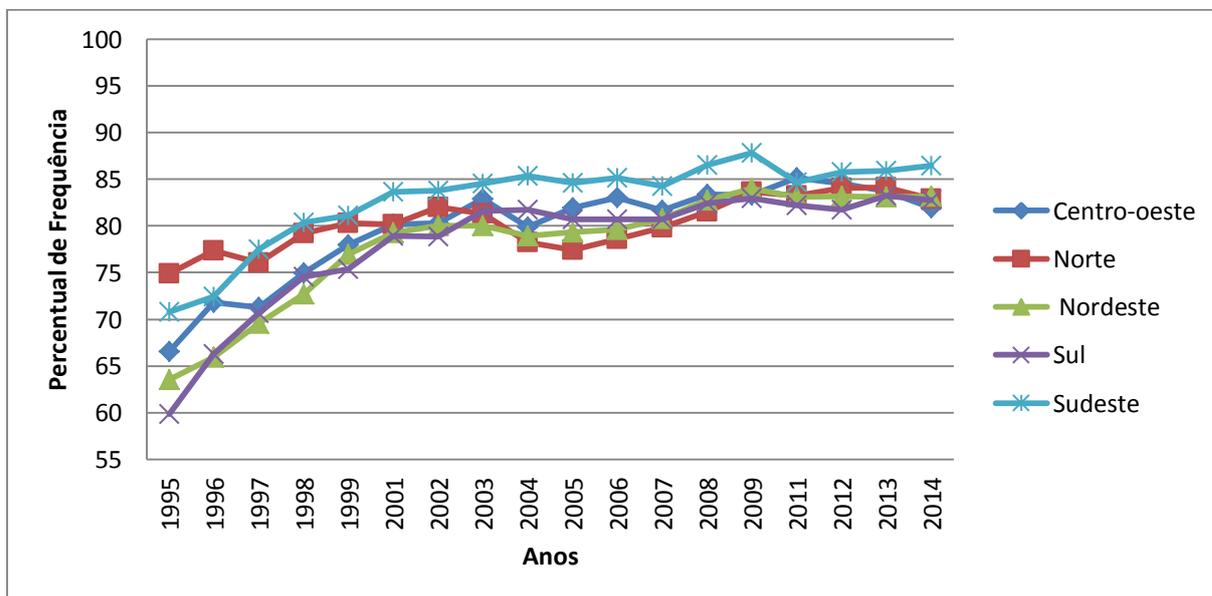
Um dos requisitos para os beneficiários do Bolsa Família é a frequência escolar de crianças e adolescente atendidos pelo programa, além de ser um importante indicador do desenvolvimento de uma região. Para observar a evolução do indicador frequência escolar, de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos, por região, de 1995 a 2014, apresentam-se os Gráficos 9 e 10, respectivamente.

**Gráfico 9 – Frequência escolar em %, para pessoas de 7 a 14 anos, por região - 1995-2014.**



Fonte: IPEA, 2020.

**Gráfico 10 – Frequência escolar em %, para pessoas de 15 a 17 anos, por região - 1995-2014.**

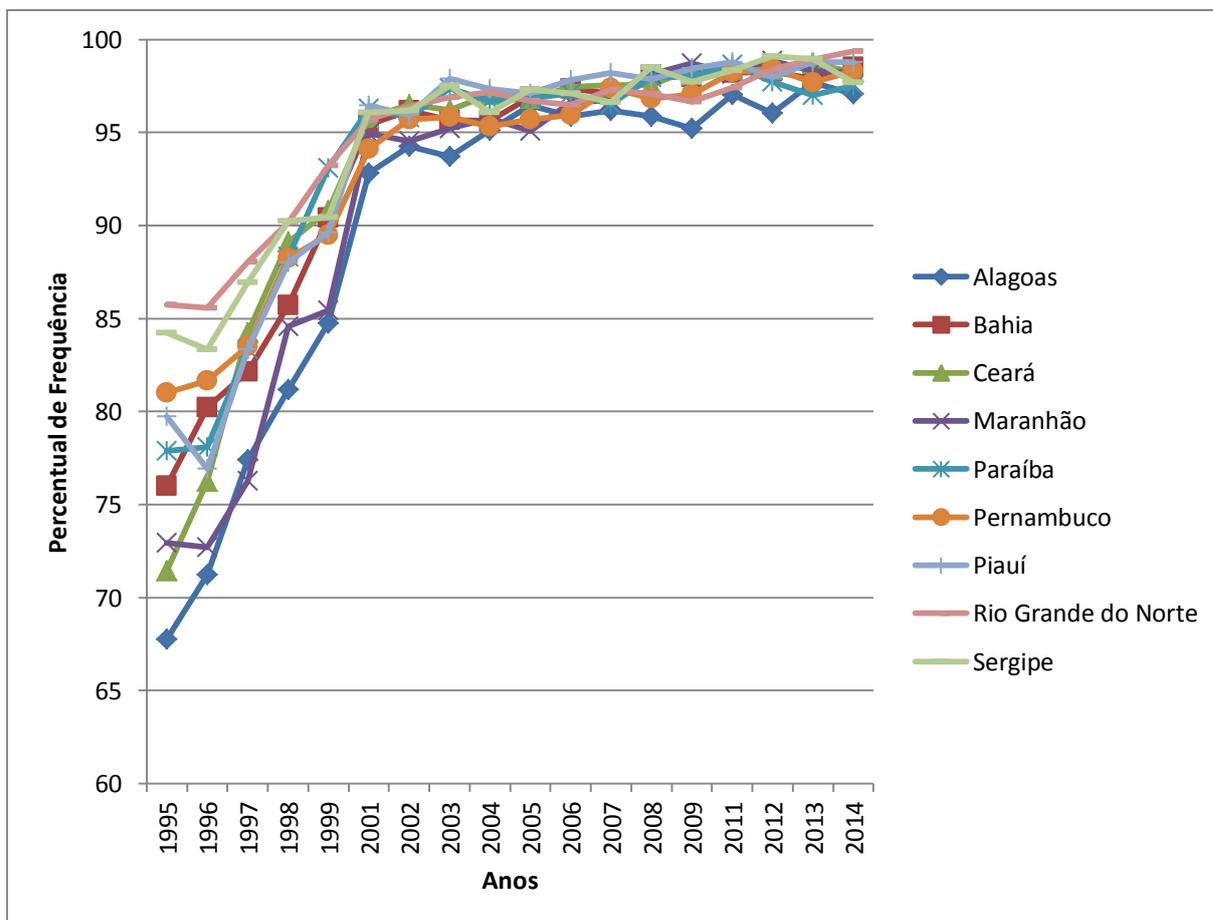


Fonte: IPEA, 2020.

Percebe-se que a região Nordeste, de 1995 a 2001, possuía o menor percentual de frequência escolar de pessoas entre 7 a 14 anos de idade; em 1995 apenas 76,4% das pessoas da mesma faixa etária frequentavam a escola na região. No mesmo ano, as regiões Sul e Sudeste tinham percentual de 91,12% e 91,37%, respectivamente, evidenciando a disparidade do desenvolvimento regional.

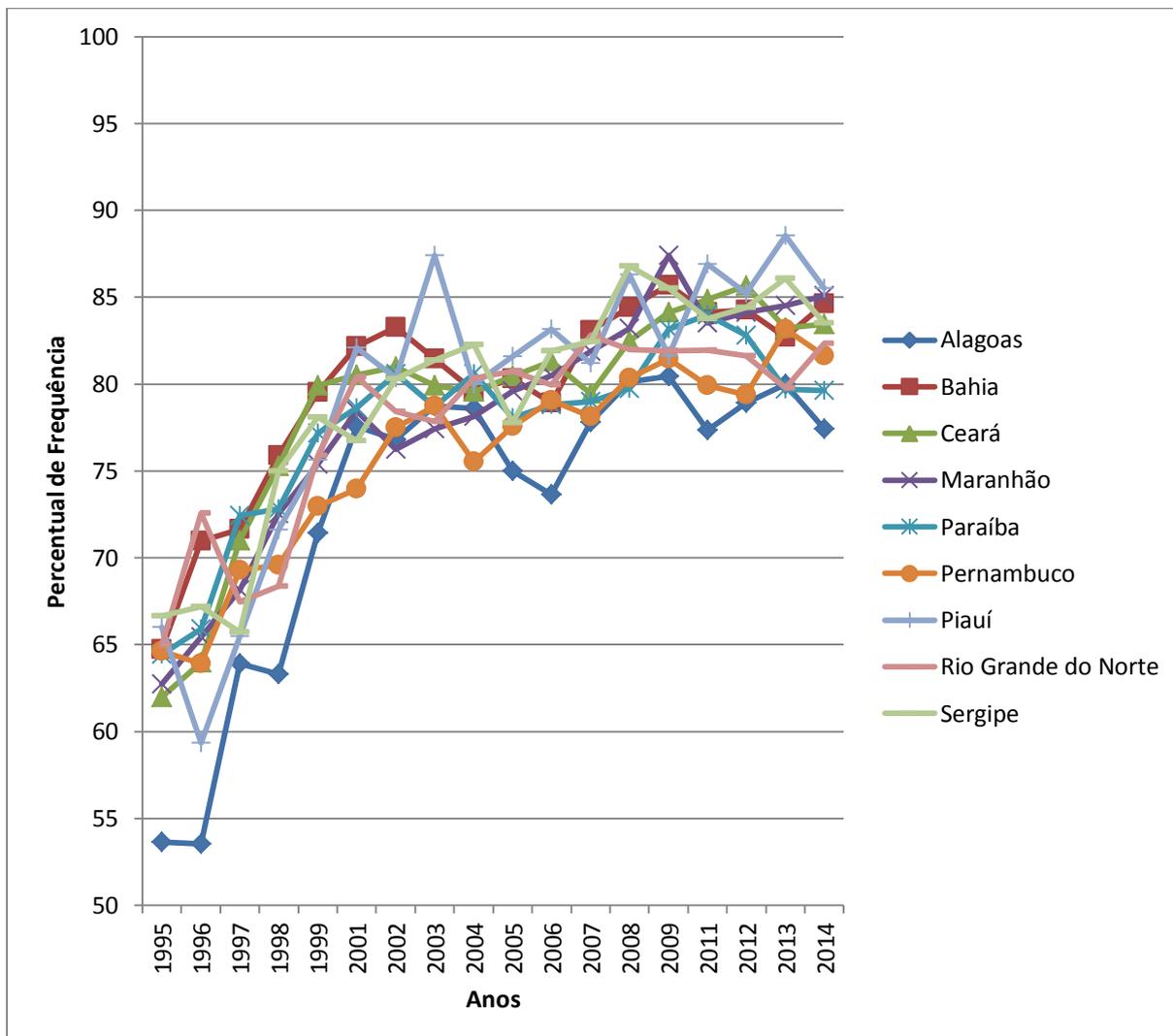
Entre as pessoas com idade entre 15 e 17 anos, a presença na escola era ainda menor, tem-se que em 1995 apenas 63,56% das pessoas entre 15 a 17 anos frequentavam a escola no Nordeste, no mesmo ano o maior percentual de frequência escolar de pessoas de mesma idade verificado na região Norte era de apenas 74,9%. Um dado preocupante é que, enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentavam um percentual de frequência escolar acima de 90%, desde 1995, no Nordeste só a partir de 2001 crianças e adolescentes passaram a frequentar mais a escola. Em 2005, um ano após o Bolsa Família, o percentual de pessoas entre 7 e 14 anos na região Nordeste que frequentavam a escola passou para 96,45%, um aumento bastante significativo para a região, aproximando-a do percentual de frequência escolar verificados nas regiões mais desenvolvidas do país como Sul e Sudeste, reduzindo assim o hiato existente entre as mesmas.(IPEA, 2020). Vejamos aos dados por estado do Nordeste, através dos Gráficos 11 e 12.

**Gráfico 11 – Frequência escolar em %, para pessoas entre 7 e 14 anos, por estado do Nordeste - 1995-2014.**



Fonte: IPEA, 2020

**Gráfico 12 – Frequência escolar em %, para pessoas entre 15 e 17 anos, por estado do Nordeste - 1995-2014.**

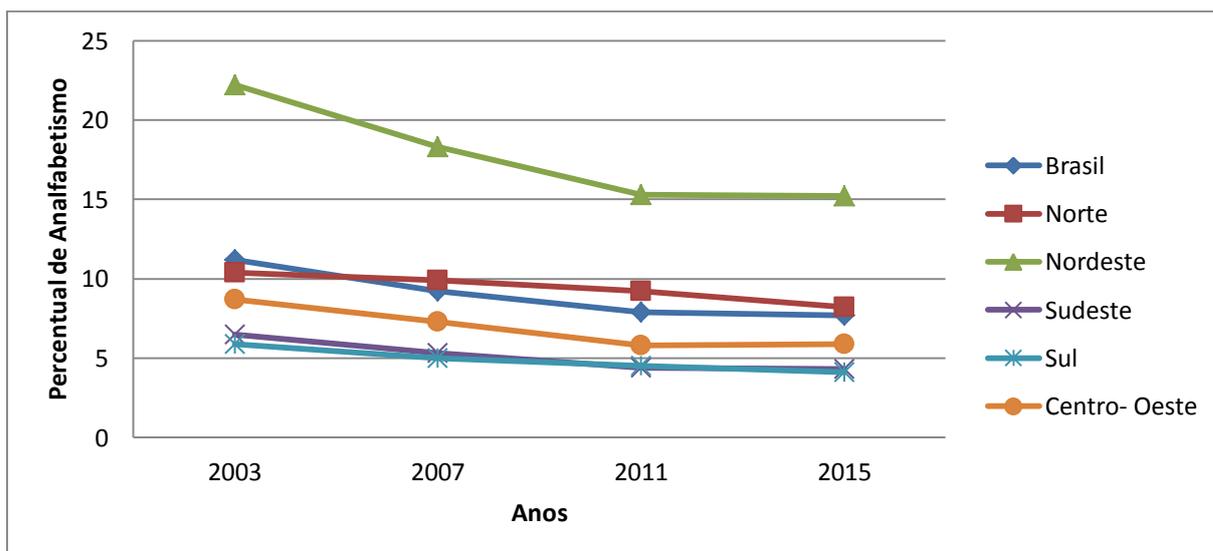


Fonte: IPEA, 2020

Entre os estados do Nordeste, Alagoas era o que possuía o menor percentual de frequência escolar no período analisado: tem-se que em 1995 apenas 67,75% das pessoas entre 7 a 4 anos frequentavam a escola, esse número era ainda menor entres as pessoas de 15 a 17 anos, 53,63%, bem abaixo da média dos outros estados que era de 63%. Apenas a partir de 2001 todos os estados do Nordeste passaram a apresentar frequência escolar acima de 90% entre as pessoas de 7 a 14 anos de idade, e entre as de 15 a 17 anos isto ainda não aconteceu; o maior percentual de frequência escolar registrado para esta faixa etária foi em 2009, no Maranhão, 87,39%. Ainda há muito o que fazer pela educação no Nordeste, mas é evidente a direção desenvolvimentista na região após a implantação do Programa Bolsa Família. (IPEA, 2020).

Sendo o analfabetismo a incapacidade de uma pessoa entender textos simples; é importante esclarecer que o percentual de analfabetos é um dos indicadores que definem se uma região é desenvolvida. Não há como falar em desenvolvimento com um grande número de pessoas fora da escola, e essa sempre foi uma dificuldade da região Nordeste; essas pessoas acabam por ter funções sociais e econômicas tolhidas por não poderem exercer plenamente o desenvolvimento intelectual. O Gráfico 13 a seguir ilustra como se distribui no Brasil o percentual de analfabetos no conjunto da população, entre os anos de 2003 a 2015; em 2003 os dados foram levantados pelo total de analfabetos com 7 anos de idade ou mais, a partir de 2010 a pesquisa foi feita entre pessoas de 10 anos ou mais de idade.

**Gráfico 13 - Taxa de analfabetismo em%, por região.**

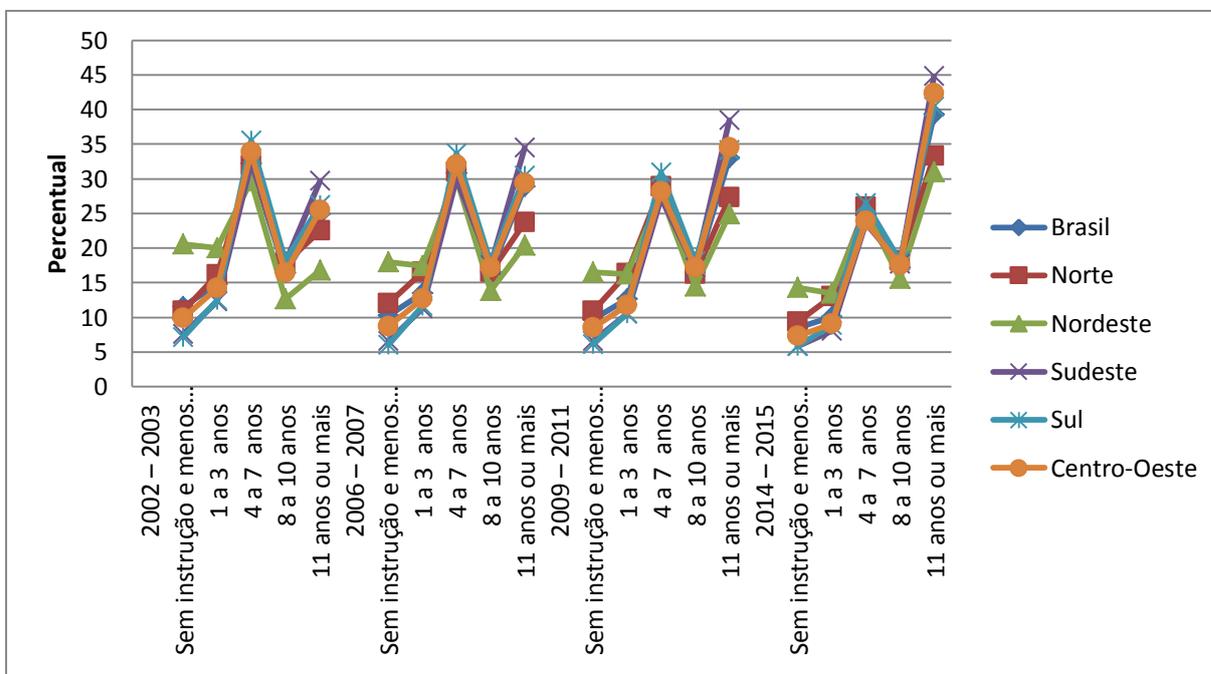


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2020.

Em 2003, foram entrevistadas aproximadamente 153 milhões de pessoas, destas 42,7 milhões eram nordestinas, dentre os entrevistados 11,2% eram analfabetos, sendo sua maioria localizada no Nordeste 55,25%. No ano de 2007 o número de entrevistados aumentou para aproximadamente 159 milhões de pessoas, e o percentual de analfabetos caiu para 9,2% dos entrevistados. Em 2015 foi nítida a redução do número de analfabetos no Brasil e em especial no Nordeste: se em 2003, 22,2% dos nordestinos entrevistados eram analfabetos, em 2015 esse percentual foi de aproximadamente 15%. Ainda assim o Nordeste era a região que apresentava as maiores taxas de analfabetismo, as menores, estavam localizadas

no Sul e Sudeste do país. O período de maior redução na taxa de analfabetismo no Nordeste foi entre os anos de 2003 a 2007, período que compreendeu a implantação do Programa Bolsa Família e início do PAC, passando de 22,2% para 18,3%. Vale lembrar ainda que, o Bolsa Família tinha como condicionalidade a frequência escolar. Além disto, é importante destacar que as regiões Norte e Nordeste apresentavam taxas de analfabetismo acima da taxa nacional. (IBGE, 2020). A quantidade de anos dedicados ao estudo é outro indicador de desenvolvimento, que buscamos analisar no Gráfico 14.

**Gráfico 14 – Anos de Estudos de pessoas de 10 anos ou mais de idade em %, por região, 2002 – 2015.**



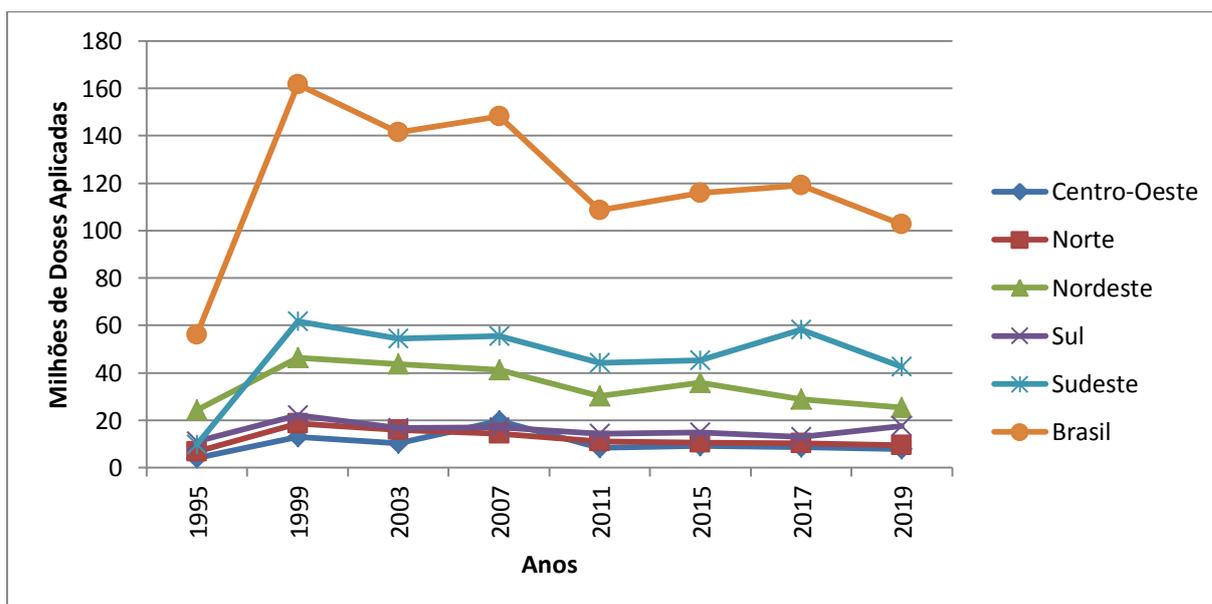
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2020.

Os anos dedicados ao estudo, ou o nível de instrução, também é um dos indicadores utilizados para definir o status de uma região. Com relação aos anos de estudo, temos que, como mostra o Gráfico 14, em 2003, de 140,3 milhões de entrevistados brasileiros, 16,6 milhões não possuíam instrução, ou possuíam menos de um ano de estudo, um percentual de 11,5%. No Nordeste esse percentual era de 20,6%; as menores taxas foram verificadas nas regiões Sul e Sudeste do país. Já em 2015, o percentual de pessoas sem instrução na região Nordeste caiu para 14,3% e as que tinham mais de 11 anos de estudo quase dobrou, passando de 16,8% para 31%, revelando que com o desenvolvimento da região as pessoas

buscaram/puderam se aperfeiçoar e se qualificar. (IBGE, 2020)

Outro condicionante do Programa Bolsa Família era a vacinação em dia, a medida que esta previne uma série de doenças e pode salvar vidas. O Gráfico 15 mostra a evolução do número de doses aplicadas de vacina, por região, entre os anos de 1995 a 2019.

**Gráfico 15 – Imunização - número total de doses aplicadas, por região, 1995 a 2019.**

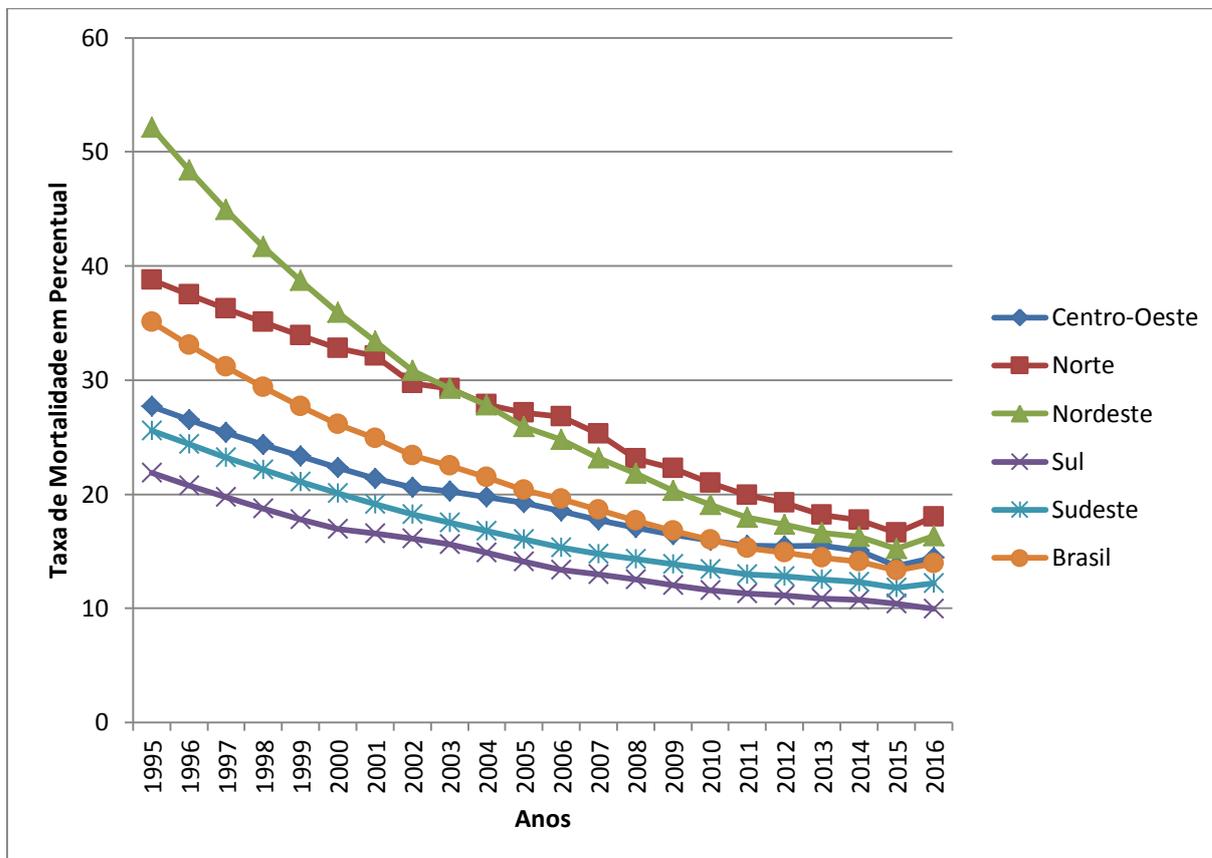


Fonte: DATASUS, 2020

Há um aumento notável no número de pessoas imunizadas entre os anos de 1995 a 1999, no Brasil, passando de 56 milhões em 1995 para 102,8 milhões em 1999. Dado esse grande quantitativo de pessoas imunizadas, é natural que nos anos posteriores tenham-se menos pessoas para imunizar. O Nordeste era a segunda região que mais possuía pessoas imunizadas, entre 1995 a 2019, perdendo apenas para o Sudeste. Em 2003, foram imunizadas 43,7 milhões de pessoas no Nordeste, chegando a 28,8 milhões em 2016, e a 5,3 milhões em 2019. (DATASUS, 2020).

A taxa de mortalidade também é um indicador do nível de desenvolvimento humano, uma vez que a mesma possui relação direta e indireta com características sociais e econômicas de uma determinada região. O Gráfico 16 mostra a evolução da taxa de mortalidade infantil em menores de um ano de idade, por região do país, entre 1995 e 2016.

**Gráfico 16 – Taxa de mortalidade infantil (menor de um ano) em %, por região, 1995 – 2016.**

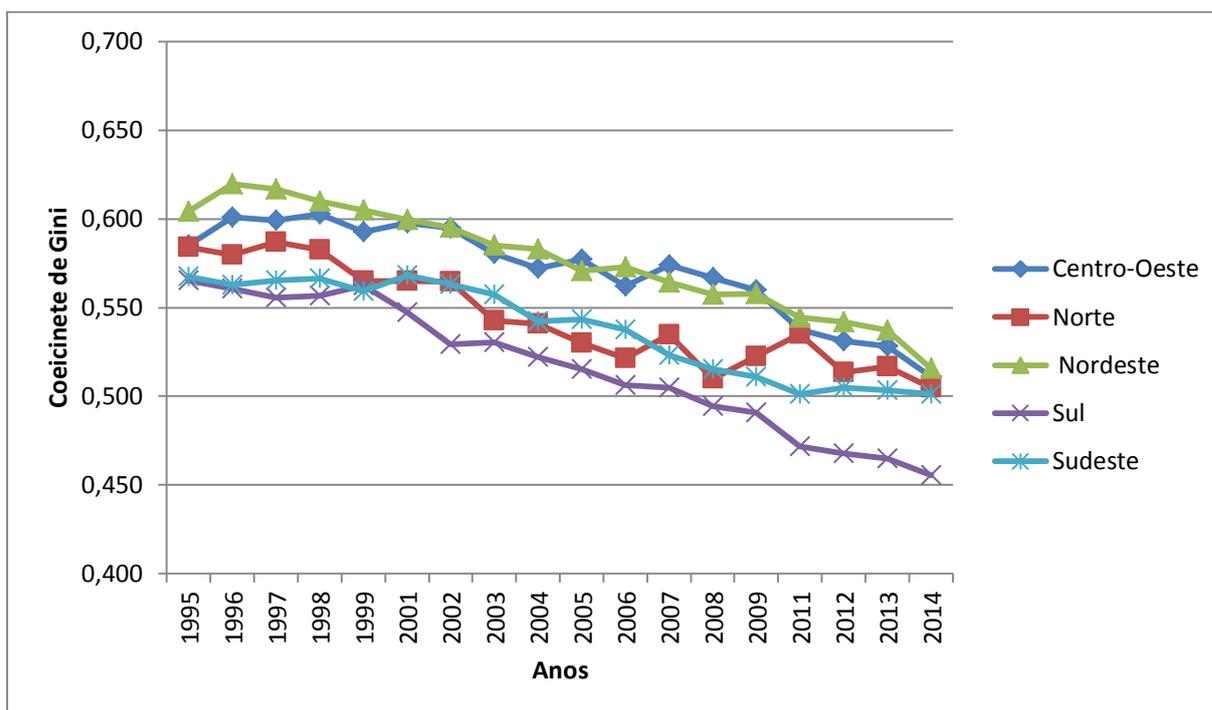


Fonte: DATASUS, MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM

Mais uma vez, a região Nordeste apareceu como a região com o pior indicador em uma importante dimensão do desenvolvimento, conforme o Gráfico 18: em 1995 a taxa de mortalidade infantil da região era de 52,2% bem acima da taxa nacional, que era de 35,1%; no mesmo ano a taxa de mortalidade infantil no Sul e Sudeste do país eram, respectivamente, 21,9% e 25,6%. Só a partir de 2004, é que a taxa de mortalidade infantil no Nordeste se aproximou da apresentada pelas demais regiões, ficando abaixo da região Norte em 2005. Em 2015, os dados já eram mais esperançosos: no Nordeste a taxa de mortalidade infantil passou a ser de 15,2%, enquanto que em 2003, um ano antes do Bolsa Família, era de 29,3%, uma redução de quase 50%. Apesar de em 2016 a taxa de mortalidade infantil apresentar um leve aumento em todas as regiões do país, exceto no Sul, é importante destacar que, entre os anos 1995 a 2015, todas as regiões apresentaram tendência decrescente, e a redução desse indicador no Nordeste foi ainda maior do que nas demais regiões do país. (DATASUS, 2020).

O coeficiente de Gini ou índice de Gini é uma medida de desigualdade, que visa analisar a concentração de renda para apresentar graus de desigualdade. O coeficiente é definido por uma razão com valores entre 0 e 1: quanto mais próximo de 1 (um) mais desigual é a região, quando mais tender 0 (zero) mais se aproxima da igualdade. O Gráfico 17 ilustra a evolução da desigualdade de renda por região do país, entre os anos de 1995 e 2014, considerando o índice de Gini.

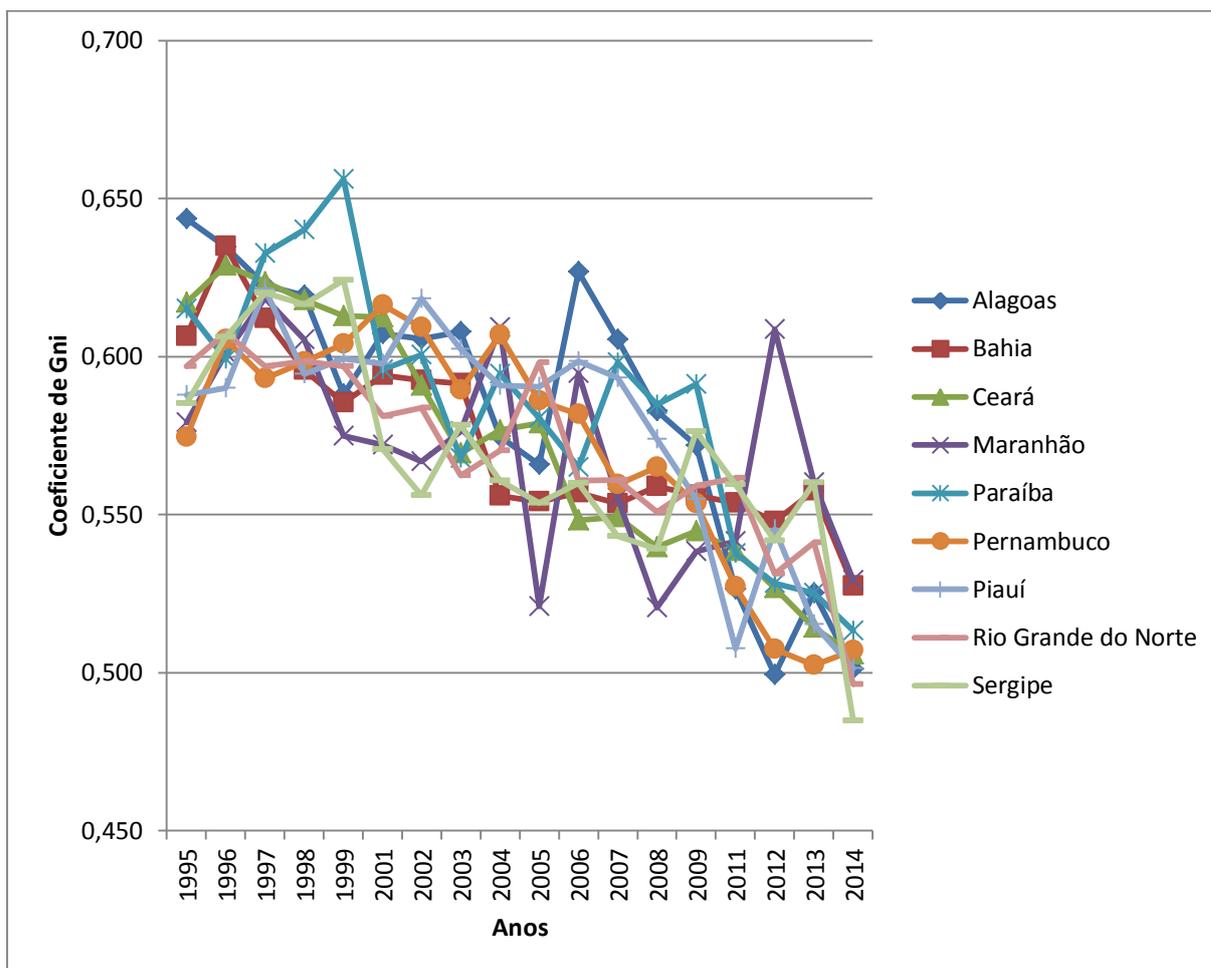
**Gráfico 17 – Coeficiente de Gini, por região - 1995-2014.**



Fonte: IPEA, 2020

Em 1995, o Nordeste era a região mais concentradora de renda do país, com um índice de Gini de 0,6; os menores indicadores estavam no Sul e Sudeste, com um índice de 0,56 em ambas as regiões; tem – se que, a concentração de renda em todas as regiões era elevada. Em 2005, o Gini das regiões Norte e Nordeste passaram a ser de 0,57, seguidas pelo Sudeste com 0,54, Norte e Sul com, respectivamente, 0,53 e 0,51. Vale ressaltar que todas as regiões do Brasil apresentaram redução da desigualdade entre 1996 a 2014, com destaque para o Sul, que em 2014 tinha um índice de Gini de 0,45. No mesmo ano, o índice no Nordeste era de 0,51, ou seja, apesar de haver amenizado a concentração de renda em todo o país, a região Nordeste ainda era a mais desigual. (IPEA, 2020). Vejamos o coeficiente de Gini entre os estados do Nordeste, no Gráfico 18, a seguir.

**Gráfico 18 – Coeficiente de Gini, por estado do Nordeste - 1995-2014.**



Fonte: IPEA, 2020

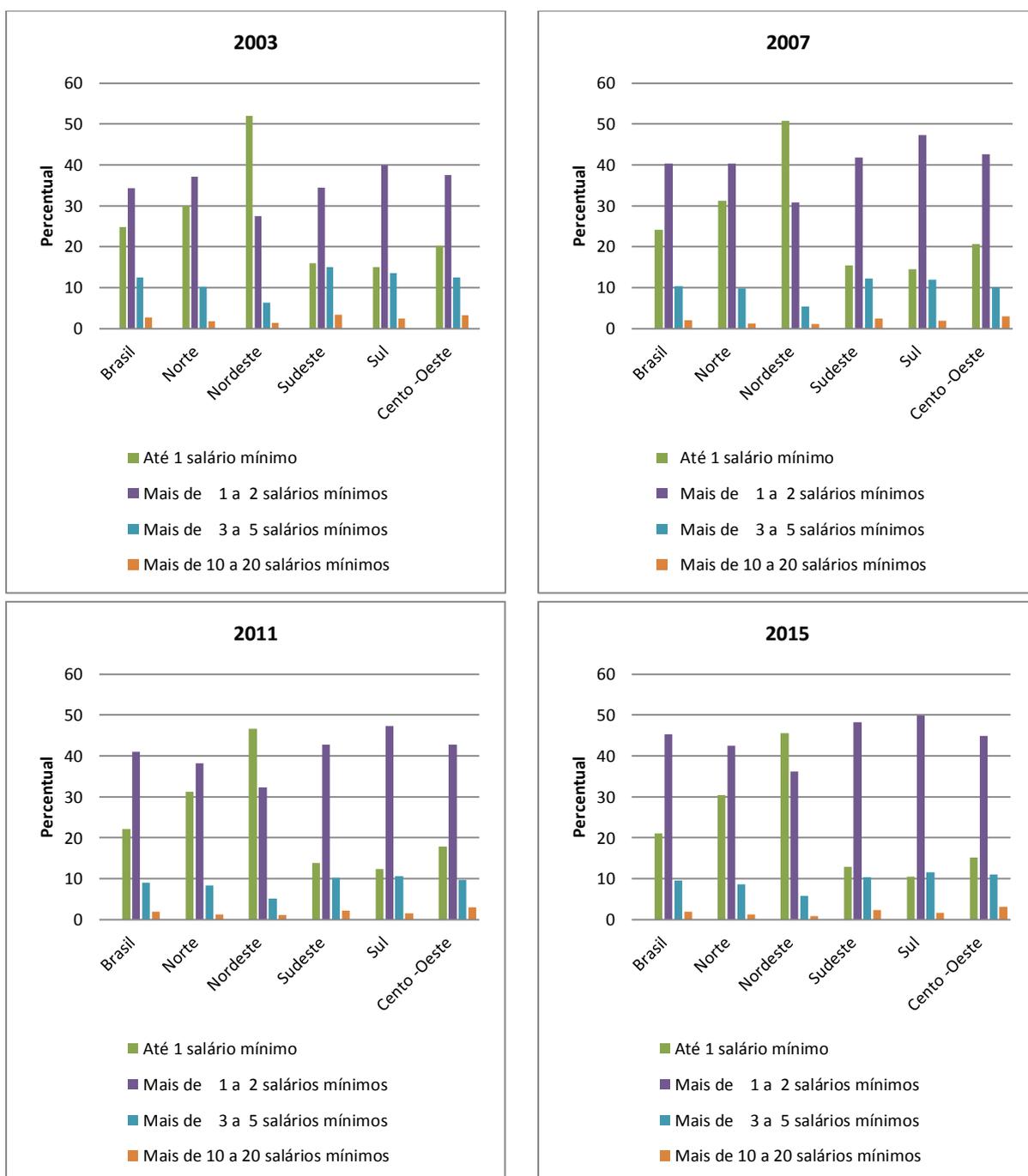
Pernambuco foi o estado com menor coeficiente de Gini em 1995, o maior foi Alagoas, com indicadores de 0,57 e 0,64 respectivamente. O estado que mostrou maior desigualdade de renda foi a Paraíba em 1999, com um coeficiente de 0,65. O Maranhão foi o mais instável indo de um coeficiente de 0,52 em 2005, para 0,6 em 2012. Enfim, de 1995 a 2014 a desigualdade de renda foi reduzida em todos os estados no Nordeste, mesmo ficando longe do desejável, ou seja, um índice de Gini mais próximo de 0. Passemos agora a análise do impacto do desenvolvimento do Nordeste tendo como base o PAC.

### **6.3. O impacto do desenvolvimentismo no Nordeste, na dimensão econômica, durante os governos do PT, a partir do PAC**

Um importante indicador de desenvolvimento a ser aqui considerado é a desigualdade entre os rendimentos mensais, que é relevante para a análise, uma

vez que é diretamente relacionada com qualidade de vida e o desenvolvimento da região. O Gráfico 19, a seguir, ilustra o percentual, a cada ano de início de mandato do PT, da evolução dos rendimentos mensais das pessoas com 10 anos ou mais de idade, por região do país.

**Gráfico 19 – Rendimento mensal de pessoas de 10 anos ou mais de idade em %, por região.**

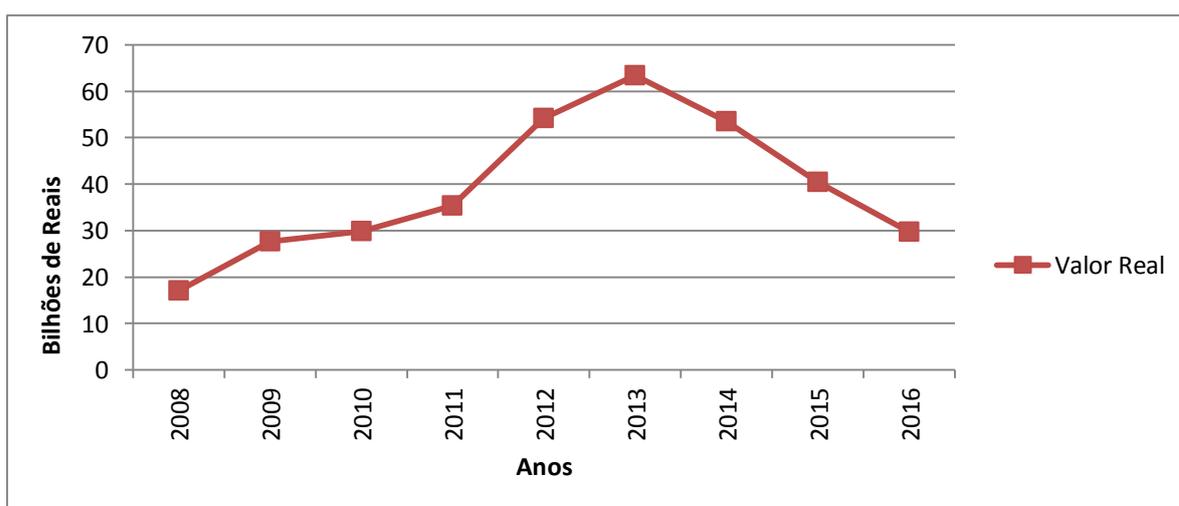


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2020.

Nota-se que na região Nordeste predominava o rendimento mensal de até 1 salário mínimo, enquanto que em todas as outras regiões do país predominava o recebimento mensal de 1 a 2 salários mínimos. Entretanto, é importante destacar que em 2003 mais da metade da população nordestina que estava empregada só recebia até um salário mínimo; segundo dados do IBGE, das 9,4 milhões de pessoas entrevistadas, 4,9 milhões se enquadravam nesta situação e apenas 27,5% dos trabalhadores nordestinos recebiam mais que 1 (um) salário mínimo e 1,4% entre 10 e 20 salários mínimos. Já em 2015, o percentual de pessoas que recebiam apenas 1 (um) salário mínimo reduziu para 45,6 %, ao passo que os que recebiam entre 1 e 2 aumentou para 36,2%, mostrando que o Nordeste vivenciou um período de mudança gradativa no seu perfil de rendimento mensal, aproximando-se do perfil das demais regiões. A redução da desigualdade pode ser reflexo do aumento da atividade econômica no Nordeste. (IBGE, 2020).

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC - foi um programa do governo federal que englobava um conjunto de políticas econômicas, as quais tinham como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil. Vejamos a dotação de recursos empenhados no programa, tomando por base dezembro de cada ano, 2008 a 2016, através do Gráfico 20.

**Gráfico 20 – Dotação de recursos empenhados do PAC, em bilhões de reais, no Brasil – 2008-2016.**



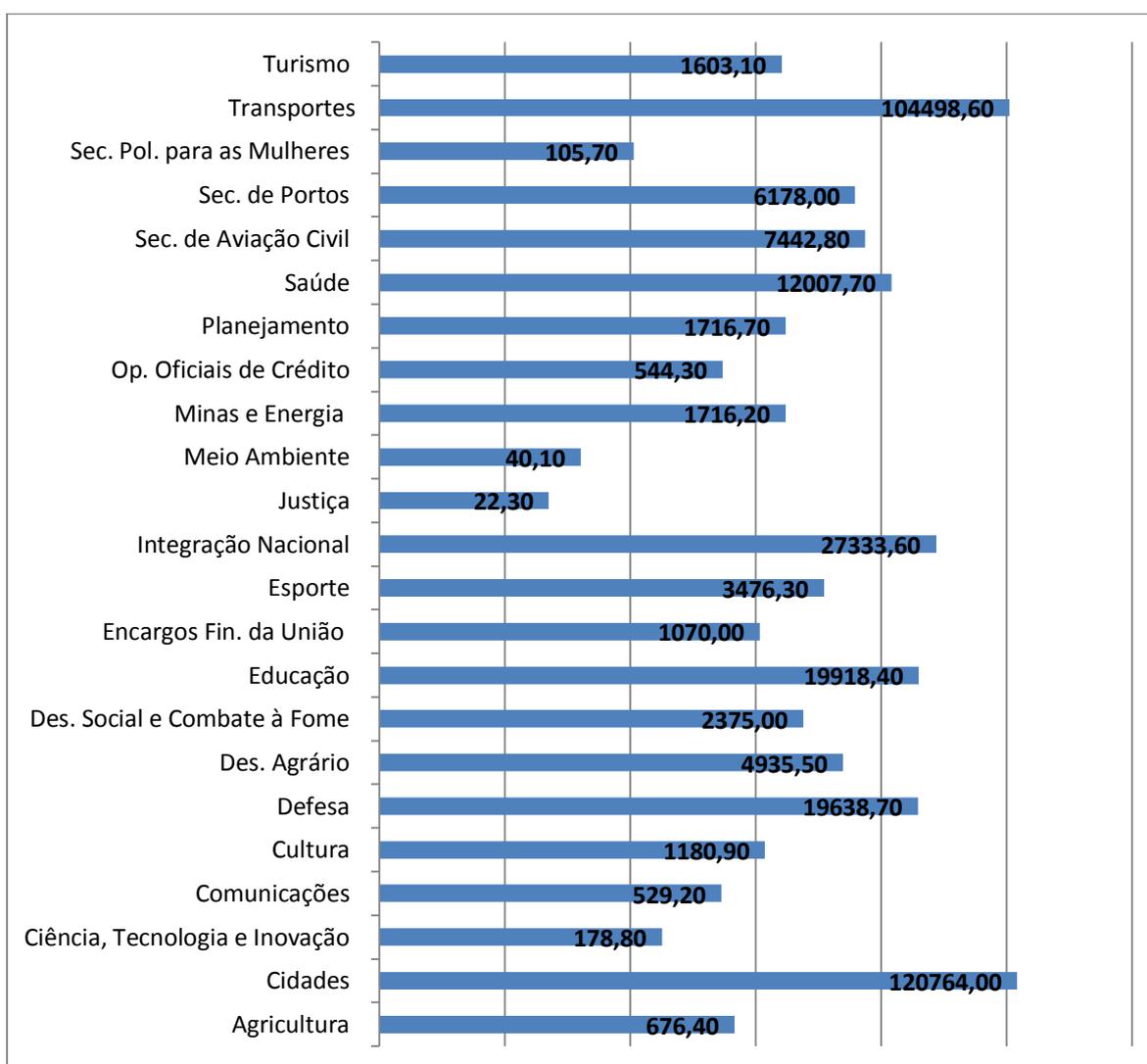
Fonte: Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020.

Tem-se que o total de recursos inicialmente empenhados no PAC, em valores reais ano base 2016, no cenário nacional, foi de aproximadamente 17

bilhões de reais, passando para 27 bilhões já no ano seguinte, 2009. A segunda fase do PAC iniciou em 2011 e neste ano foram empenhados 35,4 bilhões de reais em empreendimentos; 2013 foi o ano de maior investimento, aproximadamente 63 bilhões de reais, revelando o compromisso do governo com o desenvolvimento nacional. A partir de 2014, os recursos investidos no PAC foram reduzidos, chegando, em 2016, a 29,7 bilhões de reais. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2020).

O Gráfico 21, apresenta as dotações de recursos empenhados do PAC por segmento, para o Brasil, entre os anos 2007 a 2015.

**Gráfico 21 – Dotação de recursos empenhados do PAC por segmento, em milhões de reais, no Brasil, entre os anos de 2007 a 2015.**

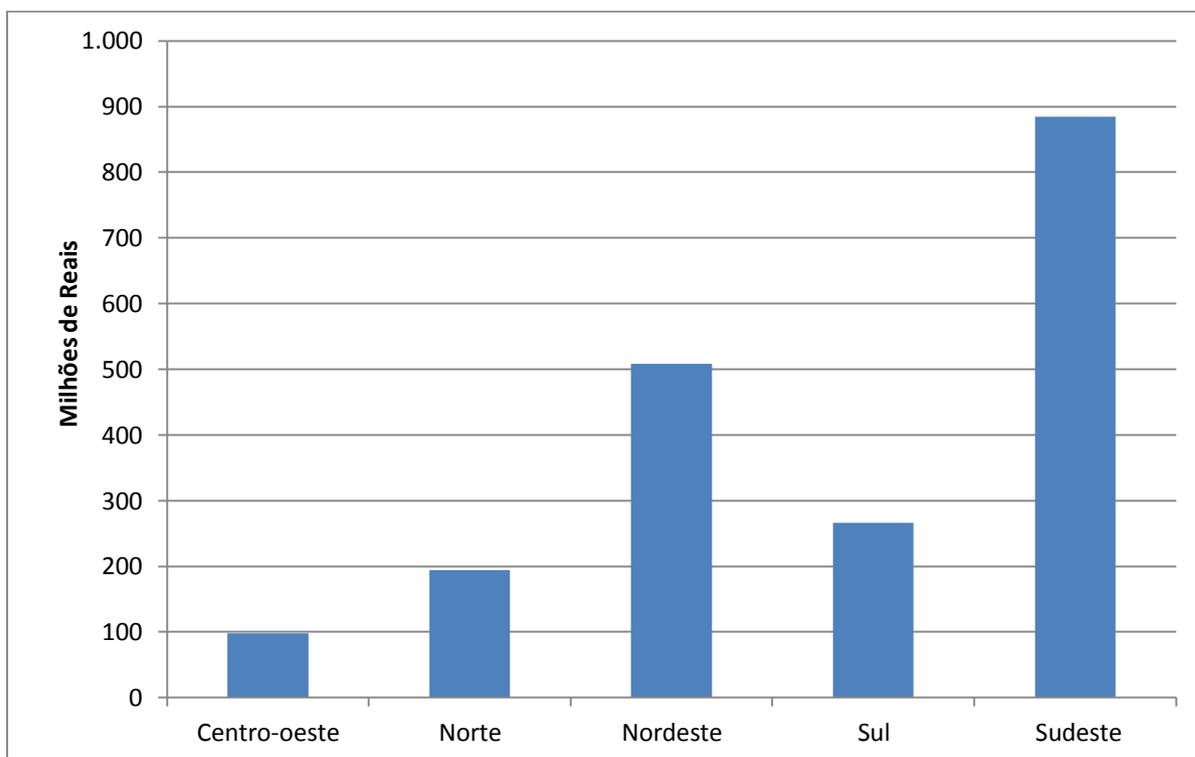


Fonte: Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020.

É evidente que o segmento que mais recebeu recursos do PAC, entre os anos de 2007 a 2015, foi o das “cidades”, aproximadamente 120,7 bilhões de reais. Os setores de “transporte” e “integração nacional” também receberam grandes volumes de recursos, 104,5 bilhões e 273,3 milhões de reais respectivamente. Em contrapartida os segmentos da “justiça” e do “meio ambiente” foram os que receberam menor volume de dotação, 20,3 milhões e 40,1 milhões de reais, respectivamente. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2020).

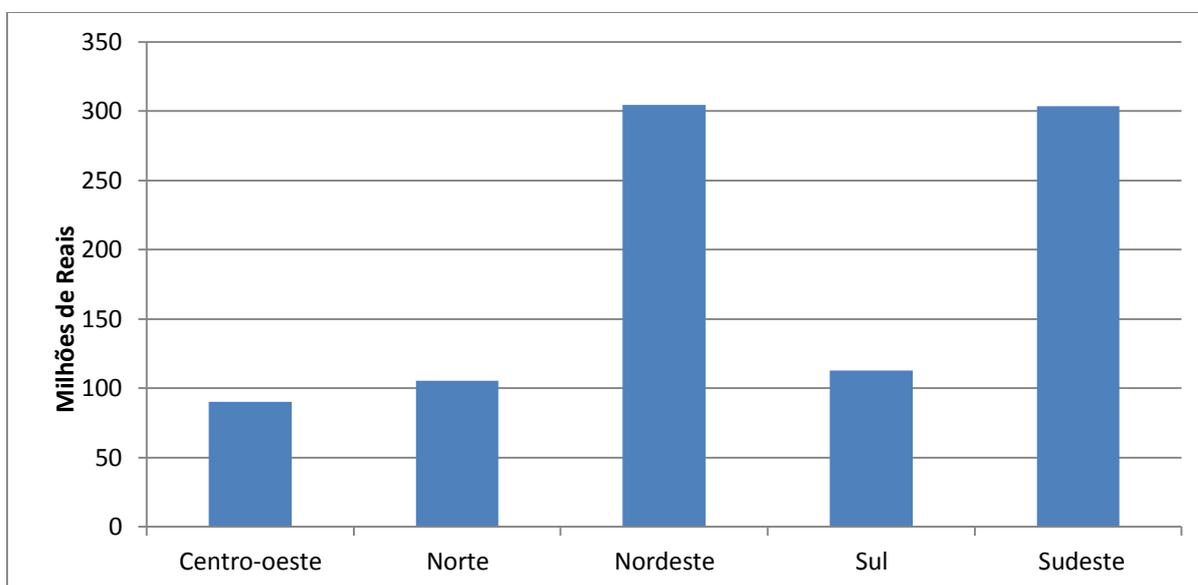
Além dos segmentos no nível nacional, conforme a disponibilidade dos dados, busca-se ver a distribuição regional, destacando alguns segmentos e/ou empreendimentos. O PAC empenhou recursos para a “melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários”, bem como, para a “provisão habitacional de interesse social”, para as regiões do Brasil, entre os anos de 2007 a 2015, conforme pode-se conferir nos Gráficos 22 e 23 abaixo.

**Gráfico 22 - Dotação de recursos empenhados do PAC para a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, por região, entre os anos de 2007 a 2015.**



Fonte: Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020.

**Gráfico 23 - Dotação de recursos empenhados do PAC para a provisão habitacional de interesse social, por região, entre os anos de 2007 a 2015.**

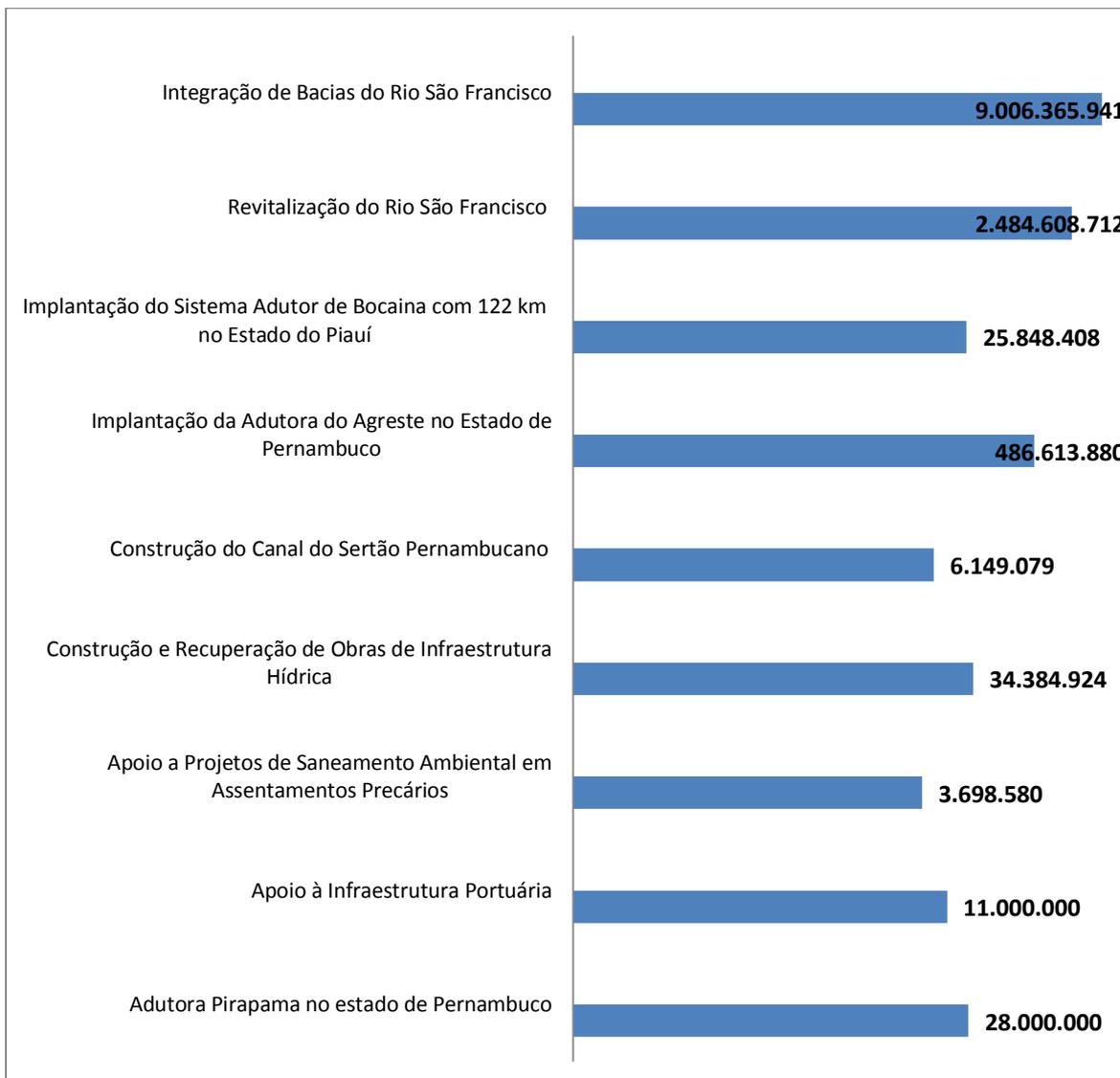


Fonte: Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020.

No que tange à dotação de recursos empenhados do PAC para a melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, a região Sudeste do país foi a que mais recebeu recursos, somando um total de 884,3 milhões de reais, entre os anos de 2007 a 2015. No mesmo período o Nordeste auferiu menos de 60% desse valor. Quanto à dotação de recursos empenhados para a provisão habitacional de interesse social, a região Nordeste foi a que recebeu maior volume de repasses do PAC, entre 2007 a 2015, somou um total de 304,3 milhões de reais. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2020).

Para a região Nordeste, destaca-se o empenho de recursos para a adequação da BR- 101, que em 2010 recebeu um investimento de 520,3 milhões de reais, chegando a aproximadamente 700 milhões no ano seguinte. A implantação da adutora do agreste - Ramal Garanhuns/Pesqueira no estado de Pernambuco, entre os anos de 2009 a 2010, havia recebido um total de 12,8 milhões de recursos empenhados do PAC. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2020). O Gráfico 24 apresenta a dotação de recursos empenhados do PAC por empreendimento, no Nordeste, entre os anos de 2007 a 2015.

**Gráfico 24 - Dotação de recursos empenhados do PAC por empreendimento, no Nordeste, entre os anos de 2007 a 2015.**



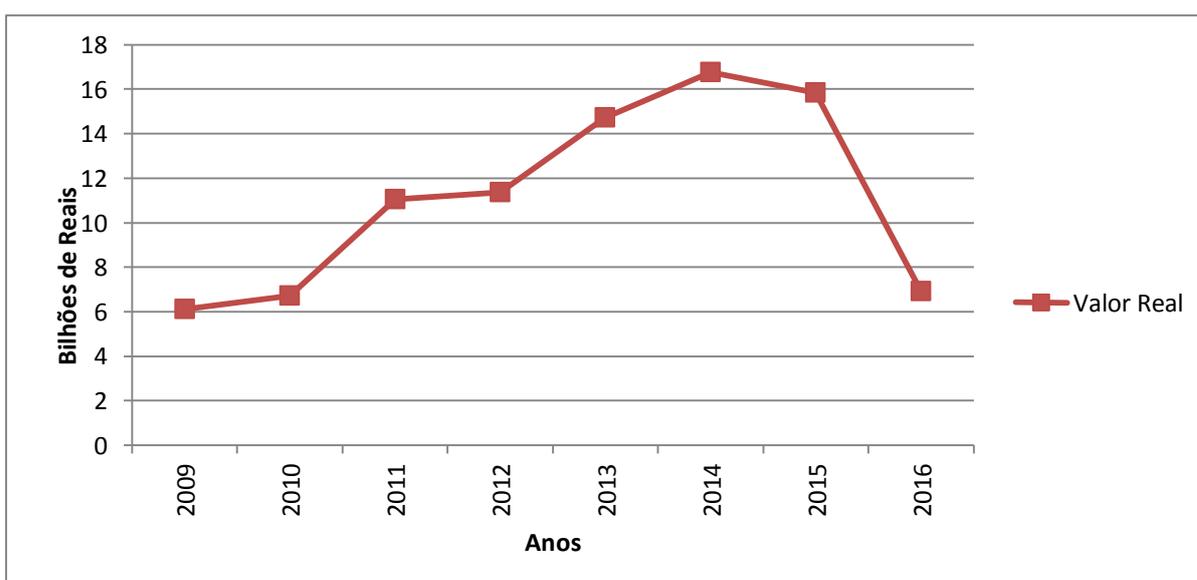
Fonte: Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020.

A integração de Bacias do Rio São Francisco foi um dos maiores empreendimentos do PAC no Nordeste. Entre os anos de 2007 a 2015, o valor do empreendimento alcançou quase 10 bilhão de reais; de mesmo modo, a revitalização do São Francisco foi alvo de um grande volume de investimentos do PAC, chegando a 2015 a um total de 2,5 bilhões de reais. Ainda, foram destinados recursos para obras de infraestrutura hídricas e portuárias, somando o valor total de aproximadamente 34,4 milhões de reais e 11 milhões de reais respectivamente. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2020).

Vale salientar ainda que, o PAC incluía alguns projetos do plano estratégico da Petrobras, tidos como impulsionadores diretos e indiretos de crescimento econômico e impulsionadores e promotores de desenvolvimento tecnológico. O PAC 2007 abarcava 183 projetos do plano estratégico da estatal, a exemplo do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj), a Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco e os álcooldutos voltados à exportação, além do Plano de Antecipação da Produção de Gás (Plangás) os 183 projetos representaram, até 2010, investimentos de 171,7 bilhões de reais. Já o PAC 2011 previa um investimento de 298,8 bilhões de reais em 114 projetos espalhados pelo Brasil; deste valor 163,75 bilhões de reais tinha como destino o Sudeste, 29,78 bilhões o Sul, 4,03 bilhões o Norte, e 44 bilhões de reais para o Nordeste, segunda região mais favorecida com o empreendimento. (PETROBRAS, 2020).

Com relação ao Programa Minha Casa, Minha Vida, um dos empreendimentos do PAC, o percentual de pessoas que possuíam casa própria, alugada ou cedida, é um indicador relevante a ser analisado para verificar a ação do Estado enquanto promotor do desenvolvimento. O Gráfico 25 traz a dotação de recursos empenhados do PAC para o Minha Casa, Minha Vida, no país, entre 2009 a 2016.

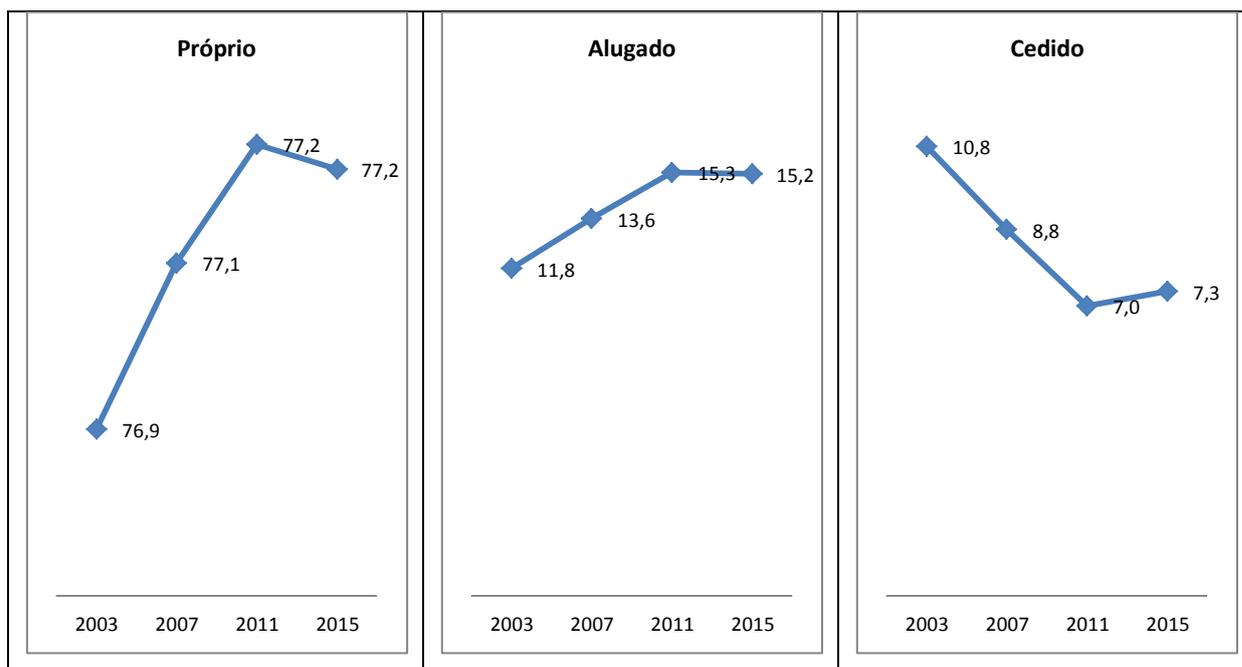
**Gráfico 25 – Dotação de recursos empenhados do PAC para o Minha Casa, Minha Vida, em bilhões de reais, no Brasil – 2009-2016.**



Fonte: Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020.

A necessidade da construção de habitações se vincula aos déficits habitacionais. Visando captar a situação da habitação no Nordeste, o Gráfico 26, dividido entre as condições próprio, alugado e cedido, mostra o percentual da população em cada condição entre os anos de 2003 a 2015.

**Gráfico 26 – Percentual de domicílios particulares permanentes segundo condição de ocupação na região Nordeste, 2003-2015.**



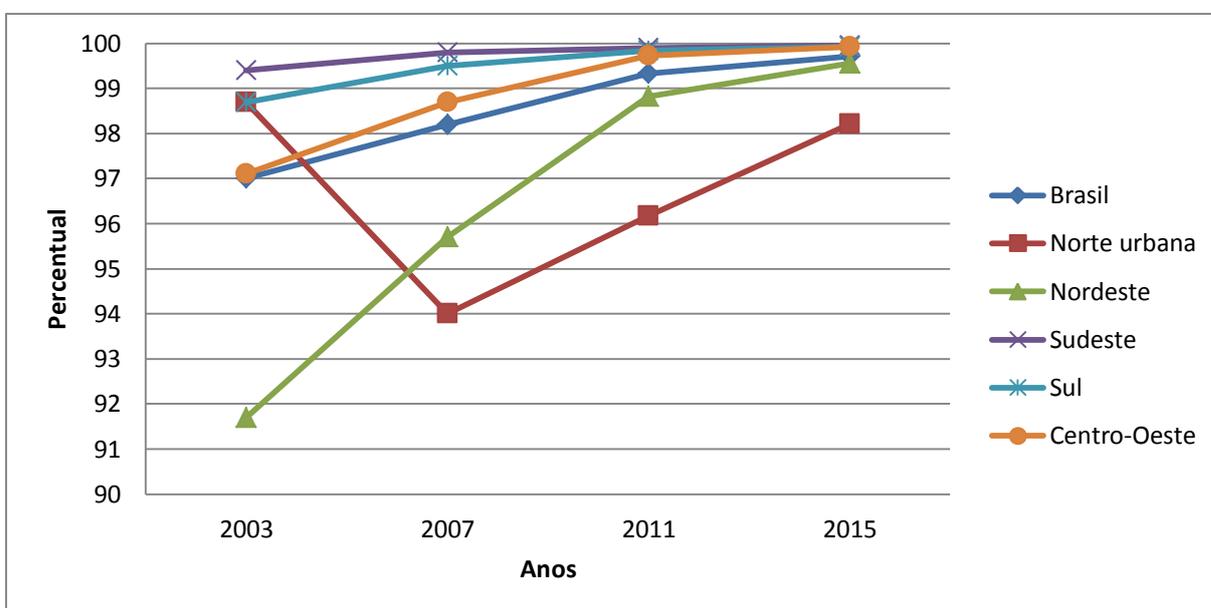
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2020.

Quanto ao percentual de domicílios particulares permanentes segundo condição de ocupação na região Nordeste, no início do governo Lula, 2003, das 12,6 milhões das famílias entrevistadas, aproximadamente 9,7 milhões tinham domicílio próprio, 1,4 milhões residiam em domicílio alugados e 0,69 milhões em domicílios cedidos, representando respectivamente um percentual de 76,9%, 11,8 % e 10,8 %. Tem-se que, durante o seu governo, a trajetória do percentual de famílias nordestinas que passaram a possuir domicílios próprios e alugados foi ascendente; no que tange aos domicílios cedidos, estes apresentaram trajetória de queda. Em 2011, das 15 milhões de famílias entrevistadas, 12 milhões possuíam domicílio próprio, aproximadamente 77,2 %; o percentual das que possuíam domicílio alugado aumentou mais de quatro pontos percentuais, passando de 11,8% pra 15,3%; e as que residiam em espaços cedidos, reduziu, passando a ser 7% da população da região, indicando melhoria econômica no padrão de vida das famílias do Nordeste.

É importante destacar que em 2015, o percentual de famílias que possuíam domicílio próprio não foi alterado, mas os que possuíam domicílio alugado reduziu seu percentual de 15,3% para 15,2% e cedidos de 7% para 7,3%, ou seja, a trajetória apresentou uma leve mudança de comportamento. (IBGE, 2020). É justamente em 2015 que o total de recursos empenhados do PAC para o Minha Casa, Minha Vida é reduzido, como podemos observar no Gráfico 25, passando de 16,7 bilhões de reais em 2014, para 6,5 bilhões em 2015, chegando a 2016 com 6,7 bilhões de reais. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2020).

A energia elétrica é um componente essencial para o desenvolvimento de uma sociedade, não há como falar em desenvolvimento ou pensar em sociedade sem eletricidade. A falta de energia é um fator limitante para o desenvolvimento econômico e social. O Gráfico 27 mostra o percentual de domicílios particulares com acesso à energia elétrica, por região do país, a cada início de mandato do PT.

**Gráfico 27 – Percentual de domicílios particulares com acesso a iluminação elétrica, por região, entre 2003 a 2015.**



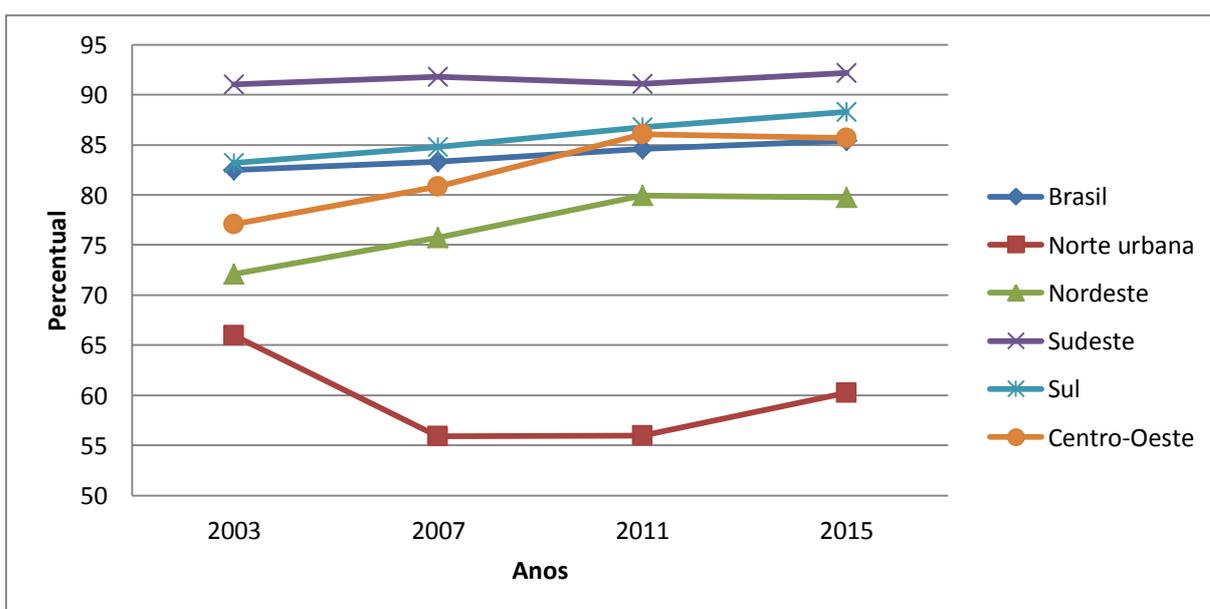
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2020.

Um dos empreendimentos do PAC foi o Luz para Todos; percebe-se que a partir do ano de implantação do PAC, 2007, o percentual de domicílios com acesso a iluminação elétrica aumentou em todas as regiões do país. A região Norte, que

vinha apresentando uma trajetória de queda entre os anos 2003 a 2007, aumentou o número de domicílios com iluminação elétrica, passando de 94,0% dos domicílios em 2007, para 98,2 %, em 2015. Em 2003, o Nordeste era a região que possuía o menor percentual de domicílios com acesso a iluminação elétrica do Brasil e foi a região que apresentou a melhor trajetória de progresso. Se em 2003, apenas 91,7% dos domicílios possuíam acesso a iluminação elétrica; em 2007 esse percentual passou para 95,7%, chegando a 99,6% em 2015, ou seja, no início do segundo governo Dilma, quase todos os domicílios nordestinos dispunham de iluminação elétrica. (IBGE, 2020).

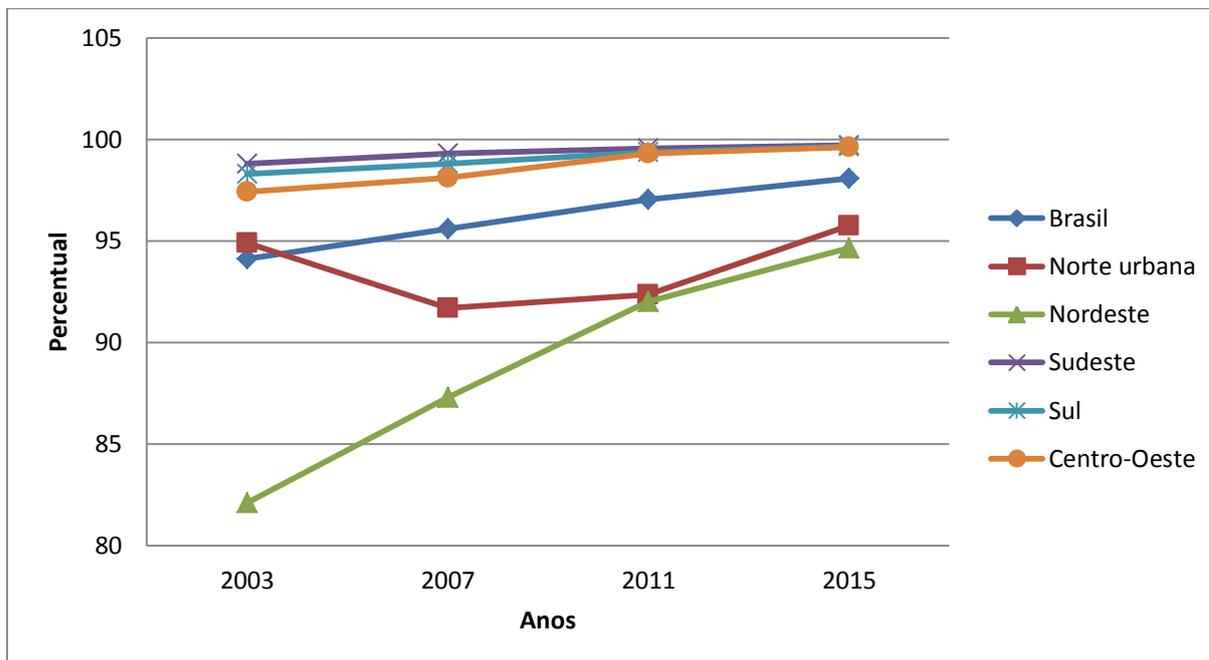
O acesso ao saneamento básico apresenta historicamente uma escassez de investimentos e de políticas públicas aplicadas, apesar de sua importância, para a saúde da população, na qualidade de vida e no desenvolvimento da sociedade como um todo. Regiões mais desenvolvidas dão prioridade ao saneamento, infelizmente esta não é realidade para as regiões mais carentes. Vale lembrar também a relação que o saneamento básico tem com a natureza, pois um saneamento básico desde a extração das águas até a forma que o esgoto é descartado preserva o meio ambiente, além de revelar um compromisso com as gerações futuras.

**Gráfico 28 – Percentual de domicílios particulares com acesso ao abastecimento de água da rede geral, por região.**



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2020.

**Gráfico 29 – Percentual de domicílios particulares com acesso ao esgotamento sanitário, por região.**



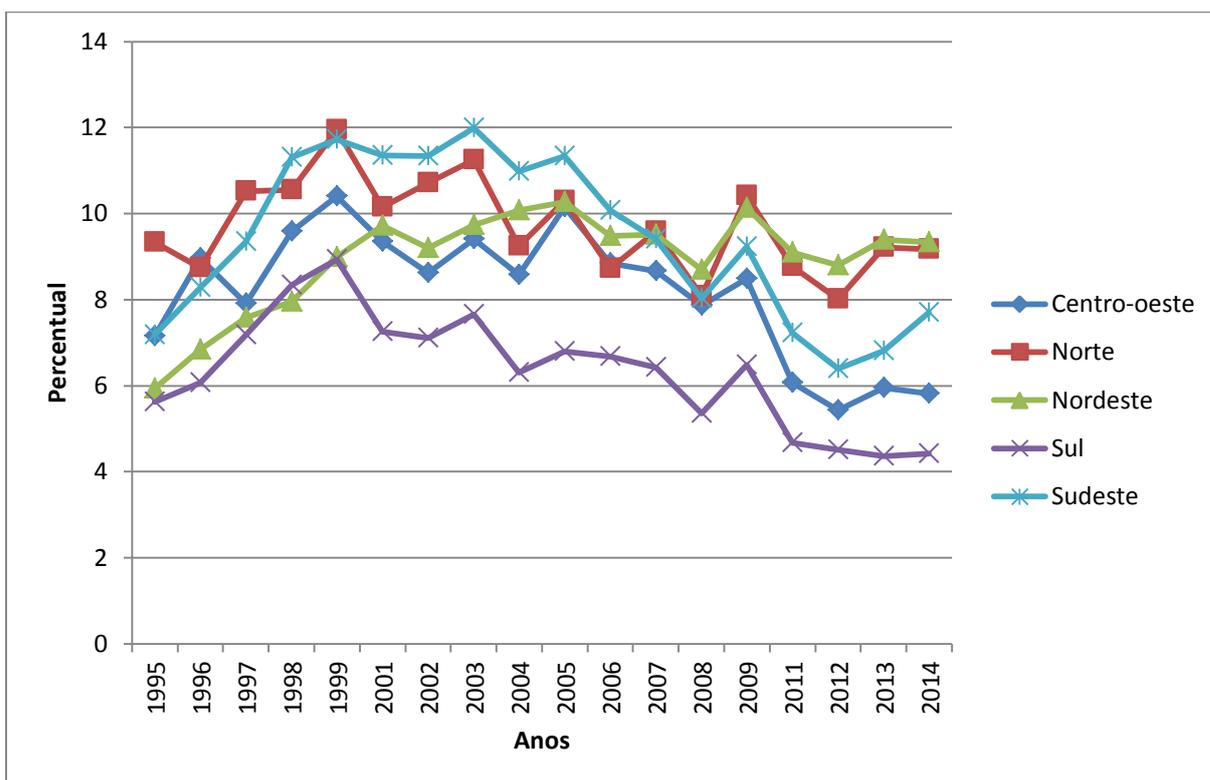
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2020.

No que tange ao saneamento básico no Nordeste, foram evidentes os avanços na região. O número de domicílios com acesso ao abastecimento de água da rede, e esgotamento sanitário, aumentou gradativamente durante os anos de 2003 a 2015. Segundo pesquisa do IBGE, tem-se que de 12,6 milhões de famílias entrevistadas em 2003, apenas 9,1 milhões possuíam acesso à água da rede, 3,2 milhões a esgotamento sanitário e 8,8 milhões a coleta de lixo. Entre os anos de 2003 a 2015, a realidade da região Nordeste melhorou: o acesso ao abastecimento de água da rede passou de 72,1% para 79,7% da população, o percentual de domicílios com esgotamento sanitário, que em 2003 era de 82,1% chegou a 94,7% em 2015, a coleta de lixo também aumentou, no mesmo período passou de 70,1% para 79,1% dos domicílios. É importante destacar que, no período em análise, a região Nordeste apresentava os piores indicadores se comparado as demais regiões do país, exceto com a região Norte. Entretanto, durante os anos de 2003 a 2015, a trajetória vivenciada pela região Nordeste, no quesito saneamento básico, foi ascendente reduzindo o hiato da mesma com as demais regiões. (IBGE, 2020).

O desemprego é definido como uma condição de ociosidade involuntária daqueles que estão dispostos a trabalhar e não encontram emprego. O percentual

de pessoas desempregadas diz muito sobre o desenvolvimento de uma região, pois, além de reduzir a produção e o consumo, aumenta o nível de endividamento das famílias e eleva o estresse das pessoas desempregadas. Vejamos o percentual de pessoas desempregadas por região do país, entre 1995 a 2014, no Gráfico 30.

**Gráfico 30 - Taxa de desemprego em %, por região - 1995-2014.**

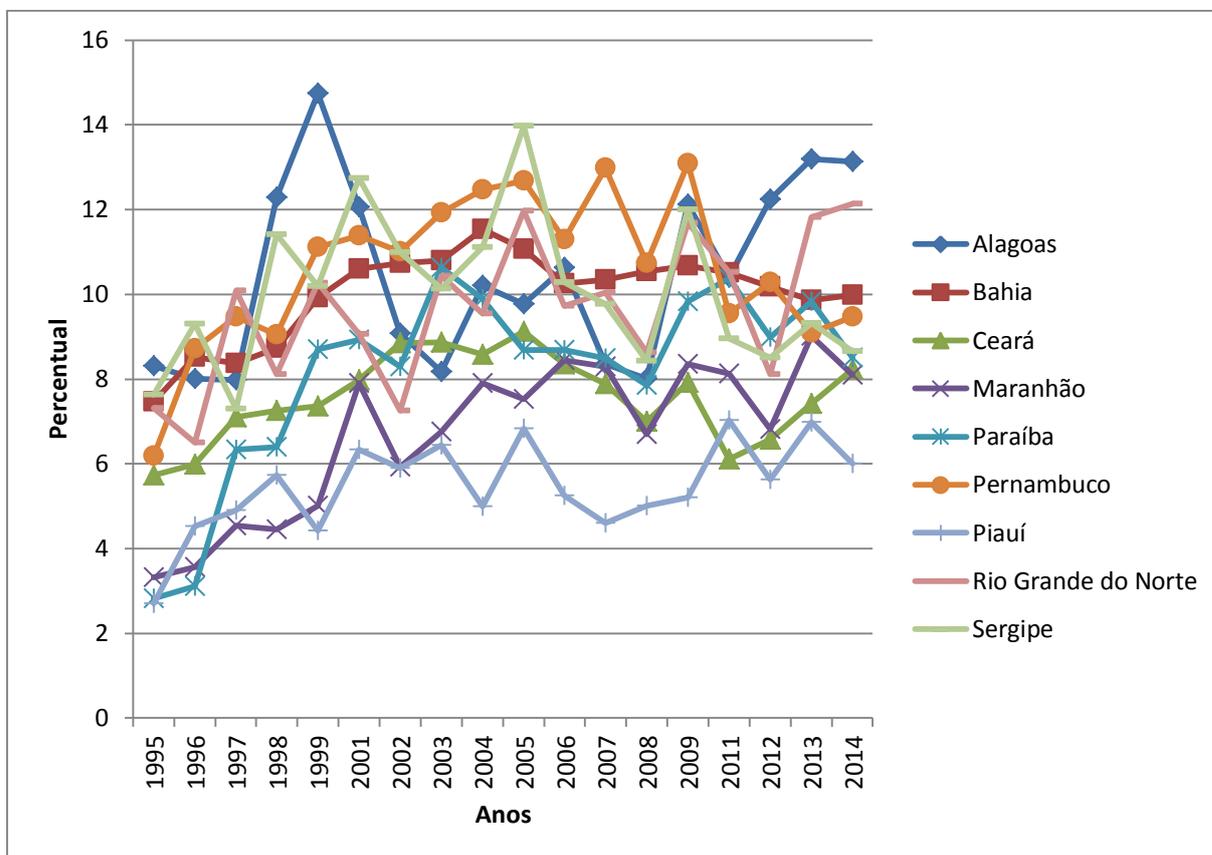


Fonte: IPEA, 2020

O percentual de pessoas desempregadas por região trás um dado importante: de 1990 a 2006, a região Sudeste era a que liderava o ranking de pessoas desempregadas, só a partir de 2007 é que o seu percentual de pessoas desempregadas passou a aproximar-se daquele das demais regiões. Em 2001, a taxa de desemprego no Nordeste era de 9,7%, contrastando com o Sul, que era de 7,3 %. O maior percentual de pessoas desempregadas no Nordeste foi verificado no ano de 2005, quando 10,3% das pessoas que queriam trabalhar não encontravam emprego. Em 2007, a taxa de desemprego no Nordeste apresentou uma leve redução, passando para 9,5%, chegando a 9,3% em 2014; no mesmo período a região Sul apresentou, respectivamente, percentuais de 6,4% e 4,4%. Nota-se que o Sul, de 1999 a 2014, foi a região do país que apresentou as menores taxas de desemprego, destacando-se dentre as demais regiões. (IPEA, 2020). A taxa de

desemprego por estado do Nordeste também mostra uma trajetória favorável, conforme podemos verificar no Gráfico 31.

**Gráfico 31 – Taxa de desemprego em %, por estado do Nordeste - 1995-2014.**

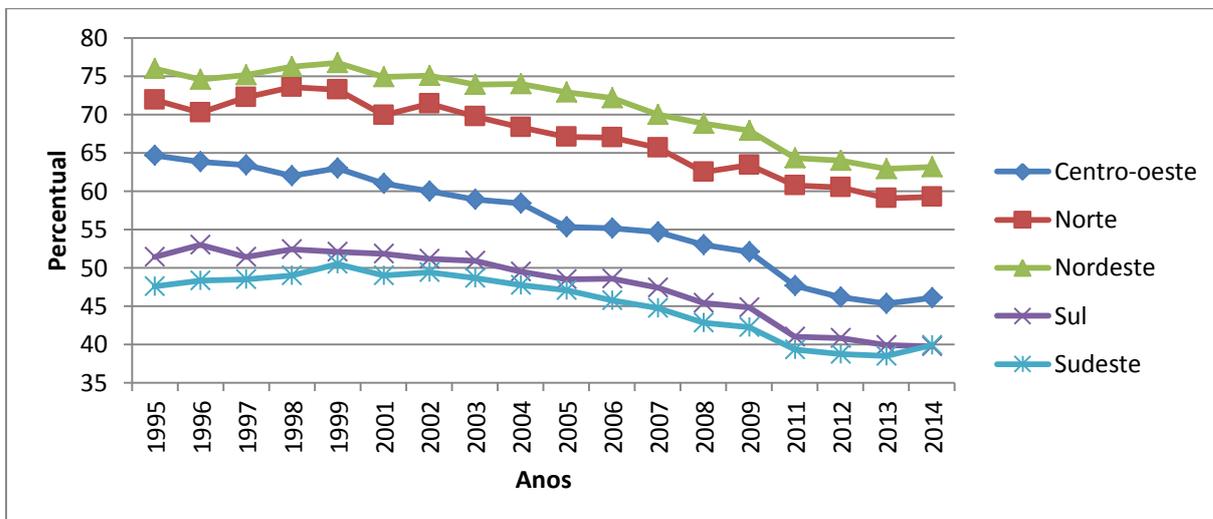


Fonte: IPEA, 2020

A maior taxa de desemprego entre os estados do Nordeste foi verificada no estado de Alagoas, em 1999; nesta situação, aproximadamente 15% de alagoanos que estavam dispostos a trabalhar não encontravam quem os empregasse. Em 2007, no estado de Pernambuco, a taxa de desemprego foi de 13%, uma das maiores já registrada. Entretanto, ainda em 2008, um ano após o PAC, a taxa caiu para 10,7%; em 2009, o desemprego voltou a subir no estado, para um percentual de 13%, e reduziu novamente em 2011, para 9,5% de desempregados. (IPEA, 2020)

Trabalhar na informalidade implica não ter vínculo com uma empresa, e, conseqüentemente, não ter direito aos benefícios e proteção social. Dessa forma, dado que o PAC fomentou empreendimentos geradores de empregos, é interessante analisar o grau de informalidade por região e por estados do Nordeste, conforme os Gráficos 32 e 33.

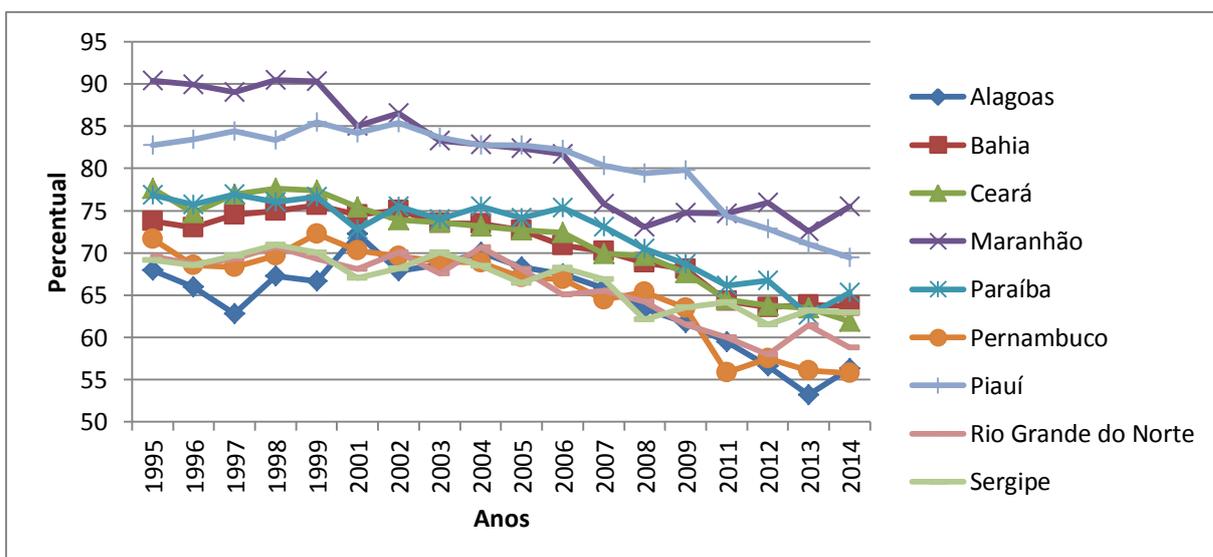
**Gráfico 32 – Grau de informalidade no mercado de trabalho em %, por região - 1995-2014.**



Fonte: IPEA, 2020

Entre os anos de 1995 a 2014, a região Nordeste era a que possuía maior grau de informalidade no mercado de trabalho; no mesmo período a região Sudeste era a que tinha o menor percentual de pessoas trabalhando de forma informal. Em 1995, no Nordeste, a informalidade era de 76%, no mesmo ano, no Sudeste, este número era de 47,6%. Em 2008, um ano após a implantação do PAC, o grau de informalidade no Nordeste, pela primeira vez desde 1995, ficou abaixo de 70% chegando a 63,2% em 2014. (IPEA, 2020).

**Gráfico 33 – Grau de informalidade no mercado de trabalho em %, por estado do Nordeste - 1995-2014.**

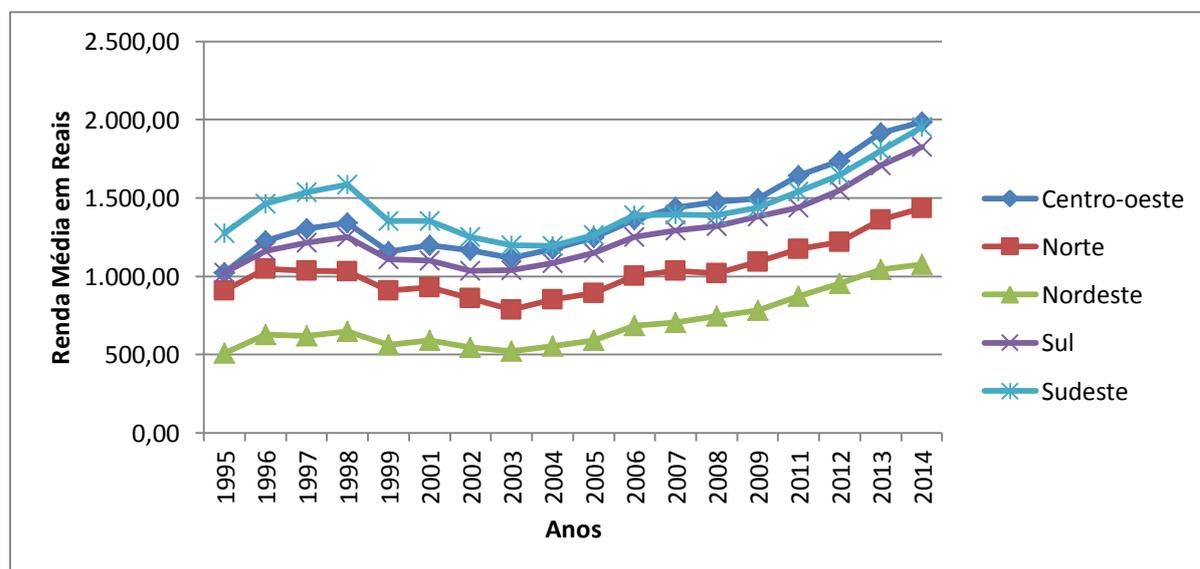


Fonte: IPEA, 2020

O grau de informalidade nos estados do Nordeste era alarmante, de 1995 a 2014 o mesmo sempre ficou acima de 50%. Em 1995, no Maranhão a informalidade foi de 90,4%, no mesmo período em Sergipe foi de 69,2%. Já em 2008, um ano pós a implantação de obras vinculadas ao PAC, o número de pessoas trabalhando de forma informal caiu substancialmente no Maranhão, passando para 73,1%. Em Pernambuco o menor grau foi verificado em 2011, segunda fase do PAC, sendo este de 55,9%. Ainda há um longo caminho a percorrer, entretanto é nítida a trajetória de evolução no que diz respeito à redução da informalidade nos estados do Nordeste a partir do PAC. (IPEA, 2020).

A renda média do trabalho também é importante para nossa análise, uma vez que a mesma reflete o nível de desenvolvimento de uma região. O Gráfico 34 traz a evolução da renda média do trabalho principal, em termos reais, deflacionadas pelo IPCA, ano base 2014, por região do país, entre os anos de 1995, antes dos governos do PT, até 2014.

**Gráfico 34 – Renda média do trabalho principal em reais, por região - 1995-2014.**

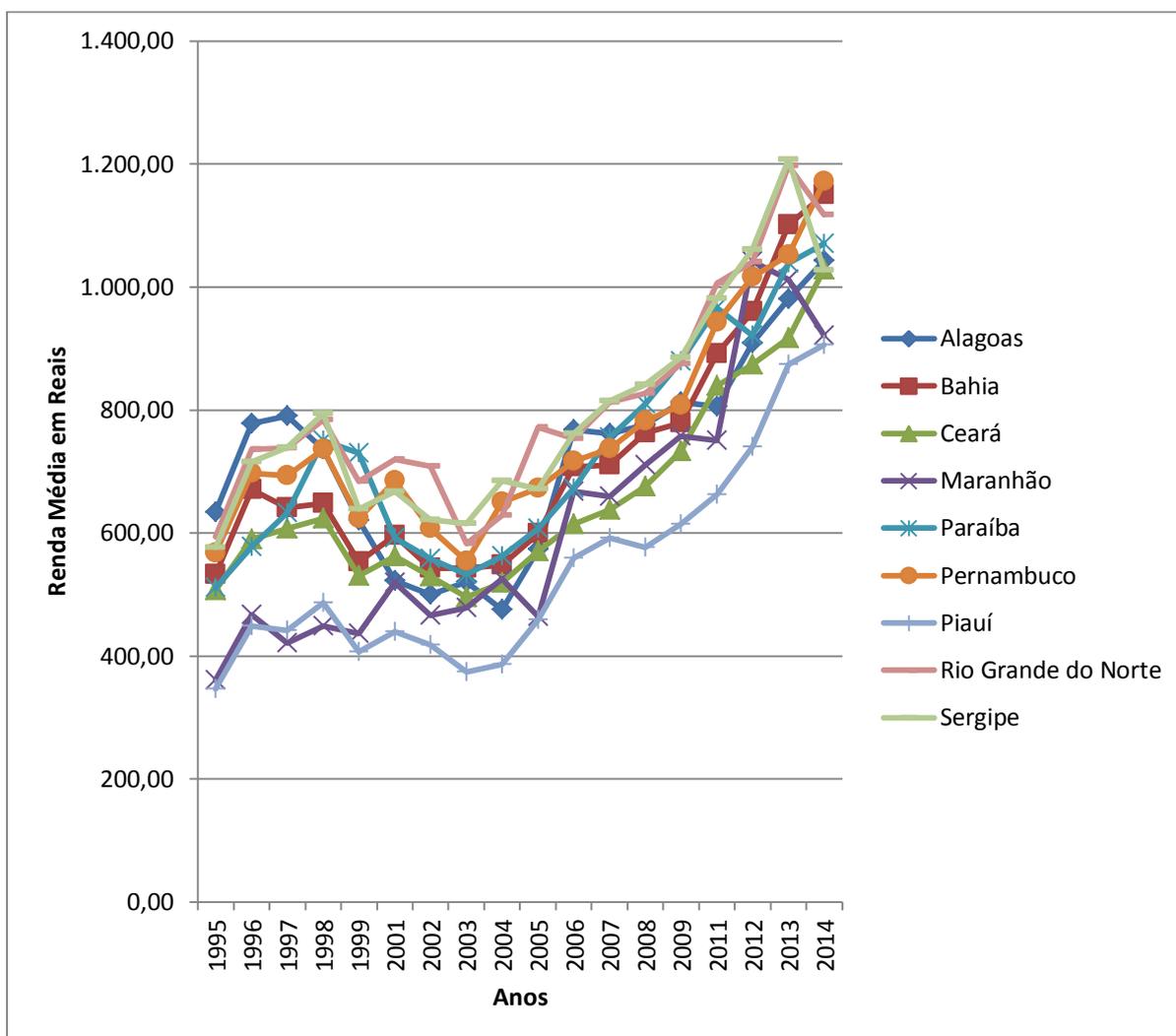


Fonte: IPEA, 2020

Entre 1995 a 2014, o Sul e Sudeste do país eram as regiões que possuíam maior renda média, em contra partida o Nordeste era a que possuía a menor. Tem-se que, de 1995 a 2004, a renda média em todas as regiões do Brasil permaneceu estável, com destaque para o Sudeste que, entre 1998 a 2004, apresentou perda no rendimento de seus trabalhadores. A partir de 2005, o rendimento médio passou a

aumentar em todas as regiões; neste ano a média de rendimento dos trabalhadores do Sudeste foi de R\$ 1.247,86 enquanto que no Nordeste foi de R\$ 592,21, chegando a R\$ 1.075,58 em 2014. É importante destacar que, de 1995 a 2006 o rendimento médio dos trabalhadores do Nordeste aumentou em apenas 34%, passando de R\$ 510,61 para R\$ 685,31; ao passo que, de 2007 a 2014, o aumento foi de 52,4%, quando variou de R\$ 705,51 para R\$ 1.075,58; um espaço de tempo bem menor, porém um impacto nos rendimentos médio muito maior. Apesar da elevação do rendimento médio do trabalho, é visível a disparidade existente entre as regiões do país. (IPEA, 2020). Os estados nordestinos seguiram a mesma trajetória regional, da evolução da renda média do trabalho principal, em termos reais, deflacionadas pelo IPCA, ano base 2014, conforme de observa no Gráfico 35.

**Gráfico 35 – Renda média do trabalho principal em reais, por estado do Nordeste - 1995-2014.**

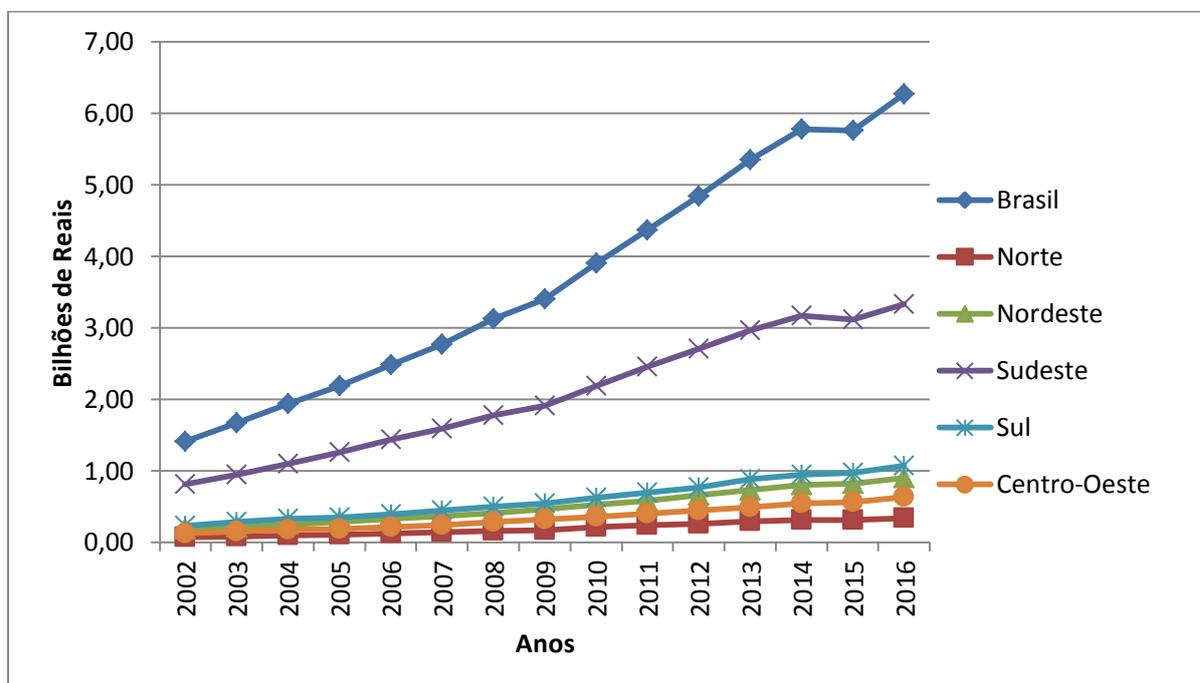


Fonte: IPEA, 2020

O Piauí era o estado de menor rendimento médio, em 2003 a média de rendimento de seus trabalhadores foi de R\$ 373,76; já em 2008, esse valor passou a ser de R\$ 576,38, chegando, em 2014, a R\$ 905,45. Já no estado de Pernambuco, em 2007, a média de rendimento do trabalho principal era de R\$ 737,30, passando para R\$ 1.171,54, em 2014. Ou seja, após a implantação do PAC, em 2007, houve um aumento de 59% no rendimento médio de seus trabalhadores, enquanto que de 1995 a 2006 esse aumento tinha sido de apenas 26%, período no qual o rendimento variou de R\$ 567,49 para R\$ 716,71. (IPEA, 2020).

Por fim, temos que o Produto Interno Bruto – PIB - representa o desempenho econômico de um país, sendo este a soma de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região por um período de tempo, um importante indicador econômico para verificar a expansão ou não da atividade econômica. O Gráfico 36 mostra a evolução do PIB em termos reais, deflacionadas pelo IPCA, ano base 2016, por região do país, entre os anos de 2002 a 2016.

**Gráfico 36 – Produto Interno Bruto a preços correntes, por região - 2002-2016.**



Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA

A região Sudeste do país, entre 2002 a 2016, era a que possuía o maior PIB entre as regiões, estando muito à frente das demais. No mesmo período, o Nordeste ocupava a terceira posição. Entre os anos de 2008 a 2016, o PIB do Nordeste mais

que dobrou. Dessa forma, verificamos que o Bolsa Família e o PAC, além de outros empreendimentos estatais e privados, como por exemplo, a Jeep, instalada em Goiana, Pernambuco, influenciaram no crescimento econômico da região Nordeste. Tal qual o Bolsa Família se mostrou efetivo, melhorando todos os indicadores analisados vinculados ao programa no que tange ao desenvolvimento social, o PAC também se mostrou um programa eficaz para a expansão da atividade econômica, bem como para variáveis de cunho social, como o acesso à energia e a moradia. Esses programas desenvolvimentistas mostram a importância do papel do Estado como propulsor do desenvolvimento, reduzindo desigualdades e melhorando indicadores econômico-sociais na região Nordeste. Feita a análise do Bolsa Família e do PAC para a região Nordeste, passamos as considerações finais do trabalho.

## **7. Considerações Finais**

Tendo o propósito de discutir o desenvolvimento e o desenvolvimentismo no Brasil, buscando identificar o papel do Estado no processo desenvolvimentista da região Nordeste, região historicamente menos desenvolvida do país em termos econômicos e sociais, o trabalho apoiou-se em duas políticas públicas que, apesar de possuírem objetivos distintos, impactaram direta e indiretamente as áreas econômicas e sociais da região, sendo estas: o Bolsa Família, programa de cunho social, voltado para a camada marginalizada da sociedade, e o PAC, programa de cunho progressista, que tinha como objetivo promover o desenvolvimento econômico do país.

Realizou-se em primeiro lugar uma revisão de literatura sobre as teorias de desenvolvimento, apresentando-as através de um afastamento histórico, desde o século XVIII. Foram apresentados, o liberalismo econômico, segundo o qual, o mercado por si só alcançaria um equilíbrio ótimo e almejado por todos, sem a necessidade da intervenção estatal; o nacional desenvolvimentismo, na América Latina e no Brasil, que defendia uma atuação direta do Estado na economia, e o neoliberalismo caracterizado pelo intervencionismo estatal em favor do mercado.

Dada a necessidade de discutir um pouco sobre o desenvolvimentismo no Brasil, bem como, suas diferentes visões, foram apresentados de modo mais

aprofundado, o novo desenvolvimentismo, através dos escritos de Bresser-Pereira, e o social desenvolvimentismo, defendido por alguns autores como, Rodrigo Castelo Branco, Vera Alves Cepêda, Ricardo Carneiro, Pedro Paulo Zahluth Bastos, Fernando Nogueira da Costa, Maria de Lourdes Rollemberg Mollo e Adriana Moreira Amado, pontuando suas diferenças e similitudes. Enquanto o novo desenvolvimentismo defendia em um primeiro momento o desenvolvimento econômico, que traria como consequência as melhorias sociais, o social desenvolvimentismo argumentava que o desenvolvimento de um país deveria apoiar-se no processo de inclusão social colocando a distribuição e a equidade como prioridade. Com base no estudo das variáveis apresentadas no trabalho, tanto para o PAC, quanto para o Bolsa Família, mostramos que as duas propostas desenvolvimentistas promoveram a melhoria da vida das pessoas e o crescimento da riqueza através do Estado.

O trabalho envolveu dois métodos de análise: um qualitativo, através da apresentação do PAC e do Bolsa Família, políticas direcionadas à região Nordeste nos governos do PT; e outro quantitativo, sendo nesta parte selecionadas algumas variáveis, como, taxas de analfabetismo, desemprego, nível de pobreza, inclusão educacional, níveis de crescimento econômico, entre outras, para que, a partir da evolução destas, fosse possível identificar a ação estatal, no Nordeste, enquanto promotor do desenvolvimento nas dimensões econômica e social.

Conclui-se que a melhoria nos indicadores econômicos e sociais na região Nordeste, tornaram-se mais visíveis a partir dos governos do PT. Com o Bolsa Família, o percentual de domicílios pobres e extremamente pobres reduziu em todas as regiões do país, especialmente no Nordeste. A frequência escolar também aumentou na região; a taxa de analfabetismo entre pessoas de 7 a 14 foi reduzida e mais anos passaram a ser dedicados aos estudos. Com o PAC, verificou-se a transposição do Rio São Francisco, além do fomento produtivo da Petrobras em alguns outros empreendimentos. Somado a este, a partir do Minha Casa, Minha Vida, o percentual de domicílios próprios e alugados aumentou e com o Luz para Todos, quase todos os domicílios nordestinos passaram a ter energia elétrica. Foram notórios também os avanços quanto à expansão do saneamento básico, a redução da taxa de desemprego, e o aumento do rendimento médio dos

trabalhadores, em mais de 60%.

Ainda há muito o que fazer pelo Nordeste, mas foi evidente a eficiência da direção desenvolvimentista na região após a implantação do Bolsa Família e do PAC. Vale lembrar que, apesar da frequência escolar ter aumentado na região, (entre as pessoas de 7 a 14 anos), entre as de 15 a 17 anos isto ainda não havia acontecido. O alto grau de informalidade no mercado de trabalho, baixos rendimentos mensais, e a desigualdade, também eram problemas enfrentados pelo Nordeste; apesar de haver amenizado a concentração de renda em todo o país, a região Nordeste ainda era a mais desigual.

É importante salientar que, este estudo apresenta algumas limitações. Não houve uniformidade no recorte temporal, em alguns momentos o recorte temporal foi alinhado com o início de alguns governos, em outros com o início das políticas públicas analisadas. Outra limitação deste estudo está relacionada à coleta de dados; só a partir ano de 2003, a PNAD passou a disponibilizar a síntese de indicadores, que serviu de base para a análise, não sendo possível fazer uma comparação de alguns indicadores do governo Lula com o governo anterior, FHC. Para os dados coletados do IPEADATA e do DATASUS, houve lacunas em alguns anos por indisponibilidade de informação. Por fim, para as informações sobre os recursos do PAC, coletadas do Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, não foram localizados dados por região, sendo apresentadas informações nacionais.

Apesar das limitações identificadas, e de outras que podem ser apontadas, considera-se que o estudo realizado permitiu conhecer melhor o processo desenvolvimentista no Nordeste a partir dos governos do PT, bem como o impacto de duas políticas públicas distintas no desempenho econômico e social da região. Nesse processo percebe-se que o projeto desenvolvimentista implantado é inspirado tanto nas correntes de debate do novo desenvolvimentismo quanto do social desenvolvimentismo. Constatou-se que, através de políticas de cunho social, o Bolsa Família e de cunho econômico, o PAC, os indicadores sociais e econômicos melhoraram no Nordeste, tanto no que tange a redução do número dos pobres e extremamente pobres e do crescimento econômico, quanto nas variáveis vinculadas das condicionalidades do Bolsa Família e a programas

específicos do PAC, como o Minha Casa, Minha Vida e o Luz para Todos.

É importante destacar que, a análise feita ampara a elaboração de políticas públicas, ao mesmo tempo em que, ajuda na proposição de mecanismos de controle analítico ou de eficiência destas políticas. Também seria interessante que trabalhos futuros pudessem retomar a discussão aqui apresentada, dando sequência à análise através da adição de novas variáveis como, outras políticas públicas ou um recorte temporal mais atual, além disto, diante do exposto, fica-nos uma indagação; o que podemos fazer para que o Nordeste possa continuar vivenciando o desenvolvimento como expansão econômica e melhoria das condições de vida da população?

## Referências

- AMARAL, A. S.; MOTA, A. E.; PERUZZO, J. F. **O novo desenvolvimentismo e estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais na América Latina**. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2011, São Luís. V Jornada Internacional de Políticas Públicas. Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital, 2011.
- ARAÚJO, A. A.; GOMES, M. F. M.; LIMA, J. E. **Influência do bolsa família na redução do trabalho infantil: evidências para o Nordeste**. Revista Econômica do Nordeste, v. 45, p. 33-45, 2014.
- ARAÚJO, T. B. **A “Questão Regional” e a “Questão Nordestina”**. In: TAVARES. M. Da Celso Furtado e o Brasil. São Paulo: Editora Perseu Abramo, p. 71-92, 2001.
- ARAÚJO, T. B. **DOSSIÊ NORDESTE I. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação**. Estud. av. vol.11 nº. 29. São Paulo Jan./Abr. 1997.
- ARAÚJO, T. B.; **Um olhar territorial para o desenvolvimento Nordeste**. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: Paulo Ferraz Guimarães, Helena Lastres, Rodrigo Aguiar, Marcelo Machado da Silva. (Org.). 1 ed. Rio de Janeiro: BNDES, v. 1, p. 540-562, 2014.
- 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**. Economia (Campinas), v. 7, p. 239-275, 2006.
- BASTOS, P. P. Z. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo**. ECONOMIA E SOCIEDADE (UNICAMP. IMPRESSO), v. 21, p. 779-810, 2012.
- BIANCARELLI, A. M.; FILIPPIN, F. **O Estado e seu papel industrializante: uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimentismo**. Cadernos do desenvolvimento, v. 12, p. 155-186, 2017.
- BIELSCHOW, 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. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. 9º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas - "O acordo social necessário. Pode o Brasil ter uma estratégia nacional de desenvolvimento? - 17 e 18 de setembro. 2012.
- BOITO NASCIMENTO, A. C. O. **(NEO) DESENVOLVIMENTISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: desafios para prática profissional do/a assistente social**. Revista Socializando, v.3, p. 107-122, 2016.
- BRANCO, R. C. **O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano**. OIKOS Rio de Janeiro, Volume 8, n. 1, p. 71-91, 2009.

BRASIL, **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2004/Lei/L10.836.htm)>. Acesso em: 28 dez. 2019.

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. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6025-22-janeiro-2007-549809-normaatualizada-pe.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2020.

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. 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: 04 jan. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crescimento e Desenvolvimento Econômico**. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de junho de 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. In: Luiz Carlos Delorme Prado; Rosa Freire d'Aguiar. (Org.). Desenvolvimento econômico e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2012, v. 1, p. 27-66.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Doença holandesa e sua neutralização**: uma abordagem ricardiana Revista Brasileira de Economia, vol. 28, no. 1 (109), pp.47-71, Janeiro-Março/2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Estado desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo**. Trabalho apresentado à reunião anual da Sociedade Brasileira de Ciência Política, Gramado, agosto de 2012. Segunda versão, ainda provisória, setembro de 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Brasil e o novo desenvolvimentismo**. Interesse Nacional, v. 4, p. 76-85, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Novo Desenvolvimentismo**. Capítulo 3 de Globalização e Competição - Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, v. 1, p. 75-94, 2009.

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 Processo Histórico do Desenvolvimento**

**Econômico**. Versão de 22 de agosto de 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico**. Revista de Economia Política (Online), v. 36, p. 237- 265, 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. “**Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**”. Revista de Economia Política, v. 30, n. 4: 663-686, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. **Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?**. Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 811-829, 2012.

CARINHATO, P. H. S. **Neoliberalismo, Reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil**. Aurora (UNESP. Marília), v. 03, p. 37-46, 2008.

CARNEIRO, R. M. **Velhos e novos desenvolvimentismos**. Economia e Sociedade (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 749-778, 2012.

CARVALHO, C. P. O. **O desenvolvimento da região Nordeste nos anos pós-Sudene (2000-2016)**. REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, v. 39, p. 21-36, 2018.

CASSIN, M. P. S. **As políticas sociais nos governos do PT e a consolidação da hegemonia burguesa no Brasil**. In: IV Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais, 2016, Belo Horizonte. Anais do IV Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais. Belo Horizonte, 2016.

CASTELO, R. **O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no Brasil contemporâneo**. Em Pauta, v. 11, p. 119-138, 2013.

CASTELO, R. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serviço Social & Sociedade, v. 1, p. 613-636, 2012.

CASTELO, R. **O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano**. OIKOS | Rio de Janeiro | Volume 8, n. 1 • pgs 71-91, 2009.

CEPÊDA, V. A. **Inclusão, democracia e novo desenvolvimentismo - um balanço histórico**. Estudos Avançados (USP. Impresso), v. 26, p. 77-90, 2012.

CERQUEIRA, H. **Para ler Adam Smith: novas abordagens**. Síntese (Belo Horizonte), Belo Horizonte, v. 32, n.103, p. 181-202, 2005.

COELHO, A. F. C. **O estado liberal: entre o liberalismo econômico e a necessidade de regulação jurídica**. Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS, v. 8, n. 15, Jan./Jun. 2006.

COGGIOLA, O. **Programas sociais compensatórios: a experiência brasileira**. In:

Revista Praia Vermelha, v. 23, nº 1. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

CORRÊA, M. F.; FEIJO, C. A. V. C. **O desenvolvimentismo no Brasil: o debate atual**. ANÁLISE ECONÔMICA (UFRGS), v. 35, p. 233-262, 2017.

COSTA, J. M. **Concentração e Desconcentração Industrial**, nov. 2012. Disponível em: <<http://www.cofecon.org.br/noticias/artigos/16-artigo/2626-artigo-concentracao-e-desconcentracao-industrial-no-brasil>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

CRUZ, M. V. **Brasil Nacional-Desenvolvimentista (1946-1964)**. Seleção de textos sobre a História da Educação no Brasil República, p. 22-29, 2005.

**DATASUS** - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. Assistência a Saúde – Imunizações desde 1994. Disponível em: <<http://datasus.saude.gov.br/aceso-a-informacao/imunizacoes-desde-1994/>>. Acesso em: 13 janeiro 2020.

**DATASUS, MS/SVS/CGIAE** - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil. Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. Disponível em: <<http://svs.aids.gov.br/dantps/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/busca-ativa/indicadores-de-saude/mortalidade/>>. Acesso em: 13 janeiro 2020.

DIAS, T.; CARIO, S. **A relação entre Estado e sociedade no século XXI: A perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista**. CEPAL – Coleção Documentos de projeto. 2014.

FERREIRA JANSEN, M. R. **Financeirização: impacto nas prioridades de gasto do Estado - 1990 a 2007**. In: Marques, Rosa Maria; Jansen Ferreira, Mariana Ribeiro. (Org.). O Brasil sob Nova Ordem. 1ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIORI, J. L. C. **A miséria do "novo desenvolvimentismo"**. VALOR ECONOMICO, SÃO PAULO, 30 nov. 2011.

Fonseca, P. C. D. ; ANDRÉ M. C. ; BICHARA, J. **O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?**. Nova Economia (UFMG. Impreso), v. 23, p. 403-428, 2013.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito**. In: Calixtre, A. B.; Biancarelli, A. M.; Cintra, M. A. C. (Org.). Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. 1ed. Brasília: IPEA, p. 29-78, 2014.

FONSECA, P. C. D. **Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil**. Pesquisa & Debate, São Paulo, SP, v. 15, n. 2 (26), p. 225-256, 2004.

FONSECA, P. C. D. **Keynes: o Liberalismo Econômico como Mito**. Economia e Sociedade (UNICAMP. Impreso), v. 19, p. 425-447, 2010.

FURTADO, C. **Ensaio Sobre o Desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, C. M. **Uma Política Nacional Para o Desenvolvimento do Nordeste**. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, v. 1,1, p. 12-12, dez. 1981.

GENNARI, A. M. **Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90**. Pesquisa & Debate (PUCSP. 1985. Impresso), São Paulo, v. 13, n. 21, p. 30-45, 2002.

GERMANO, E. **O Liberalismo Econômico**. Informativo Semanal nº 526, 2013. Disponível em: <[http://www.fedcont.org.br/docs/informativo\\_526\\_ernesto\\_pares.pdf](http://www.fedcont.org.br/docs/informativo_526_ernesto_pares.pdf)>. Acesso em 02 out. 2018.

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, 2017.

GONÇALVES, R. **Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, v. 31, p. 5-30, 2012.

GONÇALVES, R. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. Serv. Soc. Soc., n.112, p.637-671, 2012.

**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**. Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Disponível em: <<http://pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 04 de Jan. 2020.

GUMIERO, R. G. **Dimensões econômica e social dos impactos do PAC no Complexo Industrial Portuário de Suape-PE, em 2007-2015**. Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional, v. 14, p. 101-123, 2018.

**IBGE** – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html>> . Acesso em: 07 jan. 2020.

**IPEADATA** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

LEME, A. A. **Neoliberalismo, Globalização e Reformas do Estado: reflexões acerca da temática**. Barbarói (UNISC. Online), v. 32, p. 114-138, 2010.

LIMA, M. F.; WIHBY, A.; FAVARO, N. A. L. G. **Liberalismo clássico: origens históricas e fundamentos básicos**. In: VIII Jornada do Histedbr, 2008, São Carlos. Anais da VIII Jornada do Histedbr. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, p. 001-024, 2008.

LOCH, C. B. **O Novo Desenvolvimentismo: uma comparação dos governos**

**Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**; Trabalho de Conclusão de Curso; (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Federal do Paraná; Orientador: Armando João Dalla Costa; 2014.

LOUREIRO, I. M. F. R. . **A revolução alemã**. 1a. ed. São Paulo: Editora UNESP, v. 1, p.179, 2005.

MARANHÃO, C. H. **A ideologia neodesenvolvimentista e as Políticas Sociais no Brasil: apontamentos sobre crise e hegemonia na periferia do capitalismo**. REVISTA CONEXÃO GERAES, v. 3, p. 15-24, 2º semestre de 2014.

MARQUES, R. M.; et al. **Discutindo o papel do Programa Bolsa Família na decisão das eleições presidenciais brasileiras de 2006**. In: Revista de Economia Política, v. 29, n. 1, pp. 114-142, 2009.

MARQUES, R. M. ; XIMENES, S. B. ; UGINO, C. K. **Governos Lula e Dilma em matéria de políticas de Seguridade Social e de acesso à educação superior**. Revista de economia política (impresso), v. 38, p. 526-547, 2018.

MATTEI, L. **Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro**. Revista de Economia Política (Impresso), v. 33, p. 41-59, 2013.

MATTEI, L. **O novo desenvolvimentismo e a macroeconomia estruturalista: considerações acerca das contribuições de Bresser-Pereira**. In: V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2012, São Paulo. Anais do V Encontro da AKB. Rio de Janeiro: AKB, 2012.

MATOS, S. T. S. **Conceitos primeiros de neoliberalismo**. Revista Mediações (UEL), v. 13, p. 192-213, 2008.

MAURÍCIO, F. R. C. **Do velho ao novo desenvolvimentismo: elementos para um debate teórico crítico**. In: IV Seminário CETROS: Neodesenvolvimentismo, trabalho e questão social, 2013, Fortaleza. Anais do IV Seminário CETROS: Neodesenvolvimentismo, trabalho e questão social. Fortaleza, v. 1. p. 175-189, 2013.

MEKARU, M. Y. **A Escola Histórica Alemã e suas Questões Historiográficas**. Trabalho de Conclusão de Curso; (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas; Orientador: Milena Fernandes de Oliveira, 2016

MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. D. **Desenvolvimentismo e Novo Desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais**. Revista de Economia Política, v. 33, p. 222-239, 2013.

MOLLO, M. L. R.; AMADO, A. M. **O debate desenvolvimentista no Brasil: tomando partido**. Economia & Sociedade, v. 24, p. 1-28, 2015.

MONTENEGRO, R. D.; AGRA, N. G.; SILVA, J. I. A. O. **A QUESTÃO REGIONAL NO NORDESTE: uma análise da trajetória socioeconômica do Nordeste brasileiro entre a década de 1950 e o final dos anos 2000**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Estadual da Paraíba, 2016.

MORAES, R. C. C. **Liberalismo e neoliberalismo - uma introdução comparativa**. Primeira Versão, Campinas, n.73, p. 1-30, 1998.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, A. **Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula**. Revista de Economia Política (Impresso), v. 124, p. 507-527, 2011.

OREIRO, J. L. C. **Novo-Desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica**. Estudos Avançados (USP. Impresso), v. 26, p. 29-40, 2012.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F.; SOBREIRA, R., **Política Monetária, Bancos Centrais e Metas de Inflação: Teoria e Experiência Brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PACCOLA, M. A. B. **A construção da hegemonia neoliberal no Brasil**. Sinais (UFES), v. 1, n. 19, p. 30-48, 2016.

PAULANI, L. M. **Neoliberalismo e Individualismo**. Economia e Sociedade (UNICAMP), São Paulo, v. 13, p. 115-127, 1999.

PEREIRA, J. M. D **Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil**. Cadernos do Desenvolvimento, v. vol.6, p. 121-141, 2011.

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. IV Semana do Economista e IV Encontro de Egressos da Universidade Estadual de Santa Cruz, 2014.

PERRY ANDERSON. **O Brasil de Lula**. Tradução de Alexandre Barbosa de Souza e Bruno Costa. Versão estendida de artigo publicado originalmente na London Review of Books, vol. 33, n. 7, 31/03/2011.

**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.

PFEIFER, M. **Bresser-Pereira e o Pacto Neodesenvolvimentista**. temporalis, v. 26, p. 11-36, 2013.

PINHO, C. E. S. **O Nacional-Desenvolvimentismo e o Novo-Desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata**. Acheegas.net , v. 45, p. 1-30, 2012.

PRADO, L. C. D. **A Economia Política da Grande Depressão da Década de 1930 nos EUA: Visões da Crise e Política Econômica**. In: Flávio Limonci & Francisco Carlos Palomanes Martinho. (Org.). A Grande Depressão: Política e Economia na Década de 1930 - Europa, Américas, África e Ásia. 1ed. Rio de Janeiro: Civilização

Brasileira, p. 13-64, 2009.

SAMPAIO JR. P. A. **Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa**. Serv. Soc., n.112, p.672-688, 2012.

Santos, E. L.; BRAGA, V.; SANTOS, R. S.; BRAGA, A. M. S. **Desenvolvimento: Um Conceito Multidimensional**. Desenvolvimento Regional em debate, v. 2, p. 44-61-61, 2012.

SANTOS, T. O **neoliberalismo como doutrina econômica**. Revista Econômica, v.1, núm. 1, p. 119-151, Niterói, 1999.

**SIDRA** - Sistema IBGE de Recuperação Automática. Produto Interno Bruto a preços correntes, por região - 2002-2016. Disponível em:<<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>>. Acesso em: 21 Janeiro 2020.

SMITH, A. **A riqueza das nações - investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Cultural, v. 2, p. 104, abril 1983.