

de Castro, César Nunes; Cerezini, Monise Terra

**Working Paper**

## Desenvolvimento regional da área de influência do Programa de Integração do São Francisco

Texto para Discussão, No. 2793

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* de Castro, César Nunes; Cerezini, Monise Terra (2022) : Desenvolvimento regional da área de influência do Programa de Integração do São Francisco, Texto para Discussão, No. 2793, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2793>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269166>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**2793**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA  
ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PROGRAMA  
DE INTEGRAÇÃO DO SÃO FRANCISCO**

**CÉSAR NUNES DE CASTRO  
MONISE TERRA CEREZINI**



**DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA ÁREA  
DE INFLUÊNCIA DO PROGRAMA DE  
INTEGRAÇÃO DO SÃO FRANCISCO<sup>1</sup>**

**CÉSAR NUNES DE CASTRO<sup>2</sup>  
MONISE TERRA CERZINI<sup>3</sup>**

1. Este texto é resultado de uma avaliação do Programa de Integração do São Francisco realizada para o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do governo federal entre maio de 2021 e abril de 2022. Outros quatro textos, dos mesmos autores, também derivam dessa avaliação: *Análise prospectiva de potenciais impactos socioeconômicos do Programa de Integração do São Francisco sobre a região beneficiada*; *O Programa de Integração do São Francisco e a segurança hídrica da região beneficiada*; *O Programa de Integração do São Francisco, políticas públicas complementares para o aumento da oferta hídrica para a sua área de influência e convivência com as secas*; e *Política agrícola e desenvolvimento da área de influência do Programa de Integração do São Francisco*.

2. Especialista em políticas públicas na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <cesar.castro@ipea.gov.br>.

3. Consultora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <monise.cerezini@ipea.gov.br>.

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

**ERIK ALENCAR DE FIGUEIREDO**

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**

**ANDRÉ SAMPAIO ZUVANOV**

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das  
Instituições e da Democracia**

**FLÁVIO LYRIO CARNEIRO**

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**  
**MARCO ANTÔNIO FREITAS DE HOLLANDA CAVALCANTI**

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**

**NILO LUIZ SACCARO JUNIOR**

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

**JOÃO MARIA DE OLIVEIRA**

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

**HERTON ELLERY ARAÚJO**

**Diretor de Estudos Internacionais**

**PAULO DE ANDRADE JACINTO**

**Assessor-chefe de Imprensa e  
Comunicação (substituto)**

**JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA**

**Ouvidoria:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2022

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica  
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: R10.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2793>

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	6
2 CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO BENEFICIADA PELO PISF E BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	7
3 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PISF.....	14
4 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS .....	33
5 ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	44
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	47
REFERÊNCIAS .....	49
APÊNDICE A .....	53

## SINOPSE

Para tentar minimizar os efeitos adversos da baixa disponibilidade hídrica sobre a população e sobre a economia de parte da região semiárida, o governo federal colocou em prática, em 2007, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF). O PISF, conhecido simplesmente como transposição do São Francisco, representa ambicioso projeto de infraestrutura hídrica destinado a aumentar a oferta hídrica na região mais árida do Brasil. Em função do relativo atraso socioeconômico da região beneficiada pelo PISF, facilmente comprovável pela análise de indicadores diversos, atrelou-se à transposição o objetivo de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do amplo território compreendido nas áreas de influência direta e indireta do projeto. Avaliar a ação do Estado com relação ao desenvolvimento da região abrangida pela área de influência do PISF constitui o objetivo deste texto. A maior parte dos 398 municípios da área de influência do PISF é classificada, de acordo com a tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (Brasil, 2017), nas classes prioritárias (baixa e média renda) para o recebimento de investimentos da política regional brasileira. No geral, os indícios da atuação do Estado na região são vários. Por um lado, como ponto positivo, observa-se a elevada cobertura de programas sociais com rebatimento no desenvolvimento regional, como o Bolsa Família. Por outro, alguns pontos negativos foram identificados, como pouca atenção nos planos de desenvolvimento da região para o setor industrial, importante fonte geradora de empregos, e inconsistência entre a operação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal fonte financeira da política de desenvolvimento regional nordestina, e as premissas da PNDR.

**Palavras-chave:** política social; desenvolvimento regional; transposição do São Francisco.

## ABSTRACT

To try to minimize the adverse effects of low water availability on the population and on the economy of part of the semiarid region, the Federal Government put into practice, in 2007, the São Francisco Integration Project (PISF). The PISF, known simply as the São Francisco transposition, represents an ambitious water infrastructure project aimed at increasing water supply in the most arid region of Brazil. Due to the relative socioeconomic backwardness of the region benefiting from the PISF, easily verifiable by the analysis of different indicators, the objective of contributing to the socioeconomic development of the vast territory included in the project's direct and indirect areas of influence was linked to the transposition. Evaluating public policies that promote regional development in municipalities included in PISF's influence area is the objective of this article. Most of the 398 municipalities in the PISF's area of influence are classified, according to the typology of the National Policy for Regional Development (PNDR) (Brasil, 2017), in the priority classes (low and middle income) for receiving funding from Brazilian regional policy. In general, there are several signs of the State's action in the region. On the one hand, as a positive point, there is a high coverage of social programs with repercussions on regional development, such as Bolsa Família. On the other hand, some negative points were identified, such as little attention in the region's development plans for the industrial sector, an important source of employment, and inconsistency between the operation of the Constitutional Fund for the Northeast (FNE), and the premises of the PNDR.

**Keywords:** regional development; social policy; São Francisco River Basin water transfer.

## 1 INTRODUÇÃO

O semiárido nordestino, em função de características naturais e de aspectos históricos do seu desenvolvimento, constitui uma das regiões brasileiras com elevada proporção de sua população em situação de vulnerabilidade social. Um dos fatores explicativos para o menor desenvolvimento socioeconômico da região reside na baixa disponibilidade hídrica.

Para tentar minimizar os efeitos adversos da baixa disponibilidade hídrica sobre a população e sobre a economia de parte da região semiárida, o governo federal colocou em prática, em 2007, um projeto que foi debatido, de modo intermitente, durante décadas, o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional. O PISF, conhecido simplesmente como transposição do São Francisco, representa ambicioso projeto de infraestrutura hídrica destinado a aumentar a oferta hídrica na região mais árida do Brasil. Segundo o órgão gestor do programa, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), 398 municípios devem ser beneficiados (de modo direto ou indireto) pelo projeto (Brasil, 2021c). A população total estimada em 2020 desses 398 municípios é de aproximadamente 12,5 milhões de pessoas (IBGE, 2021).

Atualmente, 2022, o projeto inicial do PISF está perto de sua conclusão. O objetivo primário da obra é aumentar a oferta hídrica de região onde esse recurso é comparativamente mais escasso, como tentativa de melhorar a qualidade de vida da população local. Além desse componente de suprimento hídrico, um segundo objetivo foi acrescentado ao PISF (ou, simplesmente, transposição), o do desenvolvimento regional.

Em função do relativo atraso socioeconômico da região beneficiada pelo PISF, facilmente comprovável pela análise de indicadores diversos (alguns apresentados ao longo deste trabalho), atrelou-se à transposição o objetivo de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do amplo território compreendido nas áreas de influência direta e indireta do projeto, o qual abarca 398 municípios (Brasil, 2021c). Tal objetivo, de desenvolvimento regional, sustenta-se pela premissa de que a baixa disponibilidade hídrica da região não apenas promove consequências negativas relacionadas à saúde e, em casos extremos, à sobrevivência da população, mas também limita o desenvolvimento de diversas atividades econômicas, notadamente a agricultura e a indústria.

O desenvolvimento da área de influência do PISF pode ser favorecido por meio da ação do Estado, o qual realiza os seus intentos por meio de iniciativas diversas, entre as quais a formulação e a implementação de políticas públicas. Além do PISF, na sua área de influência direta e indireta, o Estado (no sentido amplo – União, estados e municípios) desenvolve uma série de outras políticas públicas que compartilham, em menor ou maior medida, o objetivo de desenvolvimento regional do PISF.

Realizar uma análise diagnóstica da ação do Estado com relação ao desenvolvimento da região abrangida pela área de influência da transposição do São Francisco constitui o objetivo deste trabalho. Sobre esse objetivo, deve se enfatizar que não compreende a avaliação do projeto nem de seus possíveis impactos para a sua área de influência propriamente dita.<sup>1</sup> O foco recai sobre a sua área de influência e sobre as políticas públicas com alguma relação com o desenvolvimento dessa região, e não sobre a transposição do São Francisco.

Para isso, primeiramente, na próxima seção, será apresentada uma breve caracterização do PISF e de sua região de influência. Na terceira seção, alguns elementos da política regional explícita na área de influência do PISF são abordados. Como não apenas políticas de orientação explícita de desenvolvimento regional promovem esse intento, a quarta seção abordará políticas de propósito de proteção social, mas que possuem, frequentemente, sensíveis impactos sobre o desenvolvimento regional (especialmente de regiões menos desenvolvidas economicamente e com grande número de beneficiários de tais políticas com relação à população total).

Por último, antes das considerações finais, um aspecto desafiador na busca por sinergia entre diferentes políticas públicas, a articulação e a coordenação entre elas e os atores envolvidos serão avaliados. Nesse sentido, entre outras políticas analisadas, incluem-se aquelas de natureza regional desenvolvimentista explícita, como a PNDR.

## **2 CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO BENEFICIADA PELO PISF E BREVES CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS**

### **2.1 Características da região beneficiada pelo PISF**

Para atendimento das demandas hídricas dos usos múltiplos da água, o PISF prevê duas captações no rio São Francisco, localizadas a jusante da barragem da Usina Hidroelétrica (UHE) de Sobradinho-BA. A captação do eixo Norte, no município de Cabrobó-PE, diretamente do leito do rio São Francisco, e a captação do eixo Leste, no município de Floresta-PE, a partir do reservatório da UHE Itaparica. O eixo Norte, com 260 km de extensão, atenderá os quatro estados receptores, com capacidade total de bombeamento de 99 m<sup>3</sup>/s (mais sobre isso adiante nesta seção) e o eixo Leste, com 217 km, atenderá os estados de Pernambuco e da Paraíba, com uma vazão máxima de 28 m<sup>3</sup>/s (Castro, 2011). O início das obras do PISF, maior projeto de infraestrutura hídrica do país, ocorreu em 2007.

---

1. A avaliação do PISF e de seus possíveis impactos sobre a sua área de influência é realizada em outros trabalhos, em fase de elaboração pelos autores (elencados na nota de rodapé 1).

Segundo dados do governo federal, o PISF levará água para 12 milhões de pessoas nos estados de Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte, contemplando 398 municípios (Brasil, 2021c, apêndice A). Porém, não há fonte oficial que esclareça os critérios utilizados para a escolha dos 398 municípios beneficiados, apesar da lógica espacial dos ramais associados aos rios e bacias que receberão as águas da transposição (Castro, 2011; Rodrigues, 2020). De todo modo, para delimitação da área de pesquisa, aqui referenciada como região beneficiada, considerou-se neste trabalho a relação dos 398 municípios informados pelo MDR.

A população – urbana, rural e total, de acordo com estatísticas do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010), e estimada para os anos de 2012, 2014, 2016, 2018 e 2020 (IBGE, 2021) dos 398 municípios – é apresentada, respectivamente, nas tabelas 1 e 2.

**TABELA 1****População rural e urbana da região beneficiada pelo PISF (2010)**

UF1/Região	População				
	Urbana	Rural	Total	Urbana (%)	Rural (%)
Ceará	4.763.212	916.145	<b>5.679.357</b>	83,37	16,13
Rio Grande do Norte	720.583	227.894	<b>948.477</b>	75,97	24,03
Paraíba	1.404.532	617.530	<b>2.022.062</b>	69,46	30,54
Pernambuco	1.877.221	972.955	<b>2.850.176</b>	65,86	34,14
Total	8.765.548	2.734.524	<b>11.500.072</b>	76,22	23,78
Eixo Norte	6.239.507	1.568.770	<b>7.808.277</b>	79,91	20,09
Eixo Leste	2.526.041	1.165.754	<b>3.691.795</b>	68,42	31,58

Fonte: IBGE (2010).

Nota: <sup>1</sup> Unidade da Federação.

**TABELA 2****População estimada da região beneficiada pelo PISF**

UF/Região	Estimativas populacionais				
	2012	2014	2016	2018	2020
Ceará	5.790.457	5.956.365	6.043.845	6.121.455	6.201.375
Rio Grande do Norte	962.625	1.010.058	1.024.958	1.022.282	1.035.132
Paraíba	2.040.562	2.098.966	2.120.617	2.119.713	2.135.873
Pernambuco	2.894.756	3.005.455	3.048.124	3.075.828	3.114.549
<b>Total</b>	<b>11.688.400</b>	<b>12.070.844</b>	<b>12.237.544</b>	<b>12.339.278</b>	<b>12.486.929</b>
Eixo Norte	7.945.335	8.195.399	8.310.860	8.389.703	8.493.079
Eixo Leste	3.743.065	3.875.445	3.926.684	3.949.575	3.993.850

Fonte: IBGE (2021).

## TEXTO para DISCUSSÃO

A população total da região, que era igual a, aproximadamente, 11,5 milhões de pessoas em 2010 (IBGE, 2010), atingiu o valor estimado aproximado de 12,5 milhões de pessoas em 2020 (IBGE, 2021), crescimento (estimado) de cerca de 8,6% em dez anos. Cerca de dois terços da população da área de influência do PISF reside nos municípios das áreas de influência, direta e indireta, do eixo Norte. Aproximadamente 50% da população reside nos municípios do estado do Ceará, todos localizados na área de influência eixo Norte. O mapa 1 apresenta informação espacializada sobre o produto interno bruto (PIB) *per capita* dos municípios da área de influência do PISF.

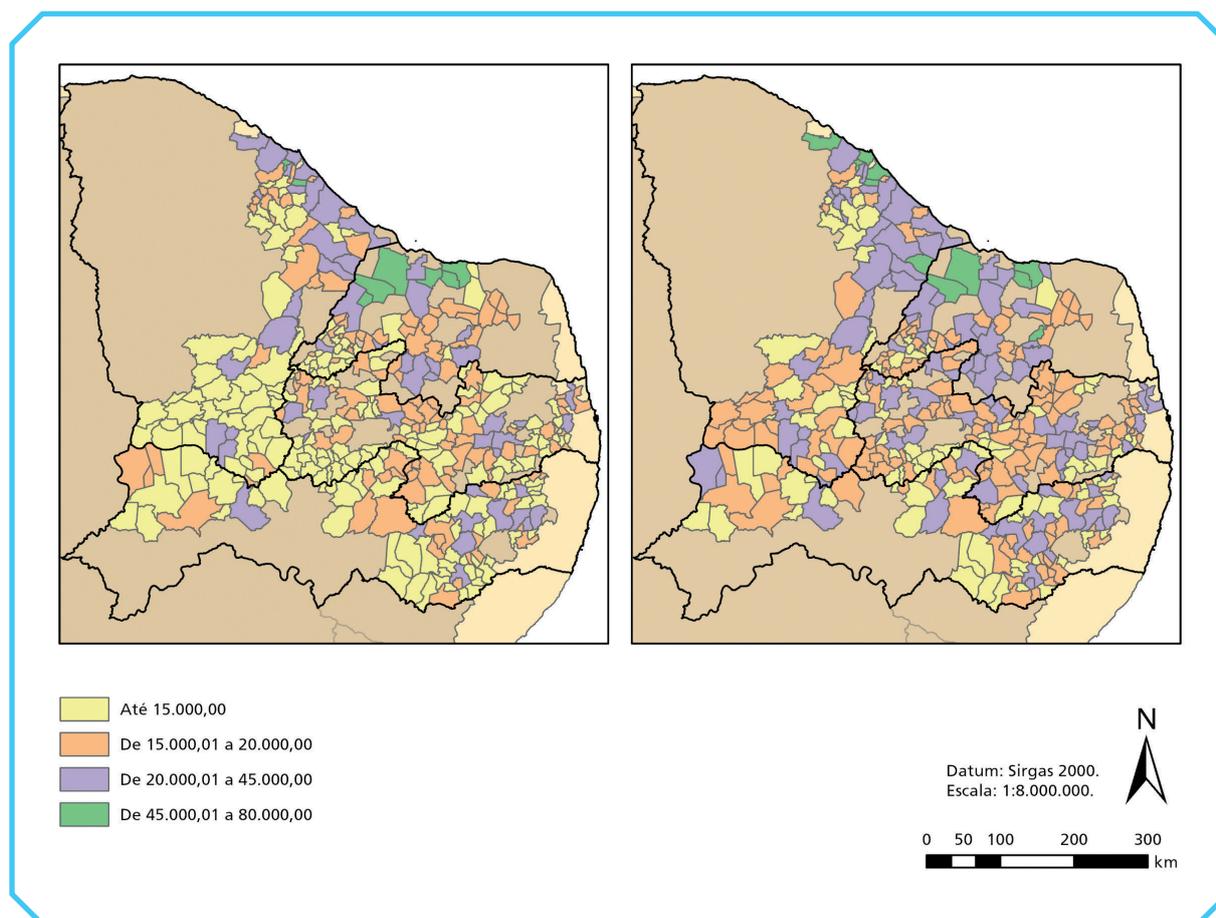
### MAPA 1

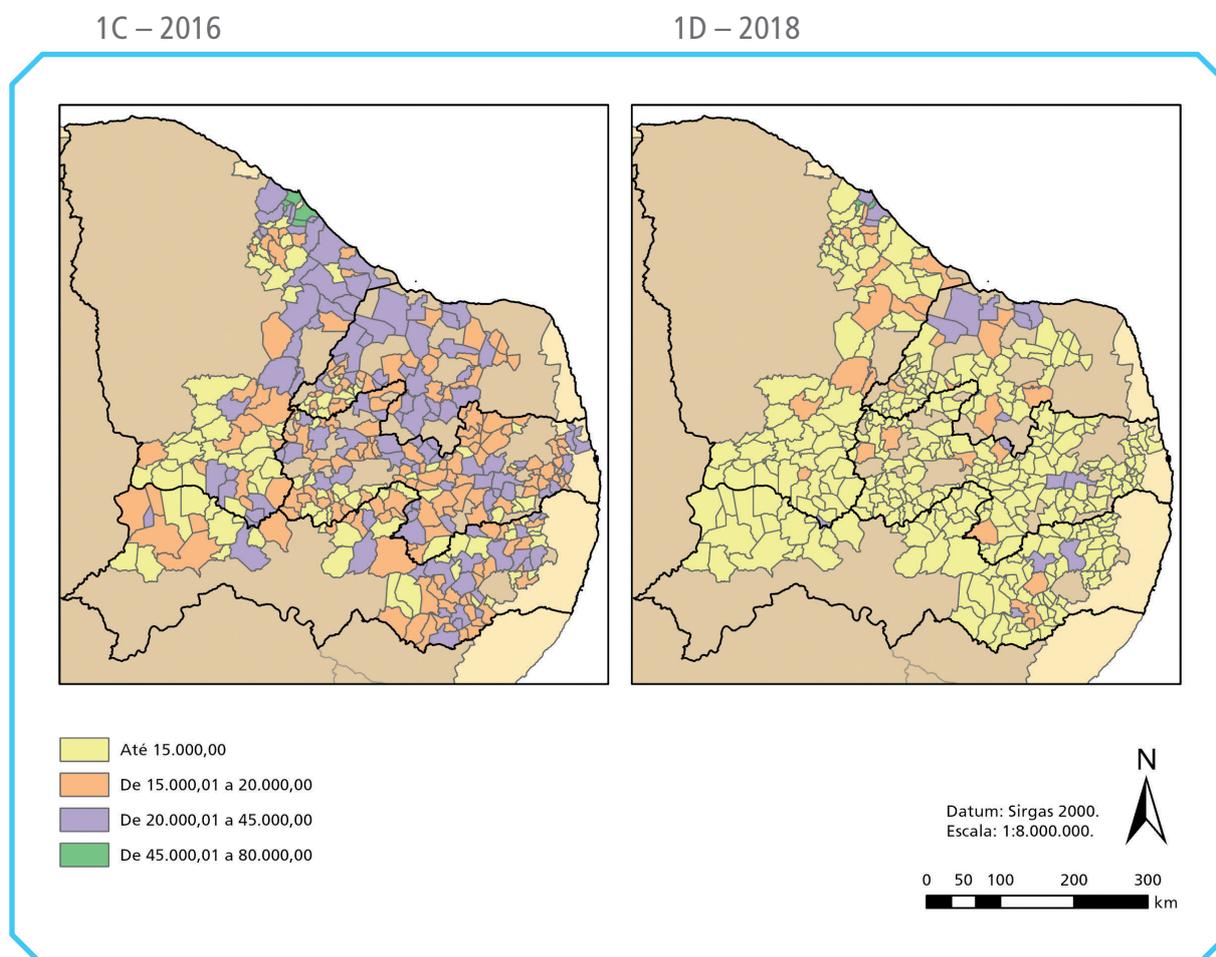
#### PIB *per capita* (a preços correntes) dos municípios da área de influência do PISF

(Em R\$)

1A – 2012

1B – 2014





Fonte: IBGE (2018).

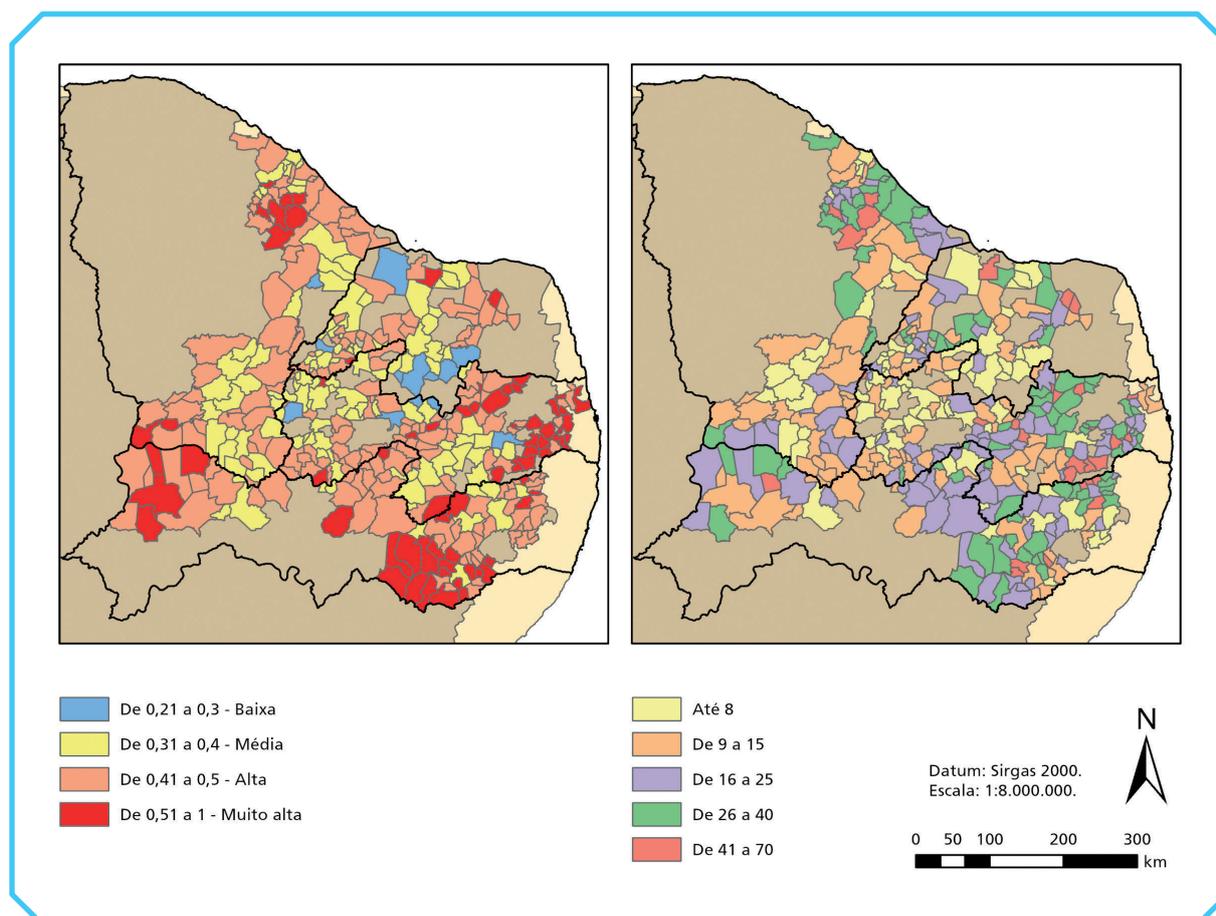
Obs.: Sirgas – Sistema de Referência Geocêntrico para as Américas.

Em sua maioria, em 2018, os municípios da região possuíam um PIB *per capita* inferior à média nacional – igual a R\$ 33.593,83 (IBGE, 2018) – apenas seis municípios apresentaram um PIB *per capita* superior à média nacional em 2018 (mapa 1). Entre os municípios que apresentaram em 2018 maiores PIBs *per capita* (acima de R\$ 45.000,01), incluem-se dois no Rio Grande do Norte, Bodó (R\$ 142.806,57 *per capita*) e Guamaré (R\$ 90.678,84 *per capita*); e três no Ceará, São Gonçalo do Amarante (R\$ 87.086,02 *per capita*), Eusébio (R\$ 46.830,08 *per capita*) e Maracanaú (R\$ 46.240,54 *per capita*). A média do PIB *per capita* na área de influência do PISF em 2018 foi igual a R\$ 19.948,5.

**MAPA 2****Indicadores sociais, por município, da área de influência do PISF (2010)**

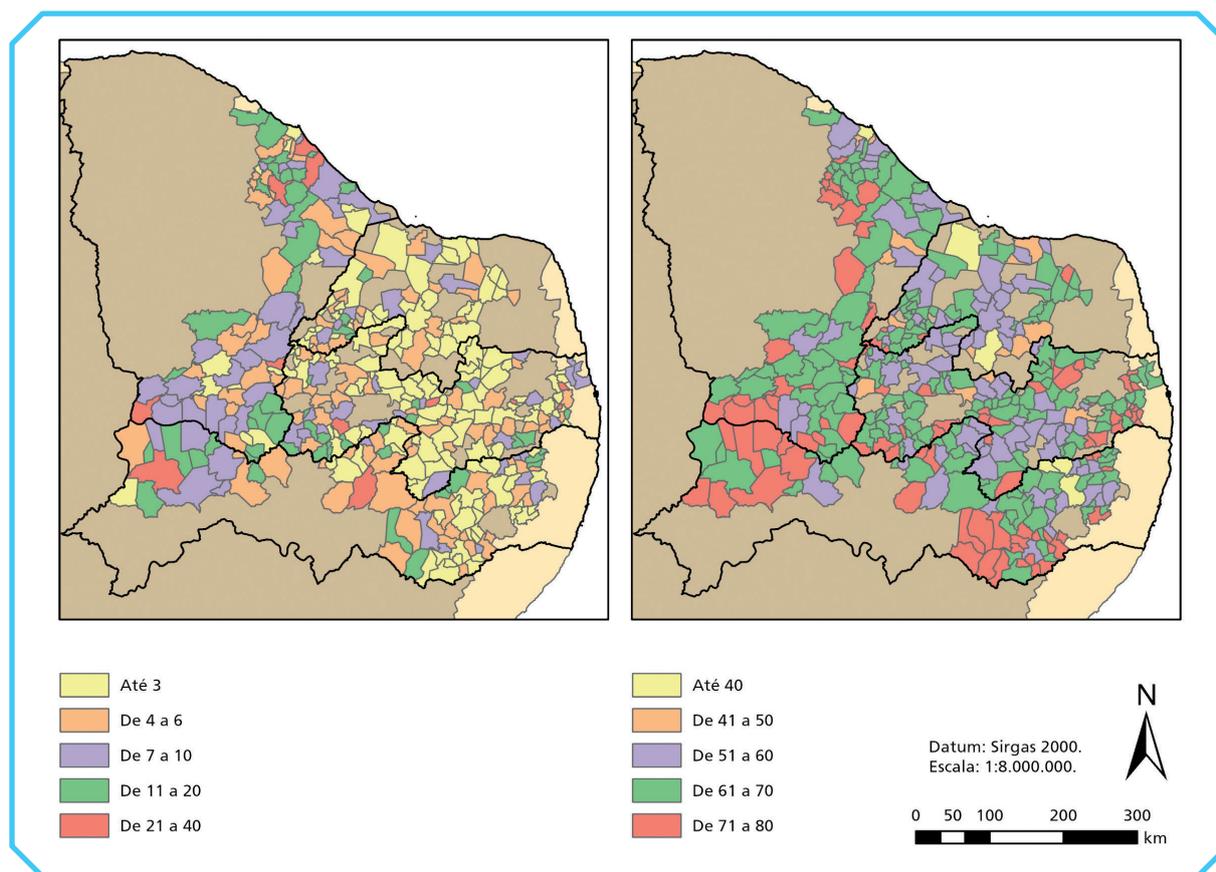
2A – Índice de Vulnerabilidade Social dos municípios da área de influência do PISF

2B – Percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados nos municípios do PISF



2C – Percentual da população que vive em domicílios urbanos sem o serviço de coleta de lixo nos municípios do PISF

2D – Proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a 0,5 salário mínimo – SM (de 2010) nos municípios do PISF (%)



Fonte: Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) municipal – 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ctxeXC>>. Acesso em: 4 jul. 2021.

A variabilidade espacial dos indicadores apresentados no mapa 2 (A, B, C e D) é grande. No caso do percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados nos municípios do PISF (mapa 2B), por exemplo, existe desde o município de Timbaúba dos Batistas, no Rio Grande do Norte, com 0% dos domicílios nessa situação em 2010, até outros seis municípios para os quais esse percentual era menor do que 2%: Caicó, Major Sales e Pau dos Ferros, no Rio Grande do Norte; Fortaleza e Coxixola, no Ceará; e Campina Grande, na Paraíba. No outro extremo, municípios como Vertente do Lério (65,12%) e Casinhas (60,33%), em Pernambuco, e Santo André (66,34%), na Paraíba, apresentam percentuais de pessoas vivendo em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitários inadequados – diversos outros municípios na região apresentam percentuais bastante elevados para esse indicador, acima de 30%, 40% e 50%.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Com relação à coleta de lixo, a situação é um pouco melhor. Diversos municípios – da Paraíba (dezesseis) e do Rio Grande do Norte (sete) – tinham, em 2010, cobertura de 100% dos domicílios com coleta de lixo (0% de pessoas residentes em domicílios sem coleta de lixo – mapa 2C). No outro extremo, São Sebastião de Lagoa da Roça (38,63%) e Santa dos Garrotes (35,67%), ambos na Paraíba, apresentaram menor cobertura de coleta de lixo.

Por último, no caso do indicador para o qual a região apresentou, talvez, os piores resultados, o percentual de pessoas com renda *per capita* igual ou menor do que 0,5 SM (de 2010) – mesmo nos municípios que apresentaram melhores resultados para esse indicador: Fortaleza-CE, 32,88%; Toritama-PE, 34,43%; Caicó-RN, 34,65%; Mossoró-RN, 35,33%; Taquaritinga do Norte-PE, 37,38%; e Caruaru-PE, 39,22% –, ainda assim, pelo menos um terço da população sobrevivia com renda bastante baixa. No lado oposto, municípios como Santa Filomena (80,91%), Tupanatinga (80,89%) e Buíque (80,25%), em Pernambuco; e Santana de Mangueira (80,61%), na Paraíba, possuíam grande proporção de sua população vivendo com menos de 0,5 SM *per capita* por mês (dos 397 municípios da região do PISF para os quais havia essa informação na base de dados IVS municipal, pelo menos mais de 50% da população de 374 desses municípios viviam em domicílios cuja renda *per capita*, em 2010, era inferior a 0,5 SM).

## 2.2 Breves considerações metodológicas

Este estudo faz parte de uma avaliação do Programa de Integração do São Francisco realizada para o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do governo federal entre maio de 2021 e abril de 2022. Outros quatro trabalhos, dos mesmos autores, também derivam dessa avaliação: *Análise prospectiva de potenciais impactos socioeconômicos do Programa de Integração do São Francisco sobre a região beneficiada*; *O Programa de Integração do São Francisco e a segurança hídrica da região beneficiada*; *O Programa de Integração do São Francisco, políticas públicas complementares para o aumento da oferta hídrica para a sua área de influência e convivência com as secas*; e *Política agrícola e desenvolvimento da área de influência do Programa de Integração do São Francisco*.

Conforme mencionado na introdução do trabalho, o objetivo deste trabalho é efetivar uma análise diagnóstica da ação do Estado com relação ao desenvolvimento da região abrangida pela área de influência do PISF. O foco recai sobre a sua área de influência e sobre as políticas públicas com alguma relação com o desenvolvimento dessa região, e não sobre a transposição do São Francisco.

Por atuação do governo com relação ao estímulo ao desenvolvimento regional entende-se neste estudo o conjunto de medidas/políticas públicas e instrumentos utilizados pelo Estado em um território e que, em consequência do gasto governamental, ativem a demanda agregada regional.

Ao se considerar apenas o governo federal, o rol de políticas públicas e instrumentos existentes, com recursos alocados na área de influência do PISF, é extenso. Inclui os gastos relacionados à política pública de saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), à política educacional, à política de infraestrutura, à de assistência social, entre diversas outras, como a política regional propriamente dita.

Por certo, todos esses investimentos do governo federal têm, em diferentes níveis, influência sobre a ativação da demanda agregada (consumo e investimentos privados) na área de influência do PISF, mas uma análise abrangente sobre todos esses instrumentos seria demasiadamente extensa, requereria grande capacidade de coleta e análise de dados e seria pouco suscetível de ser resumida em um único artigo.

Desse modo, julgou-se necessário selecionar aquelas políticas consideradas mais relevantes, em função do objetivo específico deste trabalho. Desse modo, a escolha recaiu sobre a política regional nacional, a PNDR, e alguns planos de desenvolvimento regional relevantes para a área de influência do PISF. Ainda no âmbito dessa política, o FNE foi considerado por representar o principal instrumento financeiro da PNDR para a região Nordeste, portanto, para a área de influência do PISF (totalmente contida nessa região).

Adicionalmente, optou-se por complementar o estudo com a inclusão de dois instrumentos do governo federal relacionados com a política social, o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

### **3 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A ÁREA DE INFLUÊNCIA DO PISF**

Na introdução desta pesquisa, foi mencionado que existe a expectativa de que o PISF contribua para o desenvolvimento socioeconômico da sua área de influência. O Plano de Desenvolvimento Regional Integrado da Área do PISF de 2016, elaborado sob demanda do Ministério da Integração Nacional (MI – atual MDR), órgão gestor do projeto, atesta essa expectativa, ou melhor, essa intenção do governo federal de utilizar o PISF como elemento central de uma política de desenvolvimento para a região.

O Decreto nº 5.995 (Brasil, 2006), que trata do sistema de gestão do PISF, também sugere a intenção de atribuir ao PISF papel de desenvolvimento regional. Sobre isso, lê-se no seu art. 18:

O Plano de Gestão Anual disporá sobre:

VIII – os programas que induzam ao uso eficiente e racional dos recursos hídricos disponibilizados pelo PISF e *que potencializem o desenvolvimento econômico e social da região beneficiada*, bem como as fontes de recursos e responsabilidades pela implementação (grifo nosso).

Atualmente, a PNDR, atualizada pelo Decreto nº 9.810/2019 (Brasil, 2019a), constitui a norma orientadora da ação do governo federal relacionada a esse tema. Ela será analisada na sequência.

### 3.1 PNDR

Para identificar áreas prioritárias de atuação dos entes federativos no combate à desigualdade regional, a PNDR define, em seu art. 5º (Brasil, 2019a):

A PNDR possui abordagem territorial, abrangência nacional e atuação nas seguintes escalas geográficas:

(...)

II – sub-regional: correspondente ao recorte territorial em áreas prioritárias da PNDR, estabelecido para a atuação estatal coordenada, com vistas a reduzir as desigualdades intrarregionais.

§ 1º Para fins do disposto neste Decreto, são consideradas sub-regiões especiais da escala sub-regional:

(...)

III – semiárido: área definida pelo Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, observado o disposto no inciso V do *caput* do art. 10 da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007.

Nesse sentido, a área de influência do PISF, cuja maior parte localiza-se no semiárido, encontra-se em área de interesse prioritário da PNDR. O relativo atraso, em termos de desenvolvimento socioeconômico, da região é corroborado pelos indicadores apresentados ao longo da seção 2, PIB (mapas 1 e 2), PIB *per capita* (mapa 1) e IVS (mapa 2).

Em função disso, no tocante ao aspecto de desenvolvimento regional do PISF, a PNDR possui, pelo menos em teoria, uma função orientadora das ações voltadas para o desenvolvimento regional da área de influência do PISF. Quanto à essa natureza orientadora/normativa, no art. 4º da PNDR, são elencadas as oito estratégias utilizadas para se promover o desenvolvimento de regiões brasileiras menos desenvolvidas, incluindo-se entre elas a área de influência do PISF (Brasil, 2019a).

Tais estratégias pouco dizem sobre a atuação estatal no tocante ao desenvolvimento regional em casos específicos, como o do PISF. Não obstante esse fato, elas destacam diversos elementos essenciais para a construção de uma política regional explícita conduzida por qualquer ente federativo, especialmente, no caso, o federal.

Da observação das estratégias elencadas no Decreto nº 9.810/2019, algumas considerações são pertinentes. Em primeiro lugar, cabe mencionar que o postulado nos incisos I (criação de sistema de governança do desenvolvimento regional), II (implementação do núcleo de desenvolvimento regional no MDR) e VIII (estruturação do sistema nacional de informações sobre o desenvolvimento regional) não foi plenamente realizado.

Em 2019, foi publicada Portaria nº 3.149, do gabinete do ministro do MDR, que designava representantes (e titulares) para compor o Comitê Executivo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (MDR, Casa Civil, Ministério da Economia, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de Governo da Presidência, Gabinete de Segurança Institucional, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco). Quanto ao Sistema Nacional de Informações sobre o Desenvolvimento Regional ainda não existe, apesar da Portaria MIN nº 514, de 23 de junho de 2010 (Brasil, 2010), do MI, ter instituído grupo de trabalho para elaboração de tal sistema.

O desenvolvimento de uma região menos desenvolvida constitui tarefa significativamente complexa, a qual lida, do ponto de vista de uma política estatal regionalmente explícita, com o desdobramento no território alvo de inúmeras iniciativas estatais, investimentos, políticas públicas etc., as quais, se apropriadas e bem-coordenadas, podem, conjuntamente, permitir o atingimento do objetivo almejado de desenvolvimento de territórios/regiões-alvo.

Caso, ao contrário, não haja tal coordenação, mesmo que os investimentos escolhidos e as políticas públicas implementadas sejam efetivas do ponto de vista do desenvolvimento regional, ainda assim, corre-se o risco de perder-se muito tempo e recursos por meio de duplicidade de iniciativas, ou mesmo lacunas. Estas poderiam ser evitadas por uma atuação do Estado, e de suas múltiplas instituições, articulada em prol da busca de sinergia na alocação dos recursos públicos e

complementaridade entre as diversas iniciativas e instituições estatais. A presença de um sistema e de um locus de consulta e deliberação da política regional federal, conforme preconizado, respectivamente, nos incisos I e II do art. 2º do Decreto nº 9.810/2019 (Brasil, 2019a), tem o potencial de auxiliar nessa busca pela sinergia no tocante à efetividade, eficiência e eficácia da ação estatal com relação ao desenvolvimento regional, não apenas do PISF, mas de qualquer território objeto da política regional do governo federal.

Essa questão da articulação e da coordenação da ação do Estado, atomizada em inúmeras iniciativas, instituições, políticas públicas e investimentos diversos é de suma importância para um maior sucesso das ações desenvolvimentistas/regionalistas federais. Inclusive, a seção 5 a abordará especificamente.

Sobre o inciso III do art. 2º do Decreto nº 9.810/2019, um plano de desenvolvimento regional específico para a área de influência do PISF, mencionado na introdução desta seção, foi elaborado em 2016. Uma análise resumida, específica, sobre esse plano será apresentada na subseção seguinte (3.2).

Quanto ao inciso IV, o aprimoramento defendido tem sido gradativamente realizado pelo governo federal; simbolicamente, a inclusão do previsto no inciso IV do art. 2º da Lei nº 13.971/2019 (Brasil, 2019b), instituidora do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, é exemplo desse aprimoramento:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

IV – regionalização: conjunto de informações, no âmbito das metas do PPA 2020-2023, com vistas a compatibilizar os recursos públicos disponíveis com o atendimento de necessidades da sociedade no território nacional e a possibilitar a avaliação regional da execução do gasto público.

Com relação às consequências práticas dessa propalada regionalização da dimensão regional nos instrumentos de planejamento e orçamento federal e nas políticas públicas e programas governamentais, deve-se enfatizar que averiguar as consequências práticas dessa intenção manifesta, pelo governo federal, no PPA 2020-2023 (Brasil, 2019b) foge ao escopo deste trabalho. Pode-se afirmar, contudo, que no tocante à área de influência do PISF, ainda é difícil perceber-se qualquer efeito prático dessa orientação normativa sobre as políticas públicas e programas que atuam nessa região.

Sobre o inciso V, que trata da aderência dos instrumentos de financiamento aos objetivos de desenvolvimento regional, não é possível afirmar algo, no caso da região do PISF, pois o governo

federal não explicitou quais são os objetivos de desenvolvimento regional desta; dessa forma, não se pode averiguar se tais instrumentos financeiros (por exemplo, o FNE) aderem a um, ou mais objetivos não manifestos. Uma coisa é a manifestação do objetivo macro de desenvolver a área de influência do PISF atribuída à transposição, conforme considerado no início desta seção. Explicitar de que modo se pretende promover o desenvolvimento de uma região específica (no caso do PISF, por exemplo, estimular a agricultura irrigada) é outra, significativamente diferente e para a qual é possível se averiguar a aderência (instrumentos de financiamento e objetivos do desenvolvimento regional).

A própria inclusão do termo desenvolvimento regional no plural no texto da lei do PPA 2020-2023 sugere que está se referindo aos objetivos específicos do desenvolvimento de uma região qualquer, e não ao objetivo genérico (geralmente manifesto no singular) do desenvolvimento regional. Explicitar quais são esses objetivos (específicos), no caso do PISF, constitui ato de transparência de intenções e serve para orientar a ação dos diversos atores envolvidos com relação aos propósitos assumidos. Em parte, o Plano de Desenvolvimento Regional Integrado da Área do PISF (Brasil, 2016) fez isso, explicitou os objetivos, só não se sabe se tais objetivos são ainda seguidos pelo governo federal (ou, se o são, em que medida e de que forma).

No caso do inciso VI, exposto anteriormente, os estímulos propostos são objeto de políticas públicas diversas, não diretamente relacionadas com a PNDR. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), por exemplo, consiste em importante política de estímulo à inclusão produtiva de um grande número de agricultores familiares na região do PISF. Criar pontes entre políticas públicas, como o Pronaf, e a política de desenvolvimento regional pode constituir importante função da PNDR.

Um importante aspecto da PNDR a ser destacado foi a proposição de uma tipologia de classificação dos municípios brasileiros com a finalidade de identificar áreas prioritárias para investimentos sob a égide dos recursos atrelados à política regional do governo federal. Tal tipologia classificou os municípios brasileiros em quatro categorias em função de duas variáveis-chave.

Essas duas variáveis de referência da tipologia da PNDR são a renda *per capita* média e a taxa de variação geométrica do PIB *per capita*. A partir do cruzamento dessas variáveis foi definida uma tipologia identificadora das características estruturais do sistema produtivo local, das microrregiões ou municípios. Essa tipologia foi proposta originalmente no lançamento da PNDR, em 2007. Nota técnica do antigo MI (Brasil, 2017), atual MDR, apresenta a nova tipologia da PNDR. Resultante dessa tipologia, os municípios são classificados de acordo com o exposto no quadro 1.

As áreas de alta renda (de alto, médio e baixo dinamismo) não são consideradas como prioritárias pela PNDR, conseqüentemente também não são prioritárias para alocação de recursos provenientes dos instrumentos da PNDR, como o FNE. As áreas prioritárias estão destacadas com

## TEXTO para DISCUSSÃO

itálico no quadro 1. As áreas de maior prioridade para a política regional do governo federal são representadas pelas sub-regiões de baixa renda com médio e baixo dinamismo.

### QUADRO 1

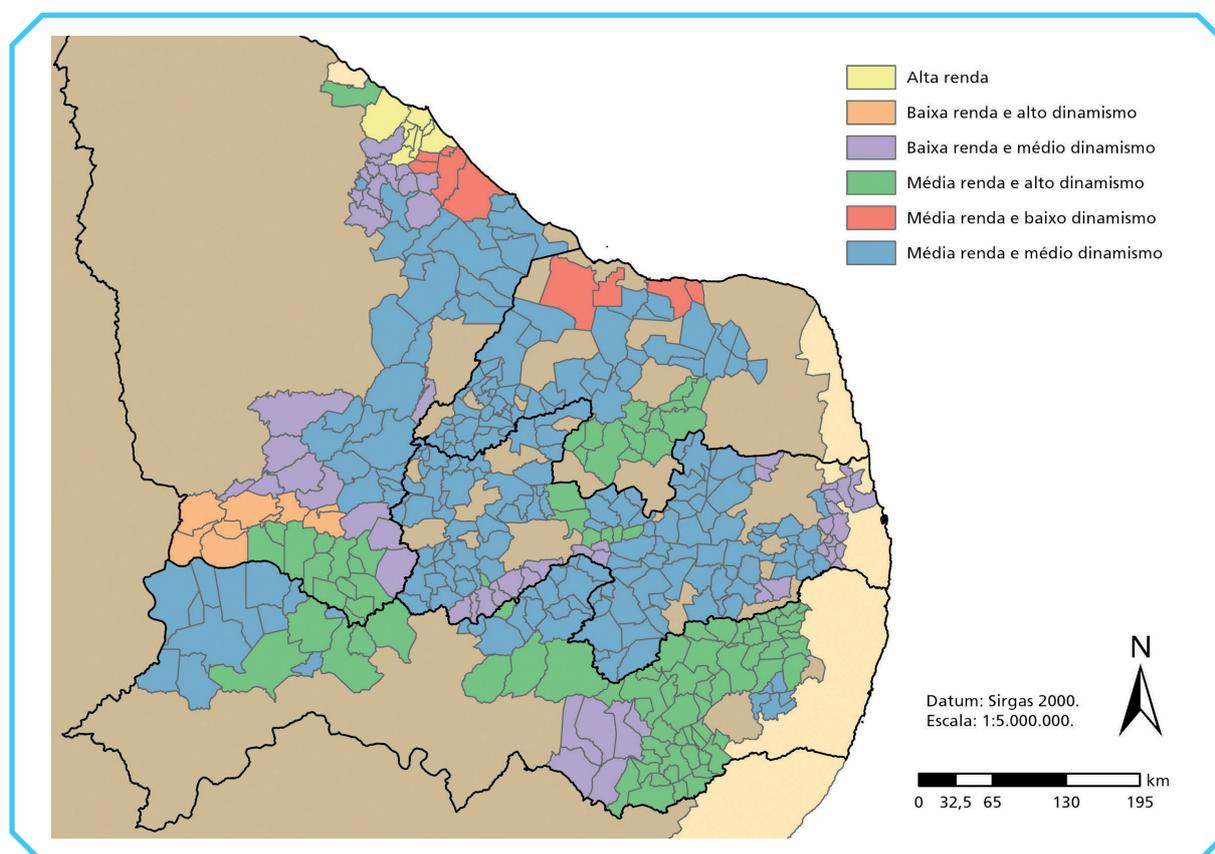
#### Tipologia sub-regional da PNDR

Tipologia sub-regional		Rendimento/habitante		
		Alto	Médio	Baixo
Variação do PIB/habitante	Alta	Alta renda e alto dinamismo	Baixa renda e alto dinamismo	Baixa renda e alto dinamismo
	Média	Alta renda e médio dinamismo	Baixa renda e médio dinamismo	Baixa renda e médio dinamismo
	Baixa	Alta renda e baixo dinamismo	Baixa renda e baixo dinamismo	Baixa renda e baixo dinamismo

Fonte: Brasil (2017).

### MAPA 3

#### Classificação dos municípios da área de influência do PISF de acordo com a tipologia da PNDR



Fonte: Brasil (2017).

### 3.2 Plano de Desenvolvimento Regional Integrado da Área de Influência do PISF

Lançado em 2016, o Plano de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável da Área de Influência do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PDRS-SF), durante o seu desenvolvimento, contou com a participação de diversos representantes de instituições públicas federais e dos estados receptores do PISF, bem como representantes da iniciativa privada da região beneficiada. Foi pautado pelas diretrizes da PNDR, e é composto do Programa Estrutural de Apoio ao Desenvolvimento Produtivo e do Programa Complementar de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura e Sustentabilidade (figura 1).

Na página 66 do PDRS-SF (Brasil, 2016), é apresentada a justificativa para tal plano, a qual consiste no seguinte:

Para que o PISF não se diferencie da política da “açudagem” apenas na sua grandiosa dimensão é imperioso que ações, em todas as áreas do desenvolvimento, sejam articuladas, para que os resultados não se concretizem em uma maior concentração de renda, poder e terra, como historicamente tem-se verificado.

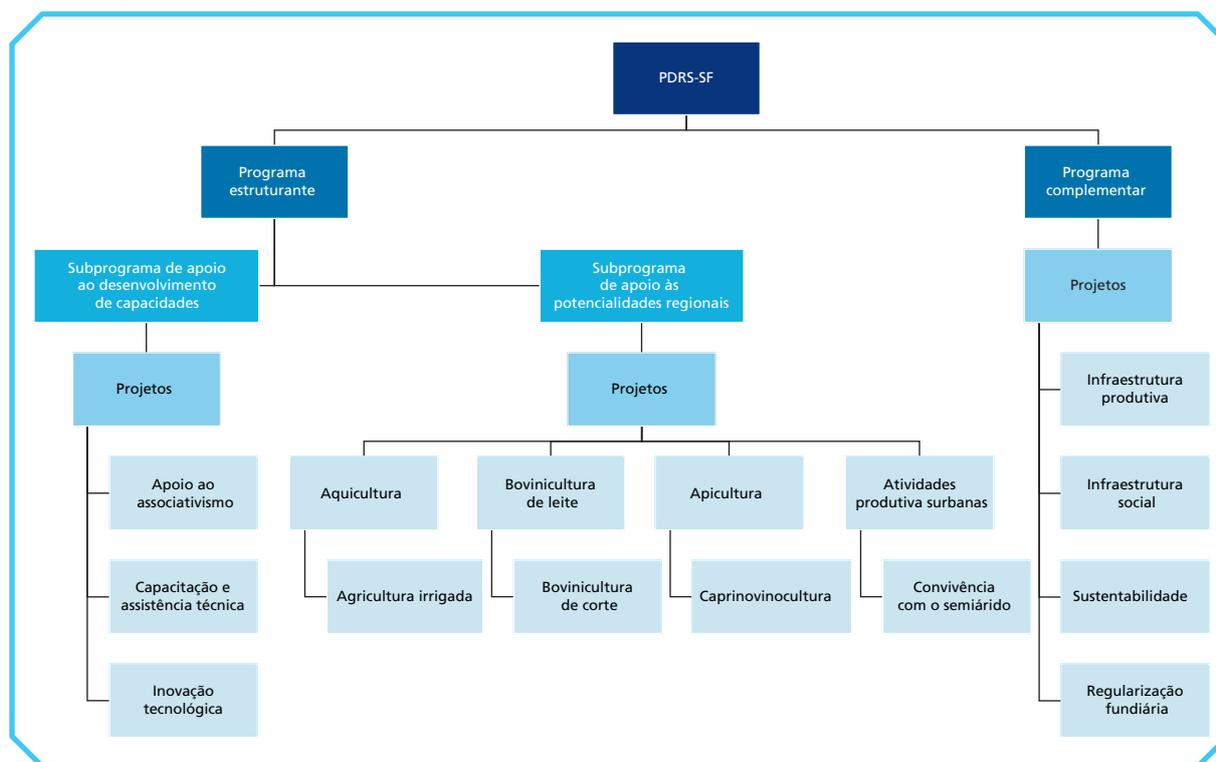
Para promover um maior desenvolvimento da região e evitar que ocorra o mencionado em sua página 66, é definido como objetivo geral do PDRS-SF (Brasil, 2016, p. 67):

Promover o desenvolvimento regional sustentável e integrado da área do PDRS-SF a partir da implementação de um conjunto de políticas públicas estrategicamente articuladas, com o aproveitamento da água a ser disponibilizada pelo PISF, de modo a assegurar a redução das desigualdades intra e inter-regionais, a promoção das potencialidades econômicas e ativos locais, visando a inclusão produtiva e assegurando à população o acesso aos serviços públicos essenciais.

Tal objetivo, genérico como o é, demanda clarificação para se tornar mais operacional. Nesse sentido, nove objetivos específicos são propostos pelo PDRS-SF (Brasil, 2016, p. 67).

A abrangência dos nove objetivos específicos propostos no plano, bem como o número de projetos previstos (figura 1), é significativa. Atender a todos objetivos propostos depende, sem dúvida, do desdobramento de boa parte do arsenal de políticas públicas governamentais, sociais, econômicas, culturais, educacionais, ambientais, de infraestrutura, de apoio à produção etc. Como é frequente em planos dessa natureza, são, em sua maioria, ambiciosos.

**FIGURA 1**  
Programas e projetos do PDRS-SF



Fonte: Brasil (2016).

O PDRS-SF (Brasil, 2016) considera como sua área de abrangência 436 municípios localizados nos estados do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba e de Pernambuco. Ou seja, uma área maior do que os 398 municípios atualmente considerados pelo MI como componentes da área de influência do PISF (Brasil, 2021c). No total, o PDRS-SF propõe uma carteira de dezessete projetos e nove subprojetos, com a previsão de metas (quadro 2).

Para alguns projetos incluídos no PDRS-SF não foram definidas metas, pelo menos não foram apresentadas no plano. Nesse caso, de projetos sem metas definidas (não considerados no quadro 2), incluem-se mineração, negócios não agrícolas no meio rural, convivência com o semiárido, atividades urbanas produtivas, apoio ao associativismo, capacitação e assistência técnica, inovação tecnológica e gestão do conhecimento para o semiárido, infraestrutura produtiva e infraestrutura social.

**QUADRO 2****Projetos e subprojetos do Plano de Desenvolvimento Regional Integrado da Área de Influência do PISF com metas definidas**

Projeto/subprojeto	Metas
Agricultura irrigada/atividades localizadas de irrigação	1ª fase: 3 mil hectares irrigados; 1,5 mil famílias beneficiadas; 2ª fase: 21 mil hectares; 10,5 mil famílias.
Agricultura irrigada/perímetros públicos de irrigação	Perímetros existentes: 49.324 ha irrigados (60% pequenos produtores); novos perímetros: 100 mil hectares.
Agricultura irrigada/irrigação em projetos de assentamento nos canais do PISF	Pernambuco: Projeto de Assentamento Pedro José de Albuquerque; Projeto de Assentamento Serra Negra; Projeto de Assentamento Caldeirão do Periquito; Paraíba: Projeto de Assentamento Santo Antônio e Valdeci Sanago; Ceará: Projeto de Assentamento São Francisco e São Francisco II.
Agricultura irrigada/irrigação no interior do PDRS-SF	Implantação de cem sistemas de irrigação, em cem assentamentos rurais na área de influência direta do PISF, beneficiando 5.863 famílias.
Aquicultura/piscicultura nos açudes situados na área diretamente afetada (ADA) do PISF	Vinte e quatro reservatórios a serem construídos, ou ampliados, na área de influência do PISF.
Aquicultura/aquicultura na região do PDRS-SF	Implantação, desenvolvimento ou fortalecimento de projetos de piscicultura em açudes situados na área PDRS-SF: 125 reservatórios em 84 municípios.
Bovinicultura de corte	Crédito, assistência técnica e capacitação para pequenos agricultores nos projetos de irrigação ao longo dos canais, nos perímetros irrigados e nos assentamentos a serem contemplados por sistemas de irrigação, atingindo pelo menos 138.400 agricultores familiares no curto prazo.
Bovinicultura de leite	Crédito, assistência técnica e capacitação para os pequenos agricultores organizados em cooperativas e associações nas bacias leiteiras identificadas em diagnóstico.
Caprinovinocultura	Elaborar e implantar um programa de modernização da caprinovinocultura com abrangência de todas as áreas identificadas pelo estudo recomendado, sendo 20% a curto prazo, 50% a médio prazo e 100% a longo prazo. Elaborar pelo menos dois estudos no curto prazo. Crédito, assistência técnica e capacitação para caprinovincultores nas áreas prioritárias destacadas. Preliminarmente, estima-se a incorporação de 50% dos produtores nesses projetos.
Apicultura	Estima-se que o projeto atinja, pelo menos, 5 mil produtores.
Sustentabilidade/desenvolvimento das comunidades indígenas	Inserir duas comunidades indígenas (4.562 habitantes) e a comunidade indígena Kambiwá (2.576 habitantes) em projetos de desenvolvimento produtivo, assistência social e infraestrutura.
Sustentabilidade/compensação ambiental	Implantação, estruturação e gestão em sete unidades de conservação na área do PDRS-SF. Criação de oito unidades de conservação de proteção integral na área do PDRS-SF.
Sustentabilidade/conservação e uso do entorno e das águas dos reservatórios	Implantação de programas de conservação em 100% dos reservatórios da área do PDRS-SF.

Fonte: Brasil (2016).

**TEXTO para DISCUSSÃO**

No geral, os programas/subprogramas que tiveram metas estabelecidas, a maioria tem relação com o fomento a atividades agropecuárias, exceção feita para os três projetos relacionados à sustentabilidade ambiental na região do PDRS-SF.

As metas definidas para a expansão da agricultura irrigada são mais uma vez ambiciosas. Apesar de ser menor do que a previsão do MI em 2005 (ANA, 2005), que previa cerca de 180 mil hectares de expansão da área irrigada na região entre 2005 e 2025, ainda assim as metas dos subprogramas relacionados à agricultura irrigada são superiores a 120 mil hectares (quadro 2), apesar de estimativa recente da ANA (2021) do potencial efetivo da área adicional irrigável na região indicar que essa área seja igual a 20.363,3 ha. Ou seja, considerando-se a expansão da área irrigada na região nas últimas décadas – entre 2005 e 2021 igual a aproximadamente 23 mil hectares – e considerando-se as limitações de solo e, principalmente, hídrica da região (mesmo com o PISF), possivelmente tais metas sejam, mais uma vez, por demais ambiciosas.

Dos projetos/subprojetos do PDRS-SF (quadro 2), para alguns foram apresentadas estimativas de orçamento (tabela 3). No total, para os subprojetos com previsão orçamentária, a estimativa, em 2016, foi de aproximadamente R\$ 1,59 bilhão.

Cerca de dois terços do orçamento estimado destinado para custear atividades de assistência técnica e extensão rural (Ater) e demais ações de assessoria e orientação para cerca de 290 mil produtores de bovinos, de caprinos e de ovinos (tabela 3). Mais de R\$ 400 milhões destinados para custear ações diversas relacionadas à agricultura irrigada na região do PISF e o restante, destinado para custear ações de apoio à atividade da apicultura e à regularização fundiária regional.

Por último, na parte final do PDRS-SF, além de se mencionar possíveis parceiros institucionais na implementação do plano, as diversas fontes de financiamento para os projetos/subprojetos são apresentadas. Tais fontes incluem as nacionais e as internacionais. Entre as fontes nacionais, citam-se: Financiadora de Estudos e Projetos – Finep (Fundo Setorial Agronegócio, Saúde, Infraestrutura etc.), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Fundo Nacional do Meio Ambiente, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio). Entre as internacionais: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (Fida), Banco do Japão para a Cooperação Internacional (JBIC), Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), entre outros.

**TABELA 3**

**Custos unitários e custos totais para implantação dos subprojetos de agricultura irrigada; de Ater para os projetos bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinovinocultura e apicultura; e do projeto de regularização fundiária**

Projeto/subprojeto	Unidade/quantidade	Custo unitário – estimativa (R\$)	Custo total – estimativa (R\$)
Pequenas atividades localizadas de irrigação (projeto-piloto)	Área irrigada (ha)/3.000	505,75	1.517.250,0
Pequenas atividades localizadas de irrigação (projeto definitivo)	Área irrigada (ha)/21.000	505,75	10.620.750,0
Pequenas atividades localizadas de irrigação (expansão)	Área irrigada (ha)/9.073	505,75	4.558.669,7
Perímetros públicos de irrigação (existentes)	Número de perímetros adequados ou revitalizados/19	250.000	4.750.000,0
Perímetros públicos de irrigação (a serem implantados)	Área irrigada (ha)/100.000	3.000	300.000.000,0
Irrigação em projetos de assentamentos nos canais do PISF	Número de projetos implantados/8	500.000	4.000.000,0
Irrigação em assentamentos no interior do PDRS-SF (não previstos no PISF)	Número de projetos implantados/100	500.000	50.000.000,0
Aquicultura	Número de beneficiários/6.000	987,7	5.926.200,0
Aquicultura na região do PDRS-SF	Número de beneficiários/31.250	987,7	30.865.625,0
Bovinicultura de corte	Número de produtores com projetos de crédito elaborados e ATER/138.400	3.740	517.616.000,0
Bovinicultura de leite	Número de produtores com projetos de crédito elaborados e Ater/95.698	3.740	357.910.520,0
Caprinovinocultura	Número de produtores com projetos de crédito elaborados e Ater/57.590	3.740	215.386.600,0
Apicultura	Número de produtores com projetos de crédito elaborados e Ater/5.000	3.740	18.700.000,0
Regularização fundiária	Área total para identificação de potencial de irrigação visando à regularização para segunda agricultura familiar (km)/70 milhões	1.000.000	70.000.000
<b>Total</b>	–	–	<b>1.591.881.614,0</b>

Fonte: Brasil (2016).

A grande quantidade de fontes de financiamento dos projetos/subprojetos do PDRS-SF (quadro 2) dificulta uma análise sobre a efetivação de tais projetos desde o lançamento do Plano. A atomização das ações e iniciativas, e do custeio destas, relacionadas ao plano em parcerias com múltiplas instituições executoras e financeiras do planejado e a falta de transparência sobre isso, dificultam avaliar se algo foi feito, e em caso positivo, o que foi feito a partir da publicação das intenções manifestadas, em 2016, pelo governo federal (MI – atual MDR) no ato da publicação do PDRS-SF (Brasil, 2016). As mudanças de governo ocorridas desde a publicação de tal Plano contribuem para a existência de incertezas quanto à implementação efetiva dos diversos projetos e subprojetos do PDRS-SF.

### 3.3 FNE

A implementação das estratégias de desenvolvimento regional elencadas na PNDR e, eventualmente, em planos de desenvolvimento de territórios específicos como o do PISF depende de instrumentos diversos que realizem determinadas intervenções no território-alvo com o intuito de atingir os objetivos definidos para a política regional.

Entre tais instrumentos, incluem-se alguns instrumentos explicitamente criados com o intuito de servir aos propósitos da política de desenvolvimento regional. No caso do Nordeste, macrorregião onde está localizada a área de influência do PISF, um desses instrumentos é o FNE.

O fundo foi criado em 1988 pela Constituição da República Federativa do Brasil (art. 159, inciso I, alínea “c” e art. 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e legalmente regulamentado em 1989 pela Lei nº 7.827 (Brasil, 1989). O art. 2º da Lei nº 7.827/1989 estabelece o objetivo do FNE e de seus congêneres para as regiões Norte e Centro-Oeste (Fundo Constitucional do Norte – FNO e Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO):

Art. 2º Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, *em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento* (Brasil, 1989).

Posteriormente, com a criação da PNDR, foi estabelecido que os fundos constitucionais (FNE, FNO, FCO) consistem nos instrumentos de financiamento dessa política, por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o plano regional de desenvolvimento. Deve-se frisar que o FNE também pode ser utilizado para financiar os setores produtivos do Norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Existe vasta literatura acadêmica sobre os efeitos nas regiões receptoras dos financiamentos dos fundos constitucionais. No caso do FNE, Resende (2014), por exemplo, por meio de estimações com base em modelos de painel fixo, identificou que, no geral, o FNE teve um impacto positivo sobre o crescimento do PIB municipal nos níveis municipal e microrregional no Nordeste entre 2004 e 2010. Segundo o autor, esse impacto foi em grande medida explicado pelo efeito positivo dos empréstimos do FNE para o setor agropecuário. O autor pondera, entretanto, que o estudo teve algumas limitações: i) não avaliou o custo fiscal do programa; ii) não avaliou a possibilidade de que os investimentos realizados pelas empresas fossem realizados independentemente do FNE; e iii) não avaliou o efeito deslocamento (os empregos gerados em empreendimentos financiados pelo FNE no Nordeste ocorreram à custa de empregos que seriam gerados em outras localidades). Ou seja, apesar de ter identificado efeitos positivos do FNE sobre a região, o autor conclui com alguma cautela quanto aos resultados identificados pelo estudo.

De todo modo, outros estudos também identificaram impactos do FNE sobre a região Nordeste positivos. Soares, Sousa e Pereira Neto (2009) utilizaram dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais – Ministério da Economia) para investigar se houve e, em caso positivo, quais foram os impactos do FNE na geração de emprego, crescimento da massa salarial e do salário médio das empresas beneficiadas na região. Identificaram impactos significativos na geração de emprego e na massa salarial no período analisado (1999-2005). No caso do salário médio, entretanto, não identificaram relevância do FNE. Estudo de Resende, Silva e Silva Filho (2017) identificam que, além dos impactos positivos do FNE sobre o crescimento do PIB *per capita* no nível municipal, frequentemente tais impactos transbordaram as fronteiras dos municípios receptoras dos investimentos relacionados ao FNE para municípios vizinhos.

No caso dos municípios do PISF, não há nenhuma avaliação específica do FNE para esse recorte territorial. A quantidade de contratos e o valor total desses para os 398 municípios da região (quantidade e valores dos municípios apresentados agregados por estado) estão expostos na tabela 4.

O valor total dos contratos é muito maior no Ceará do que nos demais estados da área de influência do PISF (tabela 4). Mesmo o número de contratos, nos anos em questão, no Ceará sendo inferior ao verificado para Pernambuco e quase o mesmo número da Paraíba, ainda assim o valor total dos contratos cearenses foi mais de 100% superior ao valor dos contratos de Pernambuco.

**TABELA 4**

**Contratos e valor total dos contratos do FNE nos municípios da área de influência do PISF por estado (2010-2020)**

Ano	Variável	Unidade da Federação			
		Ceará	Rio Grande do Norte	Paraíba	Pernambuco
2010	Quantidade	29.806	9.456	20.878	28.726
	Valor total (R\$)	1.173.795.679	548.367.961	381.591.605	537.641.567
2011	Quantidade	9.790	10.950	22.858	33.987
	Valor total (R\$)	1.450.549.016,7	761.344.356,2	154.037.246,6	461.013.694,1
2012	Quantidade	17.035	15.059	28.588	39.507
	Valor total (R\$)	577.486.182,5	335.747.292,4	240.900.069,3	486.545.746,5
2013	Quantidade	36.905	14.491	30.955	41.010
	Valor total (R\$)	1.273.409.003	201.920.655,9	269.832.492,3	385.227.599,6
2014	Quantidade	31.532	10.745	26.236	34.492
	Valor total (R\$)	1.238.625.654,9	203.905.510,3	285.102.612,1	463.955.203,4
2015	Quantidade	32.988	11.399	30.109	35.357
	Valor total (R\$)	1.345.294.491,5	173.114.265,8	350.244.888,5	516.194.071,0
2016	Quantidade	34.956	12.737	32.814	38.513
	Valor total (R\$)	894.576.946,0	215.312.264,3	321.984.787,9	450.356.100,2
2017	Quantidade	36.866	13.292	35.695	40.051
	Valor total (R\$)	1.106.360.628,6	436.638.832,8	576.999.042,5	728.528.184,2
2018	Quantidade	35.789	12.939	35.722	39.809
	Valor total (R\$)	3.915.676.579,0	2.167.615.638,3	1.006.575.631,3	1.269.787.243,4
2019	Quantidade	36.787	12.050	33.100	42.965
	Valor total (R\$)	2.186.812.377,7	1.264.882.744,3	932.107.982,8	788.673.691,4
2020	Quantidade	8.287	2.632	8.045	11.109
	Valor total (R\$)	3.014.933.095,6	1.410.273.838,3	985.291.691,2	1.100.195.068,3
<b>Total 2010-2020</b>	<b>Quantidade</b>	<b>310.364</b>	<b>124.409</b>	<b>304.712</b>	<b>385.727</b>
	<b>Valor total (R\$)</b>	<b>18.181.335.539</b>	<b>7.609.054.229</b>	<b>5.503.884.642</b>	<b>7.166.776.194</b>

Fonte: BNB (2021).

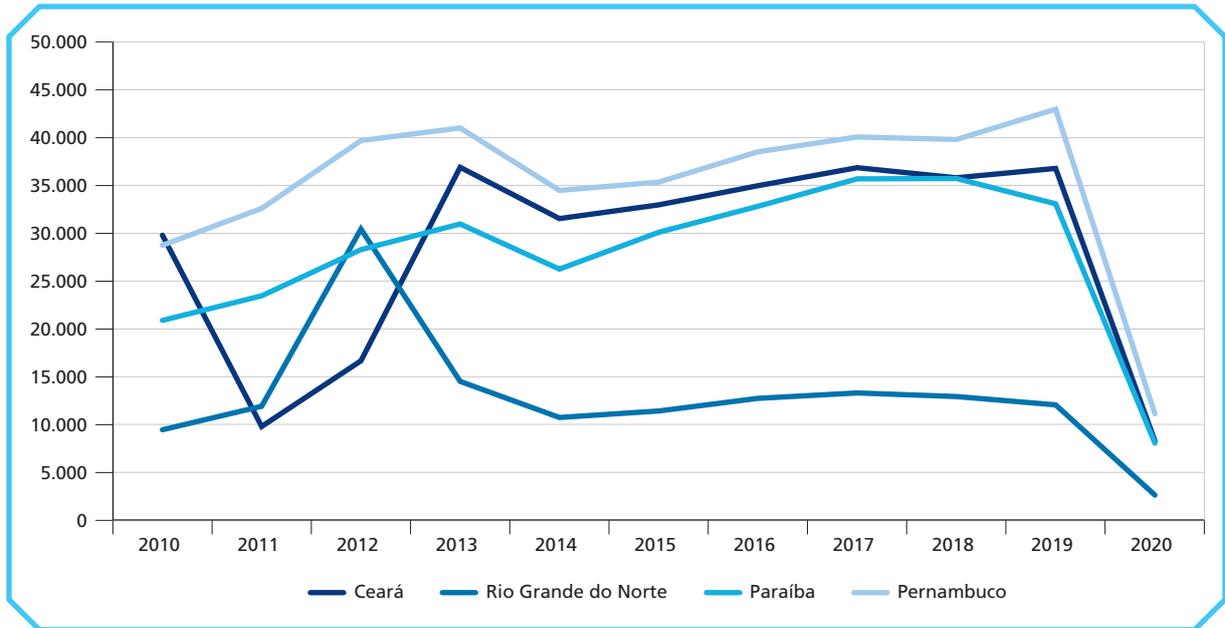
Elaboração dos autores.

Com relação ao número de contratos firmados no período, percebe-se uma semelhança na linha de tendência verificada para os estados de Pernambuco e da Paraíba (gráfico 1A), de relativa estabilidade entre 2010 e 2019; no caso do Ceará, uma significativa redução no número de contratos de 2010 para 2011.

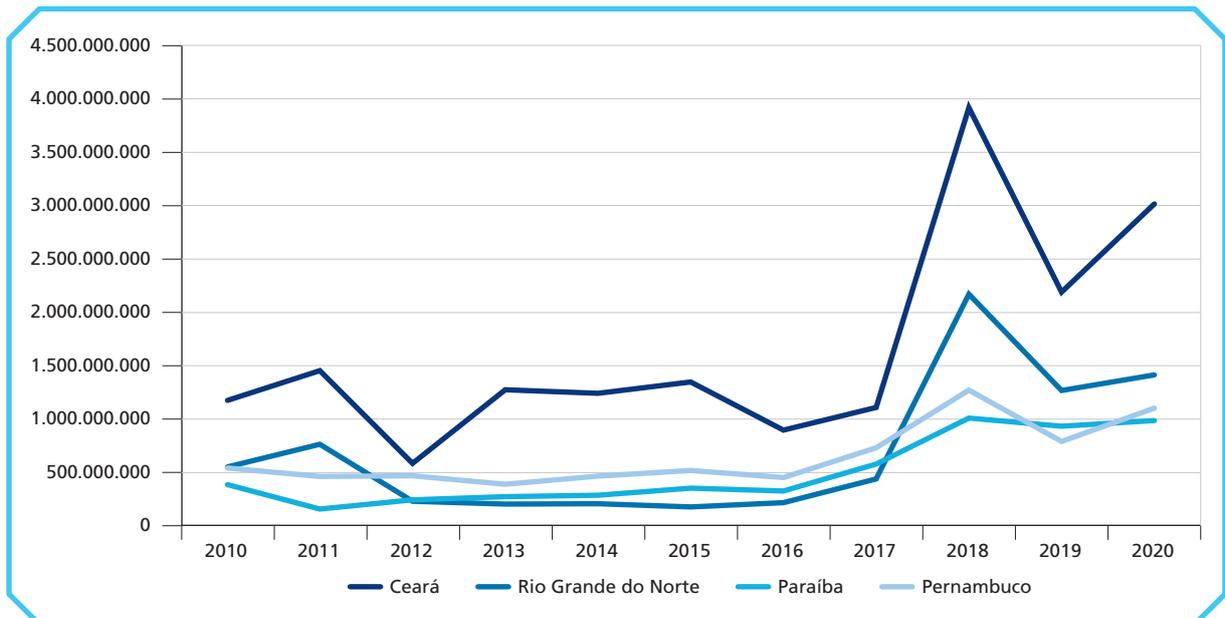
**GRÁFICO 1**

**Contratos e valor total dos contratos do FNE nos municípios da área de influência do PISF por estado (2010-2020)**

1A – Quantidade de contratos



1B – Valor total dos contratos  
(R\$ nominal)



Fonte: BNB (2021).

Elaboração dos autores.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Quanto ao valor total dos contratos, em todos os estados da região, o pico ocorre em 2018, sendo a diferença do valor total dos contratos nesse ano com relação a 2017 e 2019 muito significativa nos estados do Ceará e do Rio Grande do Norte (gráfico 1B). Com a pandemia da covid-19, com impactos sensíveis no Brasil a partir de março de 2020, o FNE pôde ter um importante papel na retomada da economia no pós-pandemia (segundo semestre de 2021 em diante). Nesse sentido, o valor total do FNE, que caiu de 2018 para 2019, sinaliza uma recuperação em 2020, apesar da pandemia (gráfico 1).

O ritmo da recuperação, tanto da atividade econômica quanto do estímulo creditício do FNE, constitui fator de preocupação quando se trata de promover o desenvolvimento de região comparativamente menos desenvolvida. O PIB *per capita* dos municípios da área de influência do PISF em 2018 foi igual a R\$ 19.948,5,<sup>2</sup> cerca de 50,5% do PIB *per capita* brasileiro nesse ano (R\$ 33.593,82 – IBGE, 2018).

Em outras palavras, a diferença é muito significativa (e pode ter se agravado em anos recentes). Caso se pretenda reduzir o desnível e promover uma política efetiva de desenvolvimento regional com o intuito de, entre outras coisas, favorecer uma convergência de renda *per capita* da população local com relação às regiões mais ricas do Brasil, instrumentos como o FNE são importantes para isso, ao se considerar que o FNE constitui o principal instrumento da política regional brasileira com relação ao Nordeste.

Para ser mais efetivo como instrumento da política regional, é importante aproximar a execução cotidiana do FNE com as estratégias delineadas para a política regional, sejam as estratégias em um sentido mais abrangente, consolidadas na PNDR, sejam as estratégias mais específicas para determinadas regiões ou sub-regiões (caso do PISF), conforme, por exemplo, propostas no PDRS-SF.

Sobre essa aderência, no caso do FNE, alguns estudos apontam evidências de que essa aderência não seja tão estreita assim. É o caso, por exemplo, do trabalho de Macedo e Coêlho (2016), no qual os autores concluem que no período por eles analisado, 1995-2012, a aplicação dos recursos do FNE não demonstrou nenhuma adesão à tipologia de regiões propostas pela PNDR e, em teoria, útil para se determinar aquelas áreas prioritárias para o recebimento do financiamento dos fundos constitucionais, como o FNE. Apesar de os autores considerarem que a PNDR, e sua tipologia, só surgiram em 2007, ainda assim, mesmo depois do surgimento dessas, a concessão do crédito mediante o FNE demonstrou pouca relação com a diretriz das regiões prioritárias de investimentos sugerida pela PNDR.

---

2. Para esse cálculo, foi utilizada a informação do PIB nominal de 2018 (IBGE, 2018) somado dos 398 municípios considerados pelo MDR (Brasil, 2021c, apêndice A) como componentes da área de influência do PISF, dividido pela estimativa da população de 2018 (IBGE, 2021) desses mesmos 398 municípios.

Independentemente da PNDR, surgida em 2007 (dezoito anos após a instituição do FNE), Macedo e Coêlho (2016) ressaltam que a aderência do FNE com a política regional anteriormente também era nula (*ibid.*, p. 479):

É eloquente a questão da região do Semiárido – RSA nessa discussão. De acordo com a Lei nº 7.827/89, 50% dos recursos do FNE deveriam ser aplicados nela. Porém, em função das condições estruturais – o “atraso dentro do atraso” – e dos problemas institucionais apontados por Souza (2012)<sup>3</sup> e por Bastos (2006),<sup>4</sup> esta determinação tem sido reiteradamente descumprida pelo Banco do Nordeste – BNB, gestor financeiro do fundo.

Macedo e Coêlho (2016) destacam que até 1999 a determinação da Lei nº 7.827/1989 com relação ao FNE e ao semiárido foi cumprida. A partir de então, essa exigência deixa de ser observada e, de 1999 até 2012, a média anual da aplicação de recursos do FNE no semiárido foi cerca de 35,8%. Tal determinação, de aplicação de 50% dos recursos do FNE no semiárido, continua em vigor (Brasil, 1989):

Art. 2º (...)

§ 2º No caso da região Nordeste, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste inclui a finalidade específica de financiar, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, atividades econômicas do semi-árido, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal.

Essa aderência do FNE à determinação da Lei nº 7.827/1989 (Brasil, 1989) é particularmente relevante no caso dos municípios da área de influência do PISF, pois mais de dois terços dos municípios da região também estão localizados no semiárido (278 de 398 municípios). Na tabela 5, é apresentado o percentual do valor total do FNE, entre 2010 e 2020, aplicado no semiárido, na área de influência do PISF e nos municípios da área de influência do PISF caracterizados como de baixa renda e estagnados pela tipologia da PNDR (no mapa 3 a tipologia PNDR de cada município da área de influência do PISF é apresentada).

3. Souza, R. C. de. *Efeitos da previdência rural na agricultura familiar da Microrregião Serra de São Miguel-RN*. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

4. Bastos, F. (Org.). *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo: Polis; Campinas: Ceres, 2006.

**TABELA 5****Valores e percentuais do FNE na área de influência do PISF (2010-2020)**

Ano	FNE					
	Valor total (R\$ 1 mil nominal) <sup>1</sup>	FNE SA <sup>2</sup> /FNE total (%)	Valor FNE PISF (R\$ 1 mil nominal)	FNE PISF/ FNE total (%)	FNE PISF SA/ FNE PISF (%)	FNE PISF baixa e média renda <sup>3</sup> /FNE PISF (%)
2010	10.755.162,7	42,5	2.641.396,8	24,6	82,4	81,2
2011	11.090.653,3	36,7	2.826.944,3	25,5	46,7	46,1
2012	11.970.187,7	39,4	1.653.107,9	12,6	93,5	90,9
2013	12.727.522,6	34,4	2.130.389,8	16,7	72,9	73,0
2014	13.453.709,4	28,1	2.191.589,0	16,3	61,9	63,1
2015	11.495.226,7	35,4	2.384.847,7	20,7	64,9	62,0
2016	11.240.505,5	37,3	1.882.230,1	16,7	75,4	75,2
2017	15.970.853,9	46,9	2.848.526,7	17,8	77,0	79,2
2018	32.653.346,4	49,8	8.359.655,1	25,6	73,7	73,2
2019	29.558.092,9	56,4	5.172.476,8	17,5	83,6	77,9
2020	25.842.698,2	54,4	6.510.693,7	25,2	73,7	68,0
<b>Total</b>	<b>186.757.959,3</b>	<b>45,1</b>	<b>38.601.857,9</b>	<b>20,7</b>	<b>73,6</b>	<b>71,5</b>

Fonte: BNB (2021).

Elaboração dos autores.

Notas: <sup>1</sup> Definido pela Lei nº 7.827/1989 (Brasil, 1989).<sup>2</sup> Semiárido.<sup>3</sup> De acordo com tipologia da PNDR (Brasil, 2017).

Considerando o percentual do FNE total aplicado na região semiárida de 2010 a 2020 (tabela 5), a razão entre os dois é apenas um pouco superior à verificada por Macedo e Coêlho (2016) para o período de 1999 a 2012. Esse percentual (FNE SA/FNE total), entre 2010 e 2020, foi igual a 45,1% (tabela 5). Ou seja, a determinação legal (Lei nº 7.827/1989) de que se aplique pelo menos 50% do valor total anual do FNE em municípios localizados no semiárido continua não sendo cumprida.

O percentual do FNE destinado à região da área de influência do PISF (398 municípios) é indicada, por ano, na tabela 5. Variou de 12,6%, em 2012, até 25,6 %, em 2018. A média para o período foi igual a 20,7%.

Como referência para permitir uma rápida avaliação sobre se o percentual do FNE aplicado na região PISF é muito ou pouco, a comparação entre a proporção de municípios do PISF e da área

de abrangência do FNE representa um indicador simples para isso.<sup>5</sup> De acordo com informações do Banco do Nordeste,<sup>6</sup> operador financeiro do FNE, o número de municípios da área de abrangência do fundo é igual a 1.990. Considerando o número de municípios da área de abrangência do PISF (398), tem-se uma proporção pouco abaixo de 20%, muito próxima da proporção entre o valor aplicado na região PISF e o valor total do FNE para o período 2010 a 2020 (última linha, quinta coluna, tabela 5).

Com relação à observância da determinação dos 50% de aplicação dos recursos do FNE no semiárido, no caso da região do PISF, a média anual é bem superior a isso. Obviamente, para essa região é esperado que essa proporção seja superior à verificada para o FNE como um todo em função da maior proporção de área do PISF localizada no semiárido do que a mesma proporção entre a área de abrangência do semiárido dentro da área do FNE sobre a área total de abrangência do FNE.

Por último, sobre as estatísticas da tabela 5, do total de recursos provenientes do FNE aplicados em municípios PISF, a proporção aplicada em municípios que constituem prioridade de acordo com a nova tipologia da PNDR (Brasil, 2017, seção 3.1, quadro 1) é, de certo modo, baixa, se for considerado que apenas oito municípios (Aquiraz, Caucaia, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Itaitinga, Marcaná, Pacatuba) foram classificados como de alta renda, ou seja, não prioritários para recebimento de recursos de instrumentos vinculados, pelo menos em teoria, à PNDR (caso do FNE).

Esses oito municípios receberam 28,5% de todos os créditos concedidos pelo FNE para a área de influência do PISF entre 2010 e 2020, enquanto que os demais 390 municípios (baixa e média renda) receberam 71,5% do crédito. Apenas a região metropolitana de Fortaleza recebeu entre 2010 e 2020 aproximadamente 15,9% de todo o crédito do FNE concedido para municípios da área de influência do PISF. Em 2014, esse percentual foi igual a 26,1%.

Em função dessa não aderência da aplicação do FNE à PNDR (ou, antes dessa, a determinados preceitos da política regional brasileira – a exemplo da Lei nº 7.827/1989), entre outras limitações, alguns autores fazem propostas relacionadas ao aperfeiçoamento desse instrumento da política regional e congêneres. Cruz *et al.* (2020) recomendam justamente a aproximação dos instrumentos de crédito (como o FNE) com a política de desenvolvimento regional. Sugerem, especificamente, a avaliação quanto à criação de condicionantes para a concessão do crédito.

5. Uma avaliação mais detalhada sobre isso foge ao escopo do pretendido para essa seção e para este estudo.

6. Banco do Nordeste. Contratações FNE. Disponível em: <<https://bit.ly/3oQmA02>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

Por exemplo, o número de vagas de emprego a serem geradas pelo empreendimento receptor do crédito, ou metas relacionadas ao treinamento da mão de obra, ou ainda metas relacionadas ao aumento da produtividade.

Cruz *et al.* (2020, p. 22), sobre a questão do aprimoramento de instrumentos creditícios da política regional (caso do FNE), terminam por concluir que, na linha da criação de incentivos, positivos e negativos, relacionados à concessão do crédito,

poderia ser pensado um desenho no qual o tomador de empréstimos recebesse prêmios por atingimento das metas e punições do tipo redução de incentivos nas taxas dos empréstimos em caso de não cumprimento dos objetivos inicialmente acordados. É fundamental também melhorar e ampliar a avaliação e o acompanhamento de firmas beneficiadas pelos instrumentos de política regional, pois somente desta maneira será possível ajustar eventuais erros ou projetos menos exitosos.

Uma outra possibilidade, nesse sentido, no caso da área de influência do PISF, pode ser a concessão de crédito para empreendimentos com atestada eficiência no uso da água – eficiência medida a partir de parâmetros de referência de eficiência para cada tipo de usuário. No caso da agricultura irrigada, por exemplo, a eficiência no uso da água é particularmente importante em uma região com carência desse recurso – o que justificou, inclusive, o investimento de mais de R\$ 20 bilhões no PISF.

#### 4 POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Os municípios da área de influência do PISF, em sua maioria, apresentam indicadores sociais e econômicos comparativamente mais baixos do que a média brasileira e, em determinadas situações, em valores muito inferiores aos respectivos indicadores de municípios brasileiros em situação de maior desenvolvimento socioeconômico relativo.

Em palavras diretas, tais municípios compõem uma sub-região de menor desenvolvimento social e econômico se comparada à boa parte do Brasil, inclusive se comparada a regiões próximas, na zona da mata e no litoral nordestino. Um dos objetivos do PISF é contribuir com o desenvolvimento regional e socioeconômico de sua área de influência.

Como visto na seção 2 deste texto, quando da caracterização dessa área de influência, parte considerável da população sobrevive com renda relativamente baixa, ou muito baixa, muitas pessoas sendo caracterizadas, efetivamente, como pobres, como sugerido pela informação da renda *per capita* (2010) apresentada no mapa 3, e reforçado pela análise da proporção de

pessoas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a 0,5 SM (de 2010) nos municípios do PISF (mapa 2D, subseção 2.1).

Em função do grande contingente populacional local em situação de vulnerabilidade social e vivendo abaixo da linha da pobreza, algumas importantes políticas sociais se fazem presentes na região, seja em função do significativo número de beneficiários, seja em função dos recursos financeiros transferidos para a região por meio de tais políticas.

Políticas públicas de natureza eminentemente de proteção social e segurança alimentar, mas que, conforme vai se argumentar (sustentado por referências da literatura), apresentam, frequentemente, em regiões comparativamente mais pobres e com grande número de beneficiários (em termos de percentual da população), significativo impacto sobre o desenvolvimento regional.

Nisso reside o propósito desta seção, analisar a presença de tais políticas, no caso em tela o PBF e o BPC, na área de influência do PISF, e tecer algumas considerações teóricas sobre o seu possível impacto no desenvolvimento da região, dando continuidade ao objetivo maior da pesquisa – analisar políticas públicas complementares ao PISF no sentido do desenvolvimento regional da sua área de influência.

#### 4.1 Bolsa Família

O PBF constitui, talvez, o programa social mais conhecido do governo federal. O programa foi criado em 2003 e é administrado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (do Ministério da Cidadania). Seus objetivos são de combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil, seus eixos de atuação são múltiplos e incluem o complemento da renda, o acesso a direitos e à articulação com outras iniciativas com a finalidade de estimular o desenvolvimento das famílias (Brasil, 2021b).

O PBF possui gestão descentralizada, com a distribuição de responsabilidades compartilhadas entre União, estados, municípios e o Distrito Federal. No âmbito federal, o Ministério da Cidadania é o responsável pelo programa e a Caixa Econômica Federal é responsável pela parte de distribuição dos pagamentos para os beneficiários.

Entre os benefícios e impactos do PBF, há quase vinte anos, instituições de pesquisa e seus pesquisadores se dedicam a estudá-los e a uma revisão bibliográfica extensa sobre o assunto seria demasiadamente longa para ser apresentada neste estudo. Uma abordagem mais sucinta, envolvendo a seleção de poucos artigos relevantes com achados importantes sobre o programa, constitui a opção utilizada neste trabalho.

Estudos diversos, de autores variados, identificaram múltiplos impactos relacionados ao PBF. Duarte, Sampaio e Sampaio (2009), por exemplo, identificaram impacto positivo do programa sobre o dispêndio com alimentos, e consequentemente aumento da segurança alimentar, de famílias beneficiadas no meio rural – esses autores inferiram que 88% do valor total recebido pelas famílias do programa foram destinados para aquisição de alimentos.

Também estudando o impacto do PBF sobre o meio rural, Melo e Duarte (2010) avaliaram o impacto do programa sobre a frequência escolar de crianças de 5 a 14 anos, membras de famílias de agricultores familiares. O impacto identificado foi significativo quanto à frequência de meninas dessa faixa etária, mas pouco significativo no caso de meninos, o que na opinião dos autores (*ibid.*, p. 635) “pode estar associado a diferenças de gênero nos custos de oportunidades do investimento em capital humano no meio rural”.

Sátyro e Soares (2009) estudaram o impacto do PBF (e também do BPC) sobre a desigualdade de renda nos estados brasileiros (intraestadual). No geral, os autores identificaram que o PBF contribuiu com a diminuição da desigualdade de renda em praticamente todos os estados brasileiros, com exceção da Paraíba. Nesse estado, a possível contribuição identificada do programa para o aumento da desigualdade foi atribuída, como hipótese, pelos autores, a problemas relacionados à focalização do PBF no estado. No geral, os autores estimaram que o PBF foi responsável por, em média, 21% da redução da desigualdade de renda observada nos estados brasileiros entre 2004 e 2006.

Alguns autores, como Pinto, Coronel e Bender Filho (2015), avaliaram o impacto do PBF sobre o desenvolvimento regional em diferentes regiões brasileiras. De acordo com a metodologia utilizada por esses autores (análise envoltória de dados), a conclusão deles foi que o menor impacto do PBF sobre o desenvolvimento regional foi no Nordeste (a hipótese explicativa desse resultado, postulada pelos autores, consistiu na elevada concentração de recursos do programa em alguns polos da região).

Monteiro Neto (2017), ao analisar, por sua vez, o padrão de intervenção governamental no território, corrobora a visão de que o PBF contribui para o desenvolvimento regional de regiões beneficiadas. Tal impacto (não apenas do PBF, mas também do BPC e do Renda Mínima Vitalícia – RMV)<sup>7</sup> sobre o desenvolvimento regional decorre do fato de que tais programas (PBF, BPC e RMV)

destinam-se exclusivamente a famílias e tendem a ser utilizados por elas na forma de consumo de bens e serviços locais. Aumentam, portanto, a renda regional pelo gasto em consumo realizado localmente. Também aqui algum nível de vazamento de renda regional pode vir a ocorrer pela compra – muito provavelmente da atividade de comércio local – de bens e serviços em outras regiões (*ibid.*, p. 210).

7. A RMV foi substituída pelo BPC após a Constituição Federal de 1988.

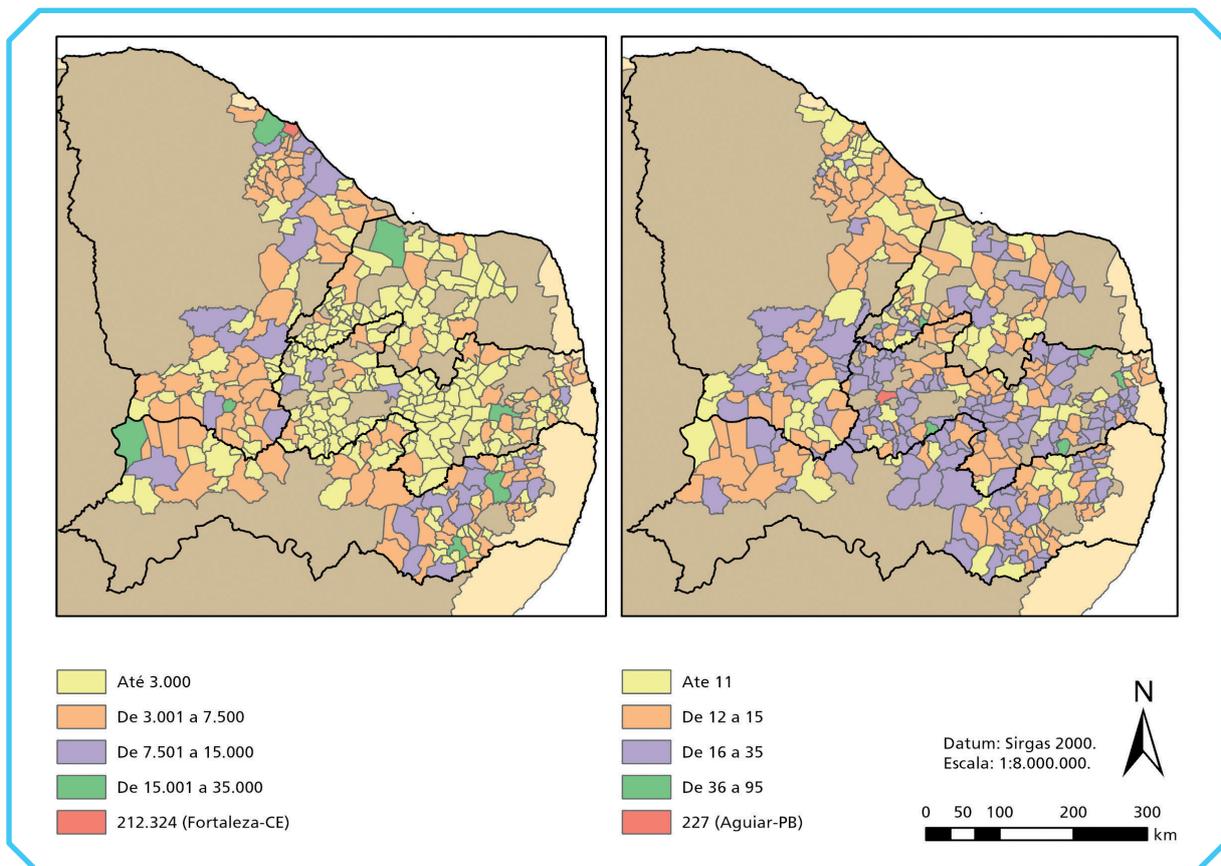
Nesse sentido, em seu estudo, Monteiro Neto (2017) identificou que os programas sociais do governo federal (PBF, BPC e RMV), por meio da magnitude dos recursos financeiros destinados para o Nordeste no período de 2000 a 2013, constituíram importante fator de expansão da oferta agregada regional (consequência do efeito direto desses programas sobre a demanda por bens e serviços regionais). Em função da demanda gerada pelos gastos das famílias beneficiadas, as expectativas empresariais foram influenciadas no período analisado, de modo positivo, e um maior dinamismo econômico foi constatado.

#### MAPA 4

##### Indicadores do PBF nos municípios da área de influência do PISF (2020)

4A – Número médio mensal de famílias beneficiadas na área de influência do PISF

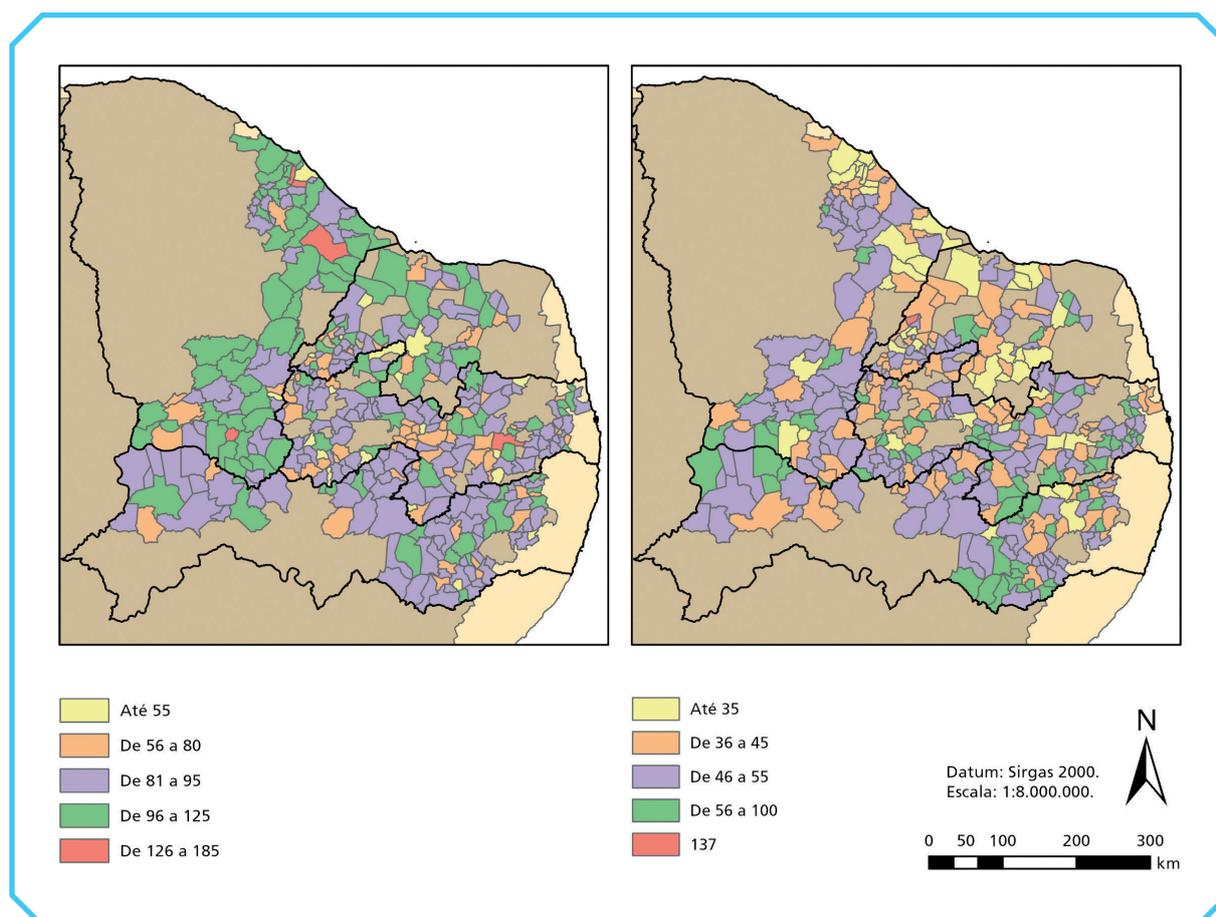
4B – Proporção entre o número de pessoas em famílias beneficiadas pelo PBF na área de influência do PISF e a população municipal estimada (R\$)



## TEXTO para DISCUSSÃO

4C – Valor médio mensal transferido por pessoa de família beneficiada na área de influência do PISF (R\$)

4D – Cobertura média mensal na área de influência do PISF (%)



Fontes: VIS Data 3.0 beta. Disponível em: <<https://bit.ly/3PEueG5>>; Acesso em: out. 2021; e IBGE (2021).  
Elaboração dos autores.

Em 2020, o número médio mensal de pessoas em famílias beneficiadas pelo PBF nos municípios da região do PISF, como proporção da população estimada, foi significativo (mapa 4A). O valor médio mensal transferido por pessoa de família beneficiada na região, em 2020, apresentou significativa variabilidade entre os municípios da região PISF (mapa 4B).

A proporção entre o número de pessoas em famílias beneficiadas pelo PBF nos municípios da região do PISF e a população municipal estimada em 2020 (mapa 4A) varia de 18,6%, em Mossoró-RN, até 137,4%,<sup>8</sup> no caso de Severiano Melo-RN. Dos 398 municípios da área do PISF, 164 possuem, de acordo com cálculo realizado, mais de 50% da sua população, em média por mês, recebendo recursos do PBF (como membros de famílias beneficiárias). A proporção média para a região como um todo foi igual a 36,18% em 2020; para o Brasil essa proporção, nesse mesmo ano, foi igual a 20,36%.

Com relação ao valor médio mensal por pessoa de família beneficiária em 2020, o valor para o Brasil foi igual a R\$ 18,68, enquanto para a região do PISF foi de R\$ 13,42. A variação do valor médio mensal por pessoa de família beneficiária nos municípios da região em 2020 foi significativa. Enquanto em Águas Belas-PE esse valor foi igual a R\$ 0,70, em Aguiar-PB a média mensal foi de R\$ 227,78 (quase dezessete vezes o valor médio mensal para a região).

Deve-se registrar que os valores médios dos benefícios no Brasil no ano de 2020 são consideravelmente inferiores ao verificado no período anterior a 2020. A partir de março de 2020, com os rápidos desdobramentos da pandemia mundial de covid-19 sobre o Brasil, o número de famílias beneficiadas aumenta de modo significativo – de 13,05 milhões em março de 2020 para 14,27 milhões em abril de 2020, e se mantém nesse patamar até o final de 2020 (Brasil, 2021b) –, o valor repassado total cai drasticamente –de R\$ 2,5 bilhões em março de 2020 para R\$ 113 milhões em abril de 2020, mantendo esse patamar até o final desse ano (Brasil, 2021b) – e, consequentemente, o valor médio do benefício por família também cai drasticamente em todo o país – de R\$ 191,86 em março de 2020 para R\$ 7,93 em abril de 2020; o valor médio do benefício em dezembro de 2020 é de apenas R\$ 29,74 (Brasil, 2020).

A cobertura média mensal do PBF em 2020, obtida pelo número médio mensal de famílias beneficiárias/número médio mensal de famílias em situação de extrema pobreza mais o número médio mensal de famílias em situação de pobreza foi igual 88,92% para a região como um todo.

---

8. Algumas possíveis hipóteses que expliquem esse percentual, o qual significa que mais de 100% da população do município recebe o benefício do Bolsa Família, incluem: i) problema no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) do Bolsa Família para esse município; ii) erro na estimativa do IBGE para a população desse município em 2020; e iii) de acordo com estimativas populacionais do IBGE (2021), a população desse município, que era de 5.752 em 2010 (IBGE, 2010) caiu para 2.088 (IBGE, *op. cit.*), ou seja, em apenas onze anos a população do município diminuiu (de acordo com estimativa) em mais de 60%. Caso essa estimativa seja razoavelmente precisa, uma possível hipótese, então, é a de que, no rápido processo de decréscimo populacional, muitas famílias beneficiárias que, à época do registro no Cadastro Único e no PBF, residiam em Severiano Melo-RN, mudaram seu domicílio para outro município e continuaram recebendo o benefício sem essa mudança ter sido registrada.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Apesar do elevado percentual de cobertura média mensal no ano de 2020, a variação dessa média entre os municípios da área de influência do PISF foi grande. Cinco municípios apresentaram cobertura média mensal particularmente baixa: Felipe Guerra (15,9%) e Jucurutu (15,8%), no Rio Grande do Norte, e Belém do Brejo do Cruz (12,0%), Araruna (6,9%) e São Francisco (4,5%), na Paraíba.

Entretanto, alguns municípios tiveram uma média mensal de famílias beneficiadas maior do que a média mensal da soma de famílias em situação de extrema pobreza e pobreza inscritas no Cadastro Único; 49 dos 398 municípios da região se enquadraram nessa situação. No outro extremo, Itaitinga (184,7%), Horizonte (163,0%), Russas (156,6%) e Juazeiro do Norte (143,6%), no Ceará, e Campina Grande (166,9%), na Paraíba, apresentaram os maiores percentuais para essa relação.

Apesar da cobertura média da região elevada, a baixíssima cobertura em alguns municípios é preocupante, especialmente no período recente, desencadeado pela crise multivariada relacionada à pandemia da covid-19. O valor abaixo da média brasileira do valor médio mensal por pessoa de família beneficiária do programa, em uma região comparativamente mais pobre que a média nacional, como é o caso da área PISF analisada neste estudo, também chama atenção.

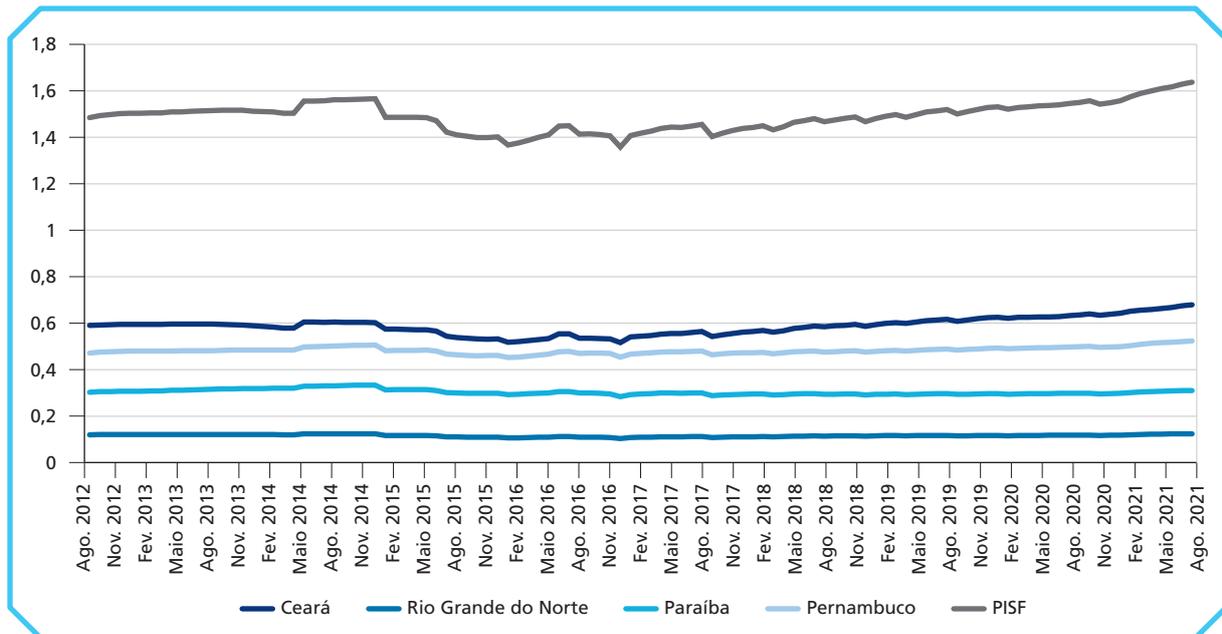
Destaque-se, adicionalmente, a tendência em anos recentes – certamente agravada pelo recrudescimento da crise econômica provocada pela pandemia da covid-19 – do aumento do número de famílias em situação de extrema pobreza na região. Por meio do número de famílias em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único (gráfico 2), observa-se um crescimento significativo desse número nos estados do Ceará e de Pernambuco.

No Ceará, em dezembro de 2016, teve-se o menor número de famílias em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único (no período analisado de agosto de 2012 a agosto de 2021) nos municípios do PISF (516.022). A partir de então, tem-se início uma trajetória ascendente nesse número, culminando com 679.112 famílias em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único em agosto de 2021 (31% maior do que o número de famílias nessa situação em agosto de 2012).

**GRÁFICO 2**

**Famílias inscritas no Cadastro Único em situação de extrema pobreza nos municípios da área de influência do PISF, por estado e total (ago. 2012-ago. 2021)**

(Em 1 milhão)



Fonte: VIS Data 3.0 beta. Disponível em: <<https://bit.ly/3PEueG5>>. Acesso em: out. 2021.

Elaboração dos autores.

Em Pernambuco, no mês com menor número de famílias em situação de extrema pobreza registradas no Cadastro Único (janeiro de 2016), havia 451.681 famílias. No mês com maior número (assim como no caso do Ceará, em agosto de 2021), havia 523.312 famílias (cerca de 16% a mais do que em janeiro de 2016).

Assim como no Ceará e em Pernambuco, também no Rio Grande do Norte o maior número de famílias em situação de extrema pobreza inscritas no Cadastro Único, no período analisado (agosto de 2012 a agosto de 2021), ocorreu no último mês da série histórica analisada (e para o qual existiam dados disponíveis à época da coleta dos dados para elaboração deste estudo), o que sugere que a tendência de crescimento desse número ainda não se encerrou, possível indício de que a pobreza esteja se disseminando e intensificando pela região. Significativo desafio para o desenvolvimento regional da área de influência do PISF no curto e no médio prazo.

À época da finalização da redação deste texto, dezembro de 2021, estava em trâmite para aprovação no Congresso Nacional medida provisória do Poder Executivo (Brasil, 2021a) instituidora do Programa Auxílio Brasil, em substituição ao PBF (e também a outros programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA). As incertezas relacionadas a esse novo programa e qual seu

impacto sobre a política de transferência de renda do governo federal são várias, somadas à queda do valor médio dos benefícios do PBF observadas no ano de 2020, constituem elementos que requerem análises futuras sobre a efetividade da política social governamental, a qual, como observado anteriormente, tem significativos impactos no desenvolvimento de determinadas regiões brasileiras.

## 4.2 Benefício de Prestação Continuada

Igual o PBF, o BPC constitui importante fonte de renda da assistência social. O benefício é previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Brasil, 1993) e consiste na garantia de recebimento de renda equivalente a 1 SM por mês ao idoso com idade a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência de qualquer idade.<sup>9</sup> Para ter direito ao BPC, é necessário que a renda familiar *per capita* seja igual ou menor que um quarto (25%) do salário mínimo.

A sua importância como apoio ao desenvolvimento regional, especialmente de regiões comparativamente mais pobres, assim como no caso do PBF, reside no estímulo criado sobre a demanda agregada da região beneficiada, com os efeitos encadeados positivos sobre a economia de tais regiões (Silva e Ferreira Filho, 2015; Monteiro Neto, 2017).

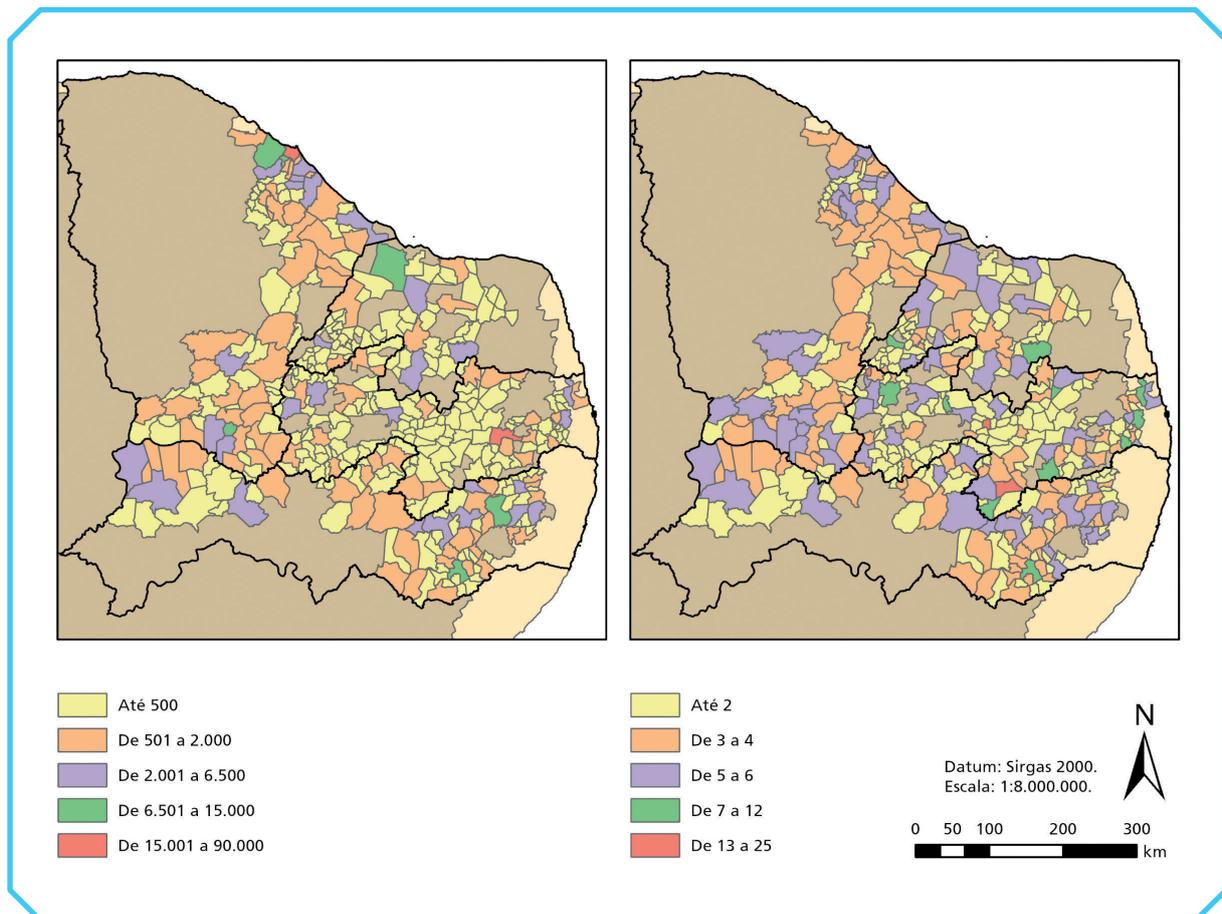
Em municípios comparativamente mais pobres, como os da área de influência do PISF, nos quais um maior percentual da população recebe benefícios como o BPC e o PBF, tal impacto sobre a demanda agregada e, conseqüentemente, sobre toda a economia local tende a ser ainda mais intenso. Em Camalaú-PB, em média a cada mês de 2020, 23,4% da população recebeu o BPC na qualidade de pessoas com deficiência (PCD) ou idosos. Entre os dez municípios com os maiores percentuais na região, oito localizam-se na Paraíba (mapa 5B), entre os quais Passagem (18,1% da população, em média, beneficiária do BPC em 2020), Joca Claudino (18,1%), São Sebastião do Umbuzeiro (11,4%) e Sossêgo, (10,1%). No outro extremo, 75 municípios da região tiveram em média 1%, ou menos, da população beneficiada mensalmente pelo BPC em 2020. Em São José de Princesa e Matinhas, ambos na Paraíba, apenas 0,1% da população (média mensal) era beneficiária do BPC em 2020.

9. Do *site* do Ministério da Cidadania: “no caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas”. Disponível em: <<https://bit.ly/3Oq4X1o>>.

**MAPA 5****Indicadores do BPC nos municípios da área de influência do PISF (2020)**

5A – Média mensal de pessoas com deficiência e idosos que receberam o BPC por município pagador da área de influência do PISF

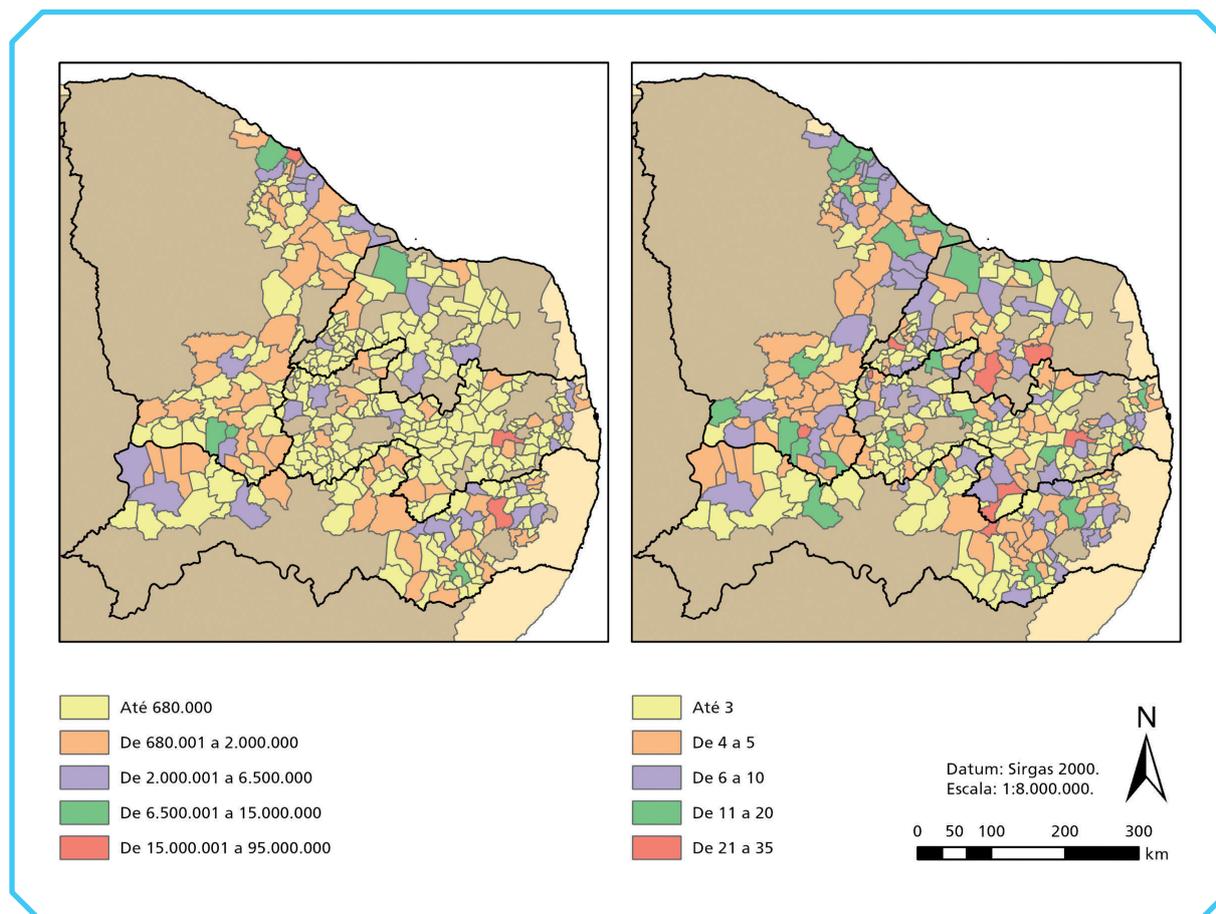
5B – Média de PCD e idosos que receberam o BPC/população total municipal estimada da área de influência do PISF (%)



## TEXTO para DISCUSSÃO

5C – Valor médio mensal repassado às pessoas beneficiadas (todas) via BPC por município pagador da área de influência do PISF (R\$)

5D – Valor médio mensal repassado pelo BPC/ valor médio mensal repassado pelo Bolsa Família por município



Fontes: VIS Data 3.0 beta. Disponível em: <<https://bit.ly/3PEueG5>>; acesso em: out. 2021; e IBGE (2021).  
Elaboração dos autores.

No caso do BPC, na maioria dos municípios da região do PISF, o valor médio mensal (total por município) repassado pelo BPC é significativamente superior ao valor médio mensal repassado pelo PBF em 2020 (mapa 5D). Esse valor chega a ser mais de trinta vezes superior no caso de Camalaú (32,5) e São Sebastião do Umbuzeiro (30,7), na Paraíba. Em cerca de 10% dos municípios da área de influência do PISF (38 de 398), o valor médio mensal por município repassado pelo BPC é pelo menos dez vezes superior ao valor médio mensal repassado pelo PBF. Em 359 municípios (dos 398), o repasse médio mensal do BPC em 2020 foi superior ao do PBF.

Esse fato – valores repassados pelo BPC serem, no geral, muito superiores aos do PBF – é consequência, em primeiro lugar, de o valor por beneficiário do BPC ser muito superior ao valor médio por beneficiário do PBF: 1 SM (R\$ 1.192,40 em 2021) *versus* valor médio mensal por família beneficiária dos municípios do PISF igual a R\$ 39,5 em 2020, no caso do Bolsa Família.

Essa disparidade do valor *per capita* dos dois benefícios de certo modo ressalta, por si só, como o PBF representa uma política pública, em função dos seus impactos multivariados apontados por estudos diversos, com excelente custo-benefício. Conforme estimativa de Neri e Osório (2020), cada real gasto no PBF tem um impacto 673% maior sobre a redução da pobreza do que o equivalente gasto no BPC. Em que pese possíveis controvérsias relacionadas à estimativa complexa, como a realizada por Neri e Osório (2020), esses autores defendem que o Bolsa Família é mais eficiente no combate à pobreza em função de algumas características, por exemplo: “custa menos, chega mais ao pobre, muda a vida dele através de condicionalidades educacionais e de saúde, além de movimentar mais a economia” (*Ibid.*, p. 5).

## 5 ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo deste trabalho, políticas públicas diversas foram consideradas com relação à perspectiva de desenvolvimento regional da área de influência do PISF. Foi demonstrado nas sucessivas seções que variadas políticas públicas do governo federal estão presentes no território abrangido pela área do PISF. Independentemente de os recursos financeiros destinados pela União à região serem suficientes (provavelmente não o são), para promover o desenvolvimento desejado (qual é o nível de desenvolvimento desejado?) e garantir condições de vida almejadas para a população local (quais condições?), pode-se afirmar que a região não vem sendo negligenciada pelo Estado nacional, de acordo com a capacidade estatal deste – com todas as suas limitações, estruturais e conjunturais.

Certamente, maiores montantes financeiros vertidos para a área de influência do PISF por meio de políticas sociais (PBF, BPC), política de desenvolvimento regional (FNE), entre outras, contribuiriam para aumentar a renda regional, bem como a demanda agregada resultante, dando vazão para um processo mais intenso de desenvolvimento e crescimento econômico. No caso do desenvolvimento regional, no que se refere ao papel do Estado nesse sentido, não apenas do volume de recursos investidos depende a intensidade do desenvolvimento em um dado período.

Para promover o desejado desenvolvimento de uma região como a área de influência do PISF, a abordagem do Estado se manifesta no território de forma multifacetada, por meio das ações engendradas pelas diversas políticas públicas que ele, Estado, emprega na tentativa de atingir seus intentos. Neste trabalho, algumas dessas políticas foram analisadas, muitas outras, todavia, poderiam também ter sido consideradas: política educacional, política pública de saúde, política de infraestrutura etc. Coordenar toda essa ação do Estado sobre o território não é trivial, e nisso reside o mote desta seção.

Esse tema, o da coordenação da ação governamental, a articulação entre diferentes instituições governamentais para consecução de objetivos em comum, é complexo e difícil de ser trabalhado. Os motivos para essa dificuldade são inúmeros. No caso do governo federal, por exemplo, provavelmente o presidencialismo de coalizão e a repartição dos comandos dos ministérios entre diferentes partidos integrantes da coalizão não facilitam a coordenação da ação dessas instituições e das políticas públicas sob sua responsabilidade. A instabilidade econômica e política também constitui outro desafio a ser superado no caminho de uma melhor coordenação.

Estudos que analisam a coordenação intragovernamental, no caso federal, e identificam sensíveis problemas nesse sentido são inúmeros, inclusive no caso da coordenação relativa à política regional brasileira (Rocha Neto, 2012; Coêlho, 2014; Cruz *et al.*, 2020), a qual Rocha Neto (*op. cit.*) ressalta que é de natureza intersetorial, o que acarreta na conseqüente necessidade da boa governança, de coordenação, para dar os melhores frutos.

O mesmo Rocha Neto (2012), sobre a difícil governabilidade brasileira e suas conseqüências para as políticas públicas federais, conclui que, no caso da política regional, esta é frequentemente relegada a um segundo plano na agenda governamental, enquanto agendas setoriais variadas ocupam a maior parte da agenda. Ainda segundo esse autor, a baixa capacidade de coordenação horizontal no âmbito do governo federal prejudica a realização da política regional e instituições que tratam do tema, regional, tendem “a ver os processos e os resultados com seus ‘olhos’ e ‘desconhecer’ o que as outras fazem” (*Ibid.*, p. 25).

A PNDR, apesar de propor estratégias e diretrizes para a política regional do governo federal, é tímida no que diz respeito tanto à coordenação horizontal quanto vertical dessa mesma política. Planos regionais de territórios específicos – PDRN-Sudene (Brasil, 2019c) e PDRS-SF (Brasil, 2016) – também pouco sugerem quanto a isso. Talvez a própria força da agenda setorial e econômica (conduzida por ministérios como Fazenda, Planejamento e Economia) iniba, quando da elaboração de tais planos, qualquer consideração sobre a coordenação de iniciativas e políticas públicas que não aquelas mais diretamente sob responsabilidade das instituições elaboradoras dos planos regionais.

Dos anos 2000 em diante, alguns programas foram criados pelo governo federal com o intuito de agregar esforços de instituições diversas em prol do desenvolvimento de determinadas regiões/territórios. Exemplos de tais programas incluem o Programa Conviver (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido), o Territórios da Cidadania, o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso), entre outros.

Diversos desses programas foram criados entre os anos de 2008 e 2010. O Territórios da Cidadania foi criado em 2008, o Conviver foi criado em 2009 e o Promeso, em 2010. Todos de

algum modo envolvidos com o objetivo de estimular o desenvolvimento regional e imbuídos do discurso de fortalecimento da coordenação da ação estatal em prol desse objetivo e da cooperação interinstitucional com esse mesmo propósito.

Apesar das boas intenções de tais iniciativas, as evidências de sucesso alcançado, no sentido de fortalecimento de processos cooperativos entre instituições e melhor coordenação intragovernamental em torno de algum objetivo específico (por exemplo, o desenvolvimento regional) não são fáceis de identificar – se é que houve avanço nesse sentido.

A análise efetuada por Rocha Neto e Borges (2016) sobre a coordenação de políticas públicas em um regime presidencialista de coalizão, como o brasileiro, a partir do estudo de caso do Pro-meso, não apresentou uma conclusão auspiciosa. Segundo esses autores, no caso das iniciativas transversais do governo federal, no qual diversas instituições contribuem para a consecução de um objetivo predeterminado e, para isso, estabelecem compromissos entre si, frequentemente esses compromissos são pouco efetivos, com relação à ação coordenada. Em vez da cooperação, preconizada pelos compromissos firmados, Rocha Neto e Borges (2016, p. 470) consideram que acaba por prevalecer uma “atuação predatória, na qual as instituições deixam de lado a orientação da intersetorialidade e caminham para a construção de agendas particulares, com vistas ao atendimento de interesses pessoais, políticos e corporativos”.

E o que tudo isso significa no caso do desenvolvimento regional da área de influência do PISF? Ao longo deste estudo, inúmeras políticas públicas foram consideradas com relação à sua possível contribuição para o desenvolvimento socioeconômico da área de influência do PISF. Deve-se considerar, adicionalmente, que os planos de desenvolvimento e as políticas públicas aqui consideradas não exaurem o rol de outras iniciativas do governo federal que têm, indubitavelmente, um papel a desempenhar no tocante ao desenvolvimento desta região. Entre outras políticas não mencionadas neste trabalho,<sup>10</sup> educacional, agrícola, industrial, de infraestrutura, de saúde, cultural, de ciência e tecnologia etc. Coordenar tamanha transversalidade múltipla, institucional, programática, orçamentária, não é trivial.

Conforme exposto na subseção 3.1, o inciso I do art. 4º da PNDR (Brasil, 2019c) elenca como estratégia da política regional brasileira “assegurar a articulação setorial das ações do Governo

---

10. Outros três artigos, dos mesmos autores, abordam outras políticas públicas relevantes no caso do desenvolvimento regional da área de influência do PISF: *Análise prospectiva de potenciais impactos socioeconômicos do Programa de Integração do São Francisco sobre a região beneficiada*; *O Programa de Integração do São Francisco e a segurança hídrica da região beneficiada*; e *O Programa de Integração do São Francisco, políticas públicas complementares para o aumento da oferta hídrica para a área de influência e convivência com as secas*.

Federal”, não obstante essa assertiva, os planos regionais relevantes para a área de influência do PISF sob a égide das determinações da PNDR (PDRN e PDRS-SF) são, conforme ressaltado anteriormente, relativamente frágeis nesse quesito, não por culpa de quem os elaborou, mas como reflexo do sistema político nacional.

Resta lembrar que muito do que foi sugerido neste trabalho, bem como muitas das propostas dos planos regionais supracitados, referem-se a políticas públicas sob responsabilidade de inúmeros ministérios (MDR, Ministério da Cidadania etc.) e agências várias, frequentemente comandados por diferentes partidos com diferentes orientações programáticas. Coordená-los em prol de um mesmo objetivo, no caso o desenvolvimento regional, constitui, talvez, o maior desafio para o sucesso de uma política eminentemente transversal, como é o caso da regional.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A área de influência do PISF constitui região comparativamente menos desenvolvida, em termos socioeconômicos, do que o Brasil em geral. Indicadores diversos, alguns apresentados ao longo deste texto, corroboram tal afirmativa. O Estado nacional possui uma política de desenvolvimento regional que prioriza a alocação de investimentos em regiões/sub-regiões de menor renda *per capita* e menor dinamismo econômico.

A maior parte dos 398 municípios da área do PISF (Brasil, 2021c) é classificada, de acordo com a tipologia da PNDR (Brasil, 2017), nas classes prioritárias (baixa e média renda) para o recebimento de investimentos da política regional brasileira. Ao longo da pesquisa, foram expostas estatísticas diversas relacionadas a políticas públicas que, conforme frequentemente relatado na literatura, possuem algum grau de impacto regional.

No geral, por meio de tais estatísticas, os indícios da atuação do Estado na região são vários. No caso das políticas sociais, como o PBF e o BPC, as estatísticas consideradas nesse estudo demonstram que significativa parcela da população regional, com referência à média nacional, é beneficiária de tais transferências de renda do governo federal. Destaque positivo para esse fato, que contribui para, além do sustento das famílias beneficiadas, o suporte da demanda agregada regional, fato particularmente importante considerando-se a crise econômica agravada pela pandemia de covid-19, em 2020 e 2021. Destaque negativo, entretanto, para o crescimento do número de famílias em situação de extrema pobreza nos municípios da área de influência do PISF e o valor abaixo da média brasileira do valor médio mensal por pessoa de família beneficiária do PBF.

Considerou-se também neste estudo a política regional brasileira, representada pela PNDR, e seus desdobramentos sobre o território da área do PISF. Nesse quesito, por meio de análise textual da PNDR, do PDRS-SF e de recursos aplicados na região pelo FNE, principal instrumento da política regional nordestina, algumas constatações foram feitas. Sobre o PDRS-SF, nota-se um certo descompasso entre a abrangência dos objetivos estabelecidos para o desenvolvimento da região no início do plano e a limitação setorial dos projetos concretos incluídos neste – quase todos limitados ao setor agropecuário.

Quanto ao FNE, apesar da PNDR e sua tipologia de classificação das regiões prioritárias de investimento, observou-se uma significativa concentração dos recursos do FNE em um número reduzido de municípios, inclusive um pequeno número de municípios classificados como de alta renda – portanto, não prioritários para a política regional – recebendo parcela considerável do crédito do FNE. Emblemático disso, a Região Metropolitana de Fortaleza sozinha recebeu, entre 2010 e 2020, aproximadamente 15,9% de todo o crédito do FNE concedido para municípios da área de influência do PISF (398). Em 2014, esse percentual foi igual a 26,1%.

Entre as possibilidades sugeridas com relação ao aprimoramento da operação do FNE na região, a primeira refere-se à gradual aproximação da gestão do fundo com os objetivos da PNDR e, principalmente, com a liberação de recursos para as regiões consideradas prioritárias. Uma segunda possibilidade, no caso de uma região com baixa disponibilidade hídrica, e frequentes problemas espaço-temporais relacionados a isso, pode ser a concessão de crédito para empreendimentos com atestada eficiência no uso da água. O caso da agricultura irrigada é particularmente relevante nesse sentido.

Importante elemento para o desenvolvimento da região, o setor industrial regional em função da renda e dos empregos gerados, esse setor foi objeto de pouco escrutínio, ponderação e propostas nos planos regionais relacionados com a área de influência do PISF – ao contrário da ênfase conferida ao setor agropecuário. Como hipótese, a relativa modéstia, ou parcimônia, da política industrial brasileira – quando não simplesmente ausência desta –, influencia a não consideração do desenvolvimento industrial em tais planos.

Ao fim de toda a análise deste estudo, centrado na questão do desenvolvimento regional da área de influência do PISF, foi ressaltada a importância da capacidade de coordenação do governo federal com relação ao conjunto de instituições e políticas públicas envolvidas com a política desenvolvimentista da região em questão. Dada a eminente característica da transversalidade da política regional, tal aspecto, capacidade de coordenação e articulação dos atores e instituições em prol do objetivo do desenvolvimento regional, constitui elemento fundamental para a capacidade governativa estatal nesse tocante. No geral, em função das características do presidencialismo de

coalizão brasileiro, o desafio quanto à essa coordenação é expressivo. Os planos regionais, seja do Nordeste, seja da área do PISF, considerados neste estudo são tímidos quanto a aspectos de coordenação das iniciativas de desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Análise do pedido de outorga de direito de uso de recursos hídricos para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional**. Brasília: ANA, 2005. (Nota Técnica, n. 390/2005/SOC).

\_\_\_\_\_. **Atlas irrigação: uso da água na agricultura irrigada**. 2. ed. Brasília: ANA, 2021. Disponível em: <[encurtador.com.br/syCFR](http://encurtador.com.br/syCFR)>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 set. 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/3B275tg>>. Acesso em: 8 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/3RNt7Ww>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.995, de 19 de dezembro de 2006. Institui o Sistema de Gestão do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3yPQLsE>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. Portaria MIN nº 514, de 23 de junho de 2010. Institui o Grupo de Trabalho para elaboração do SNIDR – Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional e define competências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jun. 2010. Disponível em: <[encurtador.com.br/nyEHI](http://encurtador.com.br/nyEHI)>. Acesso em: 8 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Plano de Desenvolvimento Regional Integrado da área do PISF**. Brasília: IICA; MI, 2016. Disponível em: <[encurtador.com.br/goqBQ](http://encurtador.com.br/goqBQ)>. Acesso em: 22 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de atualização da Tipologia Sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: MI, 2017. (Nota Técnica, n. 52 CGMA/DPDR/SDR/MI). Disponível em: <<https://bit.ly/3yUaveP>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 maio 2019a. Disponível em: <<https://bit.ly/3OopqDE>>. Acesso em: 13 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3cvMXFG>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife: Sudene; MDR, 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3Pjl2Y3>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 ago. 2021a. Disponível em: <<https://bit.ly/3PmfQ5p>>. Acesso em: 23 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. **Bolsa Família**. Brasília: MC, 2021b. Disponível em: <<https://bit.ly/3zUDL5F>>. Acesso em: 27 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Municípios beneficiados PISF**. Brasília: MDR, 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/3PksSk9>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

CASTRO, C. N. **Transposição do rio São Francisco**: análise de oportunidade do projeto. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2011. (Texto para Discussão, n. 1577).

COÊLHO, V. L. P. **A esfinge e o Faraó**: a política regional do governo Lula (2003/2010). 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

CRUZ, B. de O. *et al.* Uma contribuição ao desenvolvimento regional do Nordeste. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 22, p. 11-25, 2020.

DUARTE, G. B.; SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Programa Bolsa Família: impacto das transferências sobre gastos com alimentos em famílias rurais. **Revista Economia e Sociologia Rural**, v. 47, n. 4, p. 903-918, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3aNChl4>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. **Produto interno bruto dos municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3aSQQnw>>. Acesso em: 11 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. **Estimativas de população**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3ISYvio>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MACEDO, F. C.; COELHO, V. L. P. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os Fundos Constitucionais de Financiamento. *In*: ETGES, V. E.; CADONÁ, M. A. (Org.). **Globalização em tempos de regionalização**: repercussões no território. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2016.

MELO, R. da M. S.; DUARTE, G. B. Impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: o caso da agricultura familiar no Nordeste do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 48, n. 3, p. 635-656, 2010.

MONTEIRO NETO, A. Federalismo e redistribuição intergovernamental de recursos no Brasil: um mapa do padrão de atuação federal no território no período recente (2000-2015) – região Nordeste em perspectiva. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 197-2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3PjxSFr>>.

NERI, M. C.; OSÓRIO, M. C. **Comparando o BPC (transferência de renda vinculada ao salário mínimo) vs Bolsa Família (criação do Renda Brasil)** – sumário executivo. Rio de Janeiro: FGV Social, 2020. Disponível em: <<https://www.fgv.br/cps/BPC&BF>>. Acesso em: 3 nov. 2021.

PINTO, N. G. M.; CORONEL, D. A.; BENDER FILHO, R. Eficiência no desenvolvimento regional resultante do Programa Bolsa Família: aplicação de Análise Envoltória de Dados (DEA) nos estados e regiões brasileiras de 2004 a 2010. **Desenvolvimento em Questão**, v. 13, n. 31, p. 143-172, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3yPigmd>>. Acesso em: 28 out. 2021.

RESENDE, G. M. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2014. (Texto para Discussão, n. 1918).

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. da C.; SILVA FILHO, L. A. Avaliação econômica do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): uma análise espacial por tipologia da PNDR entre 1999 e 2011. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 48, n. 1, p. 9-29, 2017.

ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil**: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

ROCHA NETO, J. M.; BORGES, D. F. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do PROMESO. **Cadernos Ebape**, v. 14, p. 440-472, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3uVANfx>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

RODRIGUES, L. C. **A transposição do rio São Francisco na federação brasileira**: planejamento do território e materialidades do eixo norte. 2020. 239 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. **Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros**: 2004 a 2006. Rio de Janeiro: Ipea, nov. 2009. (Texto para Discussão, n. 1435).

SILVA, D. I.; FERREIRA FILHO, J. B. de S. Impactos dos programas de transferência de renda Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família sobre a economia brasileira: uma análise de equilíbrio geral. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** 2015.

SOARES, R. B.; SOUSA, J. M. P.; PEREIRA NETO, A. Avaliação de impacto do FNE no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 40, n. 1, p. 217-234, 2009. Disponível em: <[encurtador.com.br/cjnrl](http://encurtador.com.br/cjnrl)>. Acesso em: 09 nov. 2021.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jul. 2003.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cadastro central de empresas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3uZZgQO>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

# TEXTO para DISCUSSÃO

## APÊNDICE A

### QUADRO A.1

#### Lista dos municípios beneficiados pelo PISF<sup>1</sup>

Eixo Leste			
Paraíba	Mamanguape	Pernambuco	Jurema
Alagoa Grande	Mari	Afogados da Ingazeira	Lagoa do Ouro
Alagoa Nova	Matinhas	Águas Belas	Lajedo
Alcantil	Mogeiro	Alagoinha	Machados
Amparo	Monteiro	Angelim	Orobó
Araçagi	Nova Floresta	Arcoverde	Palmeirina
Araruna	Nova Palmeira	Barra de Guabiraba	Paranatama
Aroeiras	Olivedos	Belo Jardim	Passira
Baraúna	Ouro Velho	Betânia	Pedra
Barra de Santa Rosa	Parari	Bezerros	Pesqueira
Barra de Santana	Pedra Lavrada	Bom Conselho	Poção
Barra de São Miguel	Picuí	Bom Jardim	Quixaba
Boa Vista	Pilar	Bonito	Riacho das Almas
Boqueirão	Pocinhos	Brejão	Sairé
Cabaceiras	Prata	Brejinho	Salgadinho
Cacimba de Dentro	Princesa Isabel	Brejo da Madre de Deus	Saloá
Cacimbas	Queimadas	Buíque	Sanharó
Camalaú	Riachão do Poço	Cachoeirinha	Santa Cruz da Baixa Verde
Campina Grande	Riacho de Santo Antônio	Caetés	Santa Cruz do Capibaribe
Caturité	Rio Tinto	Calçado	Santa Maria do Cambucá
Congo	Salgado de São Félix	Camocim de São Félix	Santa Terezinha
Coxixola	Santo André	Canhotinho	São Bento do Una
Cubati	São João do Cariri	Capoeiras	São Caitano
Cuité	São João do Tigre	Carnaíba	São João
Cuité de Mamanguape	São José dos Cordeiros	Caruaru	São Joaquim do Monte
Curral de Cima	São José dos Ramos	Casinhas	São José do Egito
Damião	São Miguel de Taipu	Correntes	Sertânia
Desterro	São Sebastião de Lagoa de Roça	Cumaru	Solidão
Frei Martinho	São Sebastião do Umbuzeiro	Custódia	Surubim
Gado Bravo	Sapé	Flores	Tabira
Gurinhém	Seridó	Frei Miguelinho	Tacaimbó

(Continua)

(Continuação)

Eixo Leste			
Gurjão	Serra Branca	Garanhuns	Taquaritinga do Norte
Imaculada	Sobrado	Gravatá	Terezinha
Ingá	Soledade	Iati	Toritama
Itabaiana	Sossêgo	Iguaraci	Triunfo
Itapororoca	Sumé	Ingazeira	Tupanatinga
Itatuba	Taperoá	Itaíba	Tuparetama
Juarez Távora	Teixeira	Itapetim	Venturosa
Juazeirinho	Zabelê	Jataúba	Vertente do Lério
Juripiranga	-	João Alfredo	Vertentes
Lagoa Seca	-	Jucati	-
Livramento	-	Jupi	-
Eixo Norte			
Ceará	Mulungu	Paulista	Caiçara do Rio do Vento
Abaiana	Nova Olinda	Pedra Branca	Caicó
Acarape	Ocara	Piancó	Carnaubais
Acopiara	Orós	Poço Dantas	Cerro Corá
Altaneira	Pacajus	Poço de José de Moura	Cruzeta
Antonina do Norte	Pacatuba	Pombal	Currais Novos
Aquiraz	Pacoti	Quixabá	Felipe Guerra
Aracati	Palhano	Salgadinho	Fernando Pedroza
Aracoiaba	Palmácia	Santa Cruz	Florânia
Araripe	Penaforte	Santa Helena	Fruitoso Gomes
Aratuba	Pereiro	Santa Inês	Governador Dix-Sept Rosado
Assaré	Pindoretama	Santa Luzia	Guamaré
Aurora	Porteiras	Santana de Mangueira	Itajá
Baixio	Potengi	Santana dos Garrotes	Itaú
Barbalha	Quixelô	São Bentinho	Janduís
Barreira	Quixeré	São Bento	Jardim de Angicos
Barro	Redenção	São Francisco	Jardim de Piranhas
Baturité	Russas	São João do Rio do Peixe	João Dias
Beberibe	Salitre	São José de Caiana	José da Penha
Brejo Santo	Santana do Cariri	São José de Espinharas	Jucurutu
Campos Sales	São Gonçalo do Amarante	São José de Princesa	Lagoa Nova
Capistrano	São João do Jaguaribe	São José do Sabugi	Lajes
Cariariçu	Tabuleiro do Norte	São Mamede	Lucrécia
Cariús	Tarrafas	Serra Grande	Luís Gomes
Cascavel	Umari	Sousa	Macau

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Eixo Norte			
Caucaia	Várzea Alegre	Tavares	Major Sales
Cedro	Paraíba	Uiraúna	Marcelino Vieira
Chorozinho	Água Branca	Várzea	Martins
Crato	Aguiar	Vieirópolis	Messias Targino
Eusébio	Areia de Baraúnas	Vista Serrana	Mossoró
Farias Brito	Assunção	Pernambuco	Olho-d'Água do Borges
Fortaleza	Belém do Brejo do Cruz	Araripina	Paraná
Fortim	Bernardino Batista	Bodocó	Paraú
Granjeiro	Boa Ventura	Cedro	Patu
Guaiúba	Bom Jesus	Exu	Pau dos Ferros
Guaramiranga	Bonito de Santa Fé	Granito	Pedra Preta
Horizonte	Brejo do Cruz	Ipubi	Pedro Avelino
Ibaretama	Cachoeira dos Índios	Moreilândia	Pendências
Ibicuitinga	Cacimba de Areia	Ouricuri	Pilões
Icó	Cajazeiras	Parnamirim	Portalegre
Iguatu	Cajazeirinhas	Salgueiro	Rafael Fernandes
Ipaumirim	Catolé do Rocha	Santa Cruz	Riacho da Cruz
Itaíba	Conceição	Santa Filomena	Riacho de Santana
Itaitinga	Condado	São José do Belmonte	Riachuelo
Itapiúna	Coremas	Serrita	Rodolfo Fernandes
Jaguaratama	Curral Velho	Terra Nova	São Fernando
Jaguaribara	Diamante	Trindade	São Francisco do Oeste
Jaguaribe	Ibiara	Verdejante	São José do Seridó
Jaguaruana	Itaporanga	Rio Grande do Norte	São Rafael
Jardim	Joca Claudino (Santarém)	Acari	São Vicente
Jati	Junco do Seridó	Açu	Serra do Mel
Juazeiro do Norte	Juru	Água Nova	Serrinha dos Pintos
Jucás	Lastro	Alexandria	Severiano Melo
Lavras da Mangabeira	Malta	Almino Afonso	Taboleiro Grande
Limoeiro do Norte	Manaíra	Alto do Rodrigues	Tenente Ananias
Maracanaú	Marizópolis	Angicos	Tenente Laurentino Cruz
Maranguape	Nazarezinho	Antônio Martins	Timbaúba dos Batistas
Mauriti	Nova Olinda	Apodi	Triunfo Potiguar
Milagres	Passagem	Augusto Severo	Umarizal
Missão Velha	Patos	Bodó	Viçosa
Morada Nova			

Fonte: Brasil. Disponível em: <<https://bit.ly/3PkSk9>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

Nota: <sup>1</sup> Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### **Chefe do Editorial**

Aeromilson Trajano de Mesquita

### **Assistentes da Chefia**

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### **Supervisão**

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

### **Revisão**

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

### **Editoração**

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### **Projeto Gráfico**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### **Ipea – Brasília**

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

