



ABORDAGENS DESENVOLVIMENTISTAS DO NORDESTE BRASILEIRO: VICISSITUDES, INCERTEZAS, DESAFIOS E POSSIBILIDADES DO SEMIÁRIDO RURAL E AGRÍCOLA

DEVELOPMENTAL APPROACHES IN THE BRAZILIAN NORTHEAST: VICISSITUDES, UNCERTAINTIES, CHALLENGES AND POSSIBILITIES OF THE RURAL AND AGRICULTURAL SEMI-ARID

Amilcar Baiardi

Universidade Católica do Salvador, UCSAL. E-mail: amilcar.baiardi@gmail.com

Grupo de Trabalho (GT): nº 7 Desenvolvimento Rural, Territorial e Regional

Resumo: O trabalho procura sistematizar e interpretar narrativas relacionadas com as intervenções voltadas para o desenvolvimento do Nordeste e suas repercussões no que tange ao Semiárido. Utiliza como material publicações acadêmicas, relatórios técnicos e a literatura que cobre o tema desde que a pobreza e a seca se tornaram foco e preocupação governamental. A metodologia é de revisão bibliográfica no âmbito da história econômica e social. O propósito é sugerir um balanço das principais contribuições na linha de rever crenças e mitos para que haja direcionamentos de intervenções mais aderentes a princípios de racionalidade. O resultado esperado é que possa contribuir com reflexões visando novas políticas públicas para o Semiárido com capacidade de encaminhar soluções para problemas que se arrastam há, aproximadamente, três séculos.

Palavras-chave: intervenções desenvolvimentistas, políticas públicas, pobreza no Semiárido

Abstract: *The work seeks to systematize and interpret narratives related to interventions aimed at the development of the Northeast and its repercussions in terms of the semiarid region. It uses as material academic publications, technical reports and the literature that covers the theme since poverty and drought became a government focus and concern. The methodology is a bibliographic review in the context of economic and social history. The purpose is to suggest a balance of the main contributions in the line of reviewing beliefs and myths so that there are directions for interventions that are more adherent to principles of rationality. The expected result is that it can contribute with reflections aiming at new public policies for the Semiarid Region with the capacity to forward solutions to problems that have been going on for approximately three centuries*

Key words: developmental interventions, public policies, poverty in the semiarid region

Subdesenvolvimento não se improvisa: é obra de séculos (Nelson Rodrigues)

1. Introdução, o Semiárido humano e físico

Não é possível pensar-se o Nordeste (NE), e seu potencial de desenvolvimento sem levar em conta sua diversidade física, humana, social e política. Inequivocamente o NE já não é mais uma região desintegrada economicamente, com taxas de investimento baixas e crescimento econômico limitado. Contudo, no Brasil, ainda é no NE que se localizam os IDHMs mais baixos e, provavelmente, onde existe maior desigualdade econômica e social. O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2022) estabelece um ranking de índice de desenvolvimento humano, IDHM, no qual o DF ocupa 1º lugar com 0,824. Entre os onze



estados com índices mais baixos, dez deles localizados no NE, o melhor posicionado é o Rio Grande do Norte (RN), com 0,684, no 16º posicionamento, e o último da relação é Alagoas (AL), na 27ª posição com 0,631 de IDHM. Entre os onze está o Amazonas, na 18ª posição com 0,674. (IPEA, FJP, 2022).

Dento do Nordeste, respondendo por cerca de 63% do território, encontra-se o Semiárido, o qual tem como característica marcante a ocorrência de uma variedade de paisagens e ambientes. (da SILVA et al, 2010). Segundo o Ministério da Integração Nacional, é no Semiárido que se concentra mais da metade (58%) da população pobre do país. (BRASIL, 2005). O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), por sua vez, aponta que 67,4% das crianças e adolescentes no Semiárido são afetados pela pobreza (UNICEF, 2011). São quase nove milhões de crianças e adolescentes desprovidos dos direitos humanos e sociais mais básicos, e dos elementos indispensáveis ao seu desenvolvimento pleno como cidadãos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Semiárido é considerado baixo e alcança, aproximadamente, 82% dos municípios, os quais não ultrapassam o IDH de 0,65. Estas marcas significam que 62% da população do Semiárido vivenciam um déficit em relação aos indicadores de renda, educação e longevidade, de acordo com Silva (2008).

Nesse território, que quase se superpõe ao bioma Caatinga, viviam em 2010 cerca de 23 milhões de pessoas, mais de 10% da população brasileira, dos quais próximos a oito milhões habitavam o meio rural, correspondendo a cerca de 25% da população brasileira não urbanizada. Essa população rural do Semiárido, essencialmente é composta de agricultores familiares. Do número total de estabelecimentos agropecuários, 1.321.862, quase 88%, 1.160.799, se enquadram na categoria dos que geraram como renda menos de dois salários mínimos por mês. (ALVES; SOUZA, 2015)

Historicamente tem se atribuído a gravidade das condições sociais do Semiárido ao seu meio físico, sobretudo ao clima. A irregularidade no regime pluviométrico, acompanhada pelo intenso calor, resulta em elevadas taxas de evapotranspiração potencial e real, as quais reduzem a umidade do solo e a quantidade de água armazenada nos reservatórios. A precipitação reduzida e irregular, acompanhada de altas taxas evapotranspiratórias durante todo o ano resultam em um balanço hídrico negativo, acentuado déficit hídricos. Entre os elementos que ajudam a caracterizar o clima, radiação solar, temperatura do ar, umidade relativa do ar e velocidade do vento, respondem por um maior efeito sobre a evaporação.

Entretanto, não só o clima compromete a aptidão do Semiárido para a agropecuária. Há que se acrescentar a aptidão dos solos. Os solos são influenciados pelo substrato geológico que no Semiárido é dividido em três áreas conforme a natureza do material originário: áreas do cristalino; áreas do cristalino recobertas por materiais mais ou menos arenosos e áreas sedimentares. Ou seja, adequados à atividade agropecuária convencional se tem apenas as áreas sedimentares. Quatro ordens de solos, de um total de quinze, ocupam 66% da área sob caatinga, espacialmente fracionadas (Latosolos - 19%; Neossolos Litólicos - 19%; Argissolos - 15% e Luvisolos - 13%). Cerca de 82% da região apresenta solos de baixo potencial produtivo, seja por limitações de fertilidade e de profundidade do perfil, seja por limitações de drenagem e de elevados teores de sódio (Na) trocável (da SILVA et al, 2010).

Então, tem-se uma combinação viciosa de clima e solos inadequados tornando a agropecuária convencional atividade de elevado risco.



A dinâmica populacional e territorial do NE, que contemplam diferentes modelos de ocupação e diferentes agentes econômicos, em um amplíssimo espectro que abarca desde aqueles incapazes de sobreviver sem transferência de renda até o estrato inovador que se utiliza do mais avançado estado da arte em termos de processo produtivo.

O presente trabalho teve como objetivo mais amplo rever a literatura sobre as intervenções desenvolvimentistas para o NE e para o Semiárido e apontar a baixa eficiência das mesmas na redução do desequilíbrio econômico e social da região em relação a outros territórios brasileiros. Procedeu-se uma abordagem histórica com a tentativa de acoplar a cronologia dos modelos e estilos de desenvolvimento do NE com a cronologia de políticas públicas no semiárido propostas por Campos (2014). A metodologia utilizada, de acordo com Szmrecsányi (2008), consistiu em revisão analítica e crítica de contribuições de historiadores e economistas, associada com uma forma particular de observação participante, devido ao envolvimento do autor com o Projeto Áridas¹, com as revisões conceituais e programáticas feitas pelo Centro de Gestão e Estudos estratégicos (CGEE)² e com a participação na elaboração do Plano de Desenvolvimento do Nordeste³. A expectativa é que ainda se possa rever as intervenções públicas no Semiárido, visando torna-las mais eficientes.

2. A economia do Nordeste e do Semiárido em relação ao Brasil

Nas últimas duas décadas, em que pese a transferência de recursos dos fundos constitucionais, o Nordeste, a rigor, segundo a Tabela 1, não alterou sua participação relativa no PIB nacional. O mesmo podendo se dizer em relação ao Semiárido, inobstante o bom desempenho de áreas nas quais é possível praticar a irrigação

Tabela 1 – Participação das Regiões Brasileiras no PIB real do Brasil – (Médias 2002-04 e 2017-19) e Crescimento das Médias

Regiões	Média 2002-04	Média 2017-19	Crescimento
Norte	4,80%	5,60%	17%
Nordeste	12,93%	14,33%	11%
Sudeste	56,77%	53,01%	-7%
Sul	16,69%	17,11%	2%
Centro-Oeste	8,81%	9,95%	13%
Semiárido nordestino	4,18%	4,99%	19%

Fonte: base em IBGE (2021).

Embora a tabela revele uma melhoria na participação do Semiárido, inclusive com um crescimento entre os valores médios de 19%, o quadro de carências não se alterou. Na realidade, analisando décadas de intervenções federais no NE, Buarque (2019), parodiando Giorgio Tomasso Lampedusa, afirma que a região mudou para permanecer no mesmo lugar. Toda a transferência de recursos ao longo dos anos, simplesmente, levou a região à mesma participação no PIB nacional. As mudanças regionais não mudaram a estagnação coletiva.

Em realidade existem vários nordestes, com características diversas e com respostas distintas aos estímulos desenvolvimentistas. A sociedade e a economia não sendo nem tanto duais, como pretendiam explicar Jacques Lambert em seu livro “Dois Brasis” (1967) e Roger Bastide em

¹ Esforço colaborativo dos Governos Federal, Estaduais e de Entidades Não-Governamentais, comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável no Nordeste.

² Em 2015, foi realizada uma reunião de trabalho com várias instituições ligadas à pesquisa sobre o Nordeste e foi definida a elaboração de um Portfolio de tecnologias para o desenvolvimento sustentável do Semiárido

³ PRDNE 2019



“Brasil Terra de Contrastes” (1959), e nem tanto funcionais, como sugere Francisco de Oliveira em “Crítica da Razão Dualista” (2015). Pretende-se seguir a linha do heterogêneo mostrado por Gustavo Maia Gomes em “Velhas Secas em Novos Sertões” (2001). Com efeito, o NE pendula do Porto Digital em Recife, um celeiro de “startups”, ao Raso da Catarina, na Bahia, onde a sobrevivência da agricultura familiar se torna quase impossível, se depender unicamente dos recursos naturais e da atividade agrícola.

Ao longo de uma história impregnada de caldeamentos raciais, de diversos tipos de intervenções do Estado e de protagonismos sociais mal e bem-sucedidos, o Nordeste vai em espasmos, avanços e recuos, construindo uma economia mais moderna e competitiva e uma sociedade mais afluyente, exceto na maior parte do Semiárido. Neste território, sem os mecanismos governamentais compensatórios de transferência de renda e aposentadorias, o quadro seria bem pior.

3-Marco Conceitual do Desenvolvimento Econômico

Durante muito tempo, desde Adam Smith, crescimento econômico, desenvolvimento econômico e progresso econômico foram usados como sinônimos. O crescimento seria, então, uma tendência integradora das flutuações ou ondas dos ciclos econômicos como diria Sir John Hicks. No pensamento neoclássico, até aproximadamente 1950, o crescimento econômico, grosso modo, equivalia a desenvolvimento econômico. A inclusão do conceito de crescimento econômico no pensamento neoclássico dera-se com a inserção da dinâmica econômica, de fundamentação marxista, myrdaliana e schumpetariana, ao modelo do equilíbrio geral walrasiano. A consolidação desta inserção nesta corrente intelectual se dá com o sucesso de Hicks e Samuelson em suas tentativas de dar fundamentos dinâmicos apropriados à teoria do equilíbrio geral, que por si só não explicava ciclos econômicos, inflação, desemprego e crises. Esta inflexão tornou-se também possível porque, tanto Keynes quanto Schumpeter, chegaram à conclusão que, ao contrário da visão contida no reducionismo walrasiano, o processo capitalista era estruturalmente instável. Keynes ressaltou a flexibilidade estrutural intertemporal induzida pela liquidez, enquanto Schumpeter ressaltou a flexibilidade tecnológica advinda da criação do crédito. (BAIARDI e TEIXEIRA, 2010; SHACKLE, 1999; VIEIRA e DOS SANTOS, 2012).

No início da segunda metade do século XX, o crescimento econômico e o desenvolvimento econômico conceitualmente já estavam separados. As contribuições para que isto acontecesse vieram principalmente de Joseph Alois Schumpeter e de Gunnar Myrdal. Em sua obra Teoria do Desenvolvimento Econômico de 1911, Schumpeter, propõe a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico quando diz: “.....o mero crescimento da economia, representado pelo aumento da população e da riqueza, não será designado aqui como um processo do desenvolvimento”. Para Schumpeter, desenvolvimento econômico “é mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo circular com perturbações que sempre alteram e deslocam o estado de equilíbrio anteriormente existente”. Desenvolvimento consiste na realização de novas combinações para as quais existem possibilidades no estado estacionário. O crescimento, por sua vez, e segundo mesmo autor, seria meramente uma gradual, sequencial e contínua mudança no longo prazo, a qual advém de um aumento da poupança por habitante. Schumpeter sugere que os indicadores do crescimento econômico são mais facilmente obtidos, tais como produção física, renda, despesas etc., enquanto os indicadores de desenvolvimento, são mais numerosos



e envolvem distribuição de rendas, bem-estar etc. (BAIARDI e TEIXEIRA, 2010; SHACKLE, 1999; VIEIRA e DOS SANTOS, 2012).

Myrdal, que integrou a Escola Sueca, propõe uma diferenciação nos intervalos da dinâmica econômica, distinguindo o *ex ante* do *ex post* e reconhecendo o futuro como sendo, qualitativa, fundamental e essencialmente diferente do passado. Ele não somente percebeu a diferença entre crescimento e desenvolvimento, como via o desenvolvimento estritamente relacionado à natureza, seja na expansão da fronteira agrícola, extração de minérios, combustíveis fósseis, etc.

Outros autores, ao discutir as diferenças entre o crescimento econômico e o desenvolvimento econômico, enfatizaram que o crescimento econômico é mono-dimensional e o desenvolvimento econômico é multidimensional, pois além da produção, poupança e renda per capita, supõe mudanças e mensura a economia informal, índice de serviços de saúde e educacionais por habitantes, lazer, trabalho voluntário felicidade etc. Nesta linha, definem desenvolvimento como crescimento com mudança. Celso Furtado, por sua vez, afirma que o “crescimento econômico, tal como o conhecemos, vem se fundando na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza por seu projeto social subjacente”, que supõe satisfação das necessidades básicas da maioria da população (BAIARDI e TEIXEIRA, 2010; SHACKLE, 1999; VIEIRA e DOS SANTOS, 2012).

Antes da vertente do desenvolvimento sustentável emergir, associando a possibilidade de expansão da economia com preservação dos recursos naturais, o desenvolvimento adquire estatuto próprio e independente, beneficiando-se inicialmente das contribuições de Keynes e pós keynesianos, das de Prebisch e outros pensadores cepalinos e das de Myrdal. Dado este passo, a partir de 1970, no âmago deste paradigma, emergem vertentes defendendo especificidades, qualificações e condicionamentos para o desenvolvimento econômico: 1) ser fortemente dependente de instituições internas a cada país, uma vertente institucionalista; 2) ter um imperativo de sustentabilidade, apelo influenciado pelas pesquisas do Massachusetts Institute Technology e do encontro denominado Clube de Roma; 3) fundindo as contribuições de Krugman, Porter e Antônio Barros de Castro, ensejando um *Big Push* ou promovendo um *Catch Up* para se alcançar o desenvolvimento econômico e 4) depender de inovações tecnológicas radicais, visão evolucionária que nasce da corrente neo-schumpeteriana tendo como fonte de inspiração as obras de Schumpeter e de Sylos Labini. A essência desta visão de desenvolvimento econômico, que melhor explica o capitalismo do século XXI, explora a relação entre mudança técnica e desenvolvimento e está contida no artigo de Richard Nelson e Sidney Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, (1973). A vantagem desta visão comparativamente às demais é propor a inovação e a competitividade como fontes do desenvolvimento econômico.

A título de síntese pode-se dizer que segundo os autores analisados, a qualidade do governo e das instituições são responsáveis por haver ou não um processo virtuoso de desenvolvimento. Ou seja, há que se buscar nas experiências ao longo da história determinações porque somente elas podem explicar como Estado e sociedade interagiram para que se tenha as condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento nacional e consequentemente regional. A démarche consiste em ver, portanto, o que deu certo e o que não deu no NE e o que adquiriu



sustentação e o que foi meramente efêmero. (BAIARDI e TEIXEIRA, 2010; SHACKLE, 1999; VIEIRA e DOS SANTOS, 2012).

4-Modelos de Desenvolvimento do Nordeste Brasileiro

Os modelos de desenvolvimento aqui propostos são um exercício de tipologia baseado na história econômica, política e social dos países em desenvolvimento, ou emergentes, que teria aplicação no NE, com uma periodização que se estenda da fase colonial à contemporaneidade.

A literatura econômica propõe que a América Latina e o Brasil tenha tido dois momentos e três modelos de desenvolvimento. O **primeiro momento** de desenvolvimento teria como base funções de produção inicialmente exógenas, nas quais o progresso técnico e o capital humano eram externos, proviam das metrópoles colonizadoras. Um **segundo momento**, seria aquele no qual o progresso técnico e o capital humano passaram a ser gerados endogenamente, com recursos internos. Estes dois momentos incluiriam, grosso modo, três modelos de desenvolvimento. O **primeiro** é modelo primário-exportador com a inserção da economia latino-americana no sistema global de comércio ocorrendo mediante uma clara divisão internacional do trabalho. Inicialmente aos países da região caberia o papel de fornecimento de matérias primas, riquezas minerais e alimentos para o fortalecimento dos Estados nacionais europeus e a expansão do mercantilismo. A vigência deste modelo se estende desde a época na qual a totalidade dos países da América Latina eram colônias até o momento no qual a maioria já era formada de estados nacionais. (FURTADO, 1970)

O **segundo** é o Modelo Desenvolvimentista de Substituição de Importações, quando os Estados-nações concebem e aplicam políticas de fomento à industrialização e nelas, no caso brasileiro, cabem 3 submodelos: a) o de industrialização leve, de bens de consumo pessoal e de instrumentos de trabalho; b) o de fomento às indústrias de base, siderurgia, química e de cimento e c) o período de indústrias pesadas, de bens de consumo duráveis e de bens de capital. A dificuldade de importar, devido à recessão mundial, estimulou a produção nacional que evoluiu de pequenas oficinas e plantas de beneficiamento para indústrias plenamente constituídas.

Neste campo as teorias sobre a gênese do processo de industrialização brasileira mudaram nas últimas décadas. De um nascimento ligado à acumulação primitiva no complexo cafeeiro, que teria permitido a metamorfose do baronato do café para a burguesia brasileira, passa-se, a partir de uma pesquisa empírica realizada por Bresser Pereira (1964), a identificar na capacidade criativa dos artesãos italianos da primeira onda de imigração, a conversão da oficina em fábrica, seguindo uma trajetória observada na primeira revolução industrial quando a manufatura se converte em indústria, denotando a existência de uma pequena capacidade anteriormente instalada no setor secundário. A demanda interna não afetada pela crise, graças à política de valorização do café, e o surgimento de um mercado de bens de salário após a abolição da escravidão, deram sustentação ao nascimento da indústria desse sub modelo a).

Dessa forma, a indústria substitutiva de importações ganhou espaço em relação à atividade exportadora e as variáveis dinâmicas da economia passam a ser endógenas, com o crescimento voltado para o mercado interno. Durante a vigência do Modelo de Substituição de Importações, surge o *Estado desenvolvimentista*, trazendo consigo o centralismo, o autoritarismo, o nacionalismo e o populismo. Tal movimento apresenta como casos paradigmáticos os governos



de Vargas no Brasil, de Perón na Argentina e, em alguma medida, o de Cárdenas no México (ALMEIDA, 2013; FURTADO, 1970 - 1974; MELLO, 1991).

O terceiro é modelo é o neo desenvolvimentista, que persegue a integração econômica nacional e a inserção no mercado internacional e que se torna contemporâneo do denominado processo recente de globalização da economia. O terceiro modelo é impulsionado pelo *Estado Ajustador*, que resulta do esgotamento político do populismo e da perda de dinamismo do modelo de substituições de importações. Esse modelo emerge com mais nitidez nos últimos cinquenta anos como resposta ao esgotamento do populismo e do modelo de substituição de exportações. Toda América Latina foi palco de um processo estrutural de redirecionamento dos modelos de desenvolvimento anteriores com ênfase, a partir dos anos setenta do século passado, no crescimento endogenamente estimulado. Nesse modelo, uma vez ultrapassado o modelo de substituição das importações, incorporou-se o crescimento das exportações tanto do setor primário, que já possuía mercado externo garantido, quanto dos produtos industrializados, que dispunham de vantagens comparativas e competitivas, decorrentes da divisão internacional do trabalho. Nele foram estimuladas, na linha da desconcentração industrial e da integração econômica nacional, a criação dos polos de desenvolvimento regionais e setoriais, promovendo ondas de crescimento e aproximações espaciais entre os centros mais desenvolvidos e as periferias. Como parte desse modelo passou-se a discutir com maior profundidade nos anos 1960 e 1970 o efeito da ação pública sobre as localidades e regiões não desenvolvidas, contrapondo-se ao fracasso ou esgotamento do modelo de desenvolvimento “de fora para dentro”, no plano nacional, praticado anteriormente. Esse terceiro modelo costuma ser associado, no caso do NE, ao segundo momento de desenvolvimento, no qual o progresso técnico e o capital humano passaram a ter uma contribuição regional mais ampla, oferecendo uma base endógena, “de baixo para cima”, mais consistente. Embora já na década de 70 do século passado alguns países em desenvolvimento houvessem abandonado a estratégia de substituição de importações, promovendo modificações estruturais em direção à maior abertura ao comércio exterior e à reforma do Estado, no caso do Brasil o NE não acompanhou o ritmo das regiões Sudeste e Sul. O NE funcionou, e em alguns setores ainda funciona, como periferia, fornecedora de mão de obra e de matérias primas ou de bens intermediários como é o caso do Polo Petroquímico da Bahia que até o momento não tem uma expressiva produção de bens finais. (UDERMAN, 2008; ALMEIDA, 2013)

5 Estilos de Desenvolvimento do Nordeste Brasileiro

Estilos são os traços marcantes do desenvolvimento dentro dos três modelos apresentados. Cronologicamente eles se inserem nos modelos na forma de períodos, uma dimensão temporal mais reduzida. Os estilos são mais aderentes ao que ocorreria no nível nacional e regional, Brasil e Nordeste.

Para cada período procurar-se-á focalizar o papel das instituições, conceituadas de acordo com os trabalhos seminais de Douglass North (1991) e David Landes (1998), como as regras do jogo em uma sociedade. A função principal das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza estabelecendo uma estrutura estável, não necessariamente eficiente, da interação humana. A estabilidade das instituições, de nenhum modo, contradiz o feito de que elas estejam em mudança permanente. No caso do desenvolvimento de uma região as instituições é que definem os padrões das ações do Estado e da sociedade civil visando ocupação do território, estabelecer sua dinâmica, fomentar atividades produtivas visando o mercado interno e o comércio

internacional, promover o tecido urbano e demais atividades relacionadas às funções de governo e à vida em sociedade.

1500-1822 A economia agrário-exportadora durante o período colonial e o efêmero enclave da presença holandesa no Nordeste.

Este período tem como características principais uma economia agroexportadora, diligenciada por um Estado forte e centralizado a serviço da Coroa, da nobreza e das sociedades patriarcal e patrimonial, tanto ao nível nacional como no Nordeste. A sociedade era absolutamente estratificada, senhores e agregados no estrato de cima e escravos no estrato inferior. Somente em algumas cidades, já na segunda metade do século XVIII, houve registro de vida orgânica da sociedade na forma de reivindicações dizendo respeito a pleitos de maior atenção da metrópole, redução de impostos ou de independência, como no caso da Inconfidência Mineira. As relações de comércio internacional se davam no marco do exclusivo colonial.

Os processos de colonização não são todos iguais. É um imperativo distinguir a colônia de exploração da colônia de povoamento. Como comparar os pilgrims do Mayflower que aportaram na New England em 1621, cerca de 10 anos antes dos puritanos, com os portugueses que chegaram no Brasil pela Bahia e Rio de Janeiro? Os pilgrims estabeleceram regras de relacionamento com os nativos, proibiram a escravidão e construíram escolas. Os portugueses aqui abandonados como alternativa a apodrecerem nas prisões de Portugal, não pouparam os nativos que se recusavam à submissão, engravidaram com ou sem consentimento milhares de nativas e estabeleceram as regras de acumulação de riquezas. (BAIARDI, 2022)

Iniciada a fase do complexo agro açucareiro em 1533, no início convivendo com o extrativismo, a colônia ingressa em uma outra fase marcada pela implantação de infraestrutura necessária, por um mínimo de presença do Estado encarregado da ordem interna da defesa e da arrecadação. O complexo agro açucareiro exigia racionalidade dos agentes econômicos e utilizava um estado da arte no processo de produção considerado avançado, seja na produção da matéria primas como no processamento. Segundo Gorender (1990) ocorreram inovações tecnológicas que dependeram de subjetividades da força de trabalho escrava. Isto aconteceu não somente na atividade agro açucareira, mas também no beneficiamento de minérios e na metalurgia em Minas Gerais. A escravidão no Brasil foi de caráter nitidamente econômico visando reduzir o custo unitário da produção de açúcar e ampliar a competitividade, completamente diferente da escravidão clássica que tinha outras determinações. (GORENDER, 1990). O complexo agro açucareiro deu maior sustentação ao modelo agrário-exportador até meados do século XVIII, quando se esboça o ciclo de mineração. Antes desse período foi responsável por estilo de vida suntuária dos senhores de engenho, pelo comércio e pela infraestrutura de cidades como Recife e Salvador.

O enclave holandês que durou de 1630 a 1654 se constituiu em um estilo de desenvolvimento diferente, embora efêmero. Durante O consulado nassoviano (1637-1644), as cidades mereceram atenção e houve progresso científico e cultural como a construção de um observatório astronômico, a pesquisa botânica e agrônômica, o planejamento urbano, a tolerância com judeus e religiosa em geral, a ponto de em Recife ter sido criada a primeira sinagoga do “novo mundo”. O Estado também se modernizou com autonomia política, independência do judiciário e a criação de um parlamento. Até um projeto de universidade foi concebido e o NE foi visitado por homens de ciência que deixaram obras relevantes sobre a

fauna e a flora. O enclave holandês se aproximava mais de uma colônia de povoamento que de exploração e muitos desses benefícios só foram ser restabelecidos no Brasil pouco antes da formação do Estado nacional em 1822.

Se os portugueses priorizavam a monocultura açucareira que reduzia a vida na colônia a ser um entreposto do comércio de açúcar e no mercado internacional respeitavam rigorosamente o exclusivo colonial, os holandeses agiram de forma diferente. Por meio da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais promoveram a introdução de fruteiras exóticas, promoveram estudos sobre a flora e fauna, cuidaram da cultura, aproximando-se mais do que seria conhecido como colônia de povoamento, mesmo sem expressivo contingente de populações dos países baixos. Fomentaram o surgimento de agricultura familiar, transformando em colonos com acesso à terra, brancos e mestiços. O comércio internacional, ainda que hegemonizado pela Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, não se dava somente com a Holanda, mas com quem demandasse açúcar e outros produtos. (BOXER, 1961).

Além da plantation açucareira o Brasil colônia começou a produzir no NE em meados do século XVIII o tabaco, o algodão, o couro e o cacau, que também eram exportados após beneficiamentos que utilizavam intensamente mão de obra escrava. Dessas somente o algodão era plantado em terras mais continentais, menos úmidas. Em meados do século XVIII com a crise do açúcar e o fortalecimento da mineração cujos produtos eram exportados pelo Rio de Janeiro, a capital da colônia muda para essa cidade (FURTADO, 1970-1974; SZMRECSÁNYI, 2002).

1822-1888, A economia agrário-exportadora e início da industrialização no Brasil como Estado nação, em transição da monarquia absoluta para a monarquia constitucional.

Este período tem como características principais a manutenção da economia agroexportadora, com uma pauta de exportação nacional ampliada com a introdução do café. Os três produtos agrícolas que tinham sido importantes no período colonial continuaram a ter grande relevância na pauta de exportações, o açúcar, o algodão e o fumo, mas o café ultrapassaria definitivamente o açúcar como o principal produto exportado, em termos de valor, no início da década de 1830. Em termos de instituições houve avanços. O Estado nacional, a exemplo da fase colonial, se revelava forte e centralizado a serviço da nobreza nacional e das sociedades patriarcal e patrimonial. A sociedade, em que pese a manutenção da escravidão, mudara, se tornou mais aberta e complexa e no segundo império a vida política se estabelece com partidos e eleições regulares. As relações de comércio internacional se davam livremente.

Como sinais de transformação econômica ocorre também uma diversificação da agricultura, que progressivamente começa a responder pelo abastecimento alimentar, a ampliação da infraestrutura em termos de portos e ferrovias e nascimento de um setor industrial voltado para a construção naval, processamento de alimentos, têxtil e vestuário, bebidas e instrumentos de trabalho, sendo que esta última como a de construção naval beneficiavam-se de pequenas siderurgias em Minas Gerais.

No que tange ao NE, a crise da produção açucareira, que levava o ouro e depois o café a ter maior peso que o açúcar na pauta de exportação, influenciou viagens do Imperador Pedro II a região em meados do século XIX para conhecer problemas e conceber soluções entre elas garantir o acesso à água para consumo humano e animal no Semiárido, após a morte estimada de quase 500 mil de nordestinos e um êxodo rural jamais visto que elevou em pouco tempo em



cinco vezes a população de Fortaleza. Na ocasião emitiu a ordem de construção do açude de Quixadá de onde sairiam 50 km de canais de irrigação. As barragens e açudes tinham como critérios de localização gargantas ou estreitos nas formações rochosas e não proximidade de terras apropriadas para irrigação. A irrigação como hoje se conhece não existia. O que se praticava era o aproveitamento da umidade das várzeas quando os rios baixavam e a construção de cacimbas nas margens. Estas intervenções marcam o nascimento de uma política hídrica.

Vale salientar como política de apoio ao NE o estímulo à implantação de indústrias têxteis, que foram proibidas durante o período colonial. Sensibilizado com o sucesso da produção de algodão o governo imperial fomenta a implantação de indústrias têxteis no NE a partir de 1866. Em cerca de 20 anos o NE contava com 15 indústrias de tecelagem, 12 das quais na Bahia. Embora a quase totalidade destas fábricas se localizassem no bioma Mata Atlântica, de alguma forma irradiavam influência em parte do Semiárido onde fosse possível produzir a fibra do algodão. (SZMRECSÁNYI, 2002; ALMEIDA, 2013; FURTADO, 1970 – 1974; MELLO, 1991; CARVALHO, 1988)

1889-1929, Início da transição do modelo agrário-exportador para o modelo de substituição de importações durante a República Velha.

Este período é marcado pela hegemonia econômica do complexo cafeeiro, pela ampliação da industrialização leve, bens de consumo pessoal e instrumentos de trabalho, e pela grande instabilidade econômica, política e social. É provavelmente o período no qual o Estado nacional menos intervém no Nordeste, sendo sua economia caudatária da economia nacional.

Passado a “fase da espada”, dos presidentes militares Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto, a República se consolida politicamente, mas a economia, sob o comando de Ruy Barbosa, entra em crise, sobretudo após a manobra financeira conhecida como encilhamento. Neste período as instituições correspondiam a um Estado forte e centralizador e a uma sociedade que começa a se tornar mais complexa, incorporando mais estratos, sobretudo em decorrência da imigração não ibérica que ensejou movimentos trabalhistas. O avanço da urbanização e dos serviços levou à formação de uma classe média politicamente atuante e também à organização dos trabalhadores fabris. O NE, onde ocorria a maior concentração de estados periféricos, todos eles submissos politicamente ao governo central, não se beneficiou deste processo. Nenhuma ação desenvolvimentista foi conduzida. O Estado Liberal-Oligárquico não atuou em prol da integração nacional, não houve sequer a instituição de um planejamento federal sistematizado. Próximo ao fim do período todo o NE contava apenas com 5% do parque industrial brasileiro.

A atividade industrial que apresentou mais dinamismo foi a produção de açúcar. Neste setor ocorreu uma transição caracterizada pela substituição progressiva dos engenhos pelas usinas, o que socialmente significou a decadência progressiva da antiga aristocracia da cana de açúcar e o nascimento de novos setores ou grupos sociais baseados no desenvolvimento do capital industrial e financeiro. Na agricultura destacaram-se a produção de cacau e fumo que junto com açúcar lideravam as exportações. Nesse contexto, começa também a sobressair-se o cultivo do algodão, principalmente uma variedade típica do Seridó. (SZMRECSÁNYI, 2002; ALMEIDA, 2013; FURTADO, 1970-1974; MELLO, 1991; CARVALHO, 1988)

Período 1930-1945 Avanços no modelo de substituição de importações e as primeiras iniciativas de um desenvolvimento de concepção autóctone com o fomento à infraestrutura, à indústria de base e à integração nacional, durante a Era Vargas



É ocioso falar do papel da Revolução de 1930 na modernização da vida nacional. Surge um projeto de nação mais aberto, social inclusivo e politicamente mais democrático. O fato do mesmo não se implantar em sua plenitude, sobretudo no que se refere à democracia, não tira o mérito de ser o mesmo indutor de mudanças no aparato estatal que inclui dezenas de iniciativas de regulamentação pública das atividades econômica, da exploração dos recursos naturais e da vida em sociedade. Efetivamente há um esforço para diversificar a economia cujo principal impulso se dirige para a implantação de um novo padrão de crescimento centrado na indústria e para a legitimação da ação planificadora e intervencionista do Estado, que se faz presente também no Nordeste (ALMEIDA, 2013).

O Nordeste passa a ser visto não como uma região ao norte meramente agroexportadora, mas como um território que deveria se tornar mais funcional ao resto do país mediante a integração econômica. As obras ferroviárias e rodoviárias ligando o Nordeste a sul Sudeste e o fortalecimento da navegação no litoral brasileiro confirmavam essa intenção. Ao longo governo Getúlio Vargas (1930-1945) preservou a lógica vigente de construção de açudes como antídoto contra as secas, com aproveitamento limitado para a irrigação em decorrência da estrutura agrária. Em 1945, o então Instituto Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), tornou-se finalmente Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) (CARVALHO, 1988).

Duas medidas impactantes como a criação da carteira de crédito agrícola e industrial do Banco do Brasil, a CREA e a criação Instituto do Açúcar e do Alcool, possibilitaram alguma modernização da economia nordestina, alentada também pela criação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco, CHESF e início da construção da usina piloto de Paulo Afonso já no fim da Era Vargas. Em relação à pesquisa agropecuária, estabeleceu-se uma coordenação das estações experimentais e unidades de serviços especializados espalhados pelo país por meio de uma série de órgãos que começa com a Diretoria Geral de Pesquisas Científicas e termina com o Serviço Nacional de Pesquisas Agronômicas, criado em 1943, o qual tinha sob sua responsabilidade vários institutos de pesquisa da estrutura central como o Instituto Biológico, o de Química, o de Óleos, o de Meteorologia, o de Genética etc. e os institutos da estrutura descentralizada como os institutos agronômicos criados em cada grande região. (ALMEIDA, 2013) (CARVALHO, 1988). (FURTADO, 1970; 1974) (MELLO, 1991). (SZMRECSÁNYI, 2002).

1946-1964 O aprofundamento do modelo desenvolvimentista de substituição de importações, a integração nacional e as agências de desenvolvimento do Nordeste após-Segunda Guerra.

Neste período, no qual a Constituição de 1946 redefine o papel do Estado diante das várias regiões do país, é possível identificar como vontade política, pela primeira vez, a tentativa de endogeneizar a dinâmica da economia nordestina. O desenvolvimento endógeno ou local pode ser alcançado com a utilização de fatores de produção e mais capital social, capital humano, conhecimento, P&D, existentes dentro de um país ou uma região. O país ou região dotada desses fatores teria as melhores condições de atingir um desenvolvimento acelerado e equilibrado. Este desenvolvimento se daria mediante incorporação da região no modelo de substituição de importações, não somente em relação ao mercado externo, mas também em relação ao mercado interno. A ideia era reduzir a magnitude das importações e fazer com que as trocas comerciais com Sudeste e Sul não se dessem assimetricamente, com o Nordeste ofertando produtos com baixo valor agregado. Ainda como legado do segundo governo Vargas

que é criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE. (ALMEIDA, 2013).

No governo de Juscelino Kubitschek que emblemiza a capacidade brasileira de substituir importações, enquanto o Brasil como um todo inicia uma trajetória de desenvolvimento sustentado com industrialização que vai além da indústria de bens de consumo duráveis, expandindo a capacidade de produção de bens de capital, o Nordeste entrava na década dos anos cinquenta do século passado com uma população de 18 milhões de habitantes, o que representava 34,58% da população brasileira à época. Em termos econômicos o PIB gerado na Região representava 16,4% da renda gerada no Brasil e a renda *per capita do nordestino* alcançava apenas 48,0% do que ganhava o brasileiro. Este era o quadro socioeconômico em 1950, periodicamente agravado com os efeitos devastadores da seca, o qual determinou uma série de ações dirigidas ao desenvolvimento regional. Um olhar oficial sobre as fragilidades e sobre as vantagens comparativas é feito no segundo período varguista, marcado por preocupações estratégicas e de longo prazo. Entretanto, antes mesmo, havia um entendimento de que experiências internacionais deveriam inspirar a ação do Estado para minimizar os problemas do NE, sobretudo do Semiárido. Neste sentido, foi criada em 1948 a Comissão do Vale do São Francisco, CVSF, uma réplica regional da Tennessee Valley Authority, a TVA, visando elaborar e garantir a execução do Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco. Neste contexto, no que se refere ao DNOCS, sua ação se ampliou e se tentou abandonar o conceito de “combater” as secas e adotar a filosofia da convivência com seus efeitos, deslocando a abordagem da questão da dimensão climática para a econômica e social.

Outra iniciativa de grande relevância foi a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) em 1952 e do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE) em 1954. O Banco do Nordeste não pretendia simplesmente substituir o Banco do Brasil, mas se constituir um instrumento financeiro especializado, em complemento ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, para além das ações de mitigação hídricas, impulsionar o progresso econômico do Nordeste, experimentando técnicas de assistência financeira ainda incipientes no sistema bancário brasileiro.

Culminando as intervenções do Estado para o NE se tem a criação da Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste, SUDENE em 1959, com base em estudos realizados pelo Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste, GTDN, que elaborou sob a coordenação Celso Furtado, uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste, com suporte teórico da intervenção planejada na região. À SUDENE coube a política de industrialização baseada em incentivos fiscais, legislação de 1963 conhecida como 34/18, em referência ao artigo e à sua modificação. Este mecanismo proporcionou a ampliação do parque industrial no NE, sobretudo nas regiões metropolitanas de Recife e Salvador, embora o padrão tecnológico e a capacidade de gerar empregos diretos destes investimentos ficassem a desejar. O escopo de atuação da SUDENE não se limitava à industrialização pois inúmeros estudos e levantamentos foram feitos no período, sobretudo no que concerne aos recursos naturais. O GTDN previa i) intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; ii) transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos; iii) transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-



la mais resistente ao impacto das secas; iv) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estavam em condições de receber os excedentes populacionais criados pela reorganização da economia da faixa semiárida. Houve também por parte da SUDENE fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico.

O momento político ensejou também a modernização do rural em decorrência dos debates sobre reforma agrária e sobre a extensão dos direitos dos trabalhadores urbanos aos rurais, tendo como causa a disseminação do sindicalismo rural. (SZMRECSÁNYI, 2002; ALMEIDA, 2013; FURTADO, 1970-1974; MELLO, 1991; CARVALHO, 1988).

Período 1965-1986 Início do modelo neo-desenvolvimentista, a integração econômica, continuidade das políticas industriais, particularidades dos PNDs e a repercussão no NE

Os governos militares que se sucedem até 1986, promoveram mudanças de marcos regulatórios que permitiram a superação de inúmeros gargalos que estagnavam a economia brasileira e elevavam a inflação. Flexibilização das relações de trabalho, sistema de financiamento da habitação urbana, infraestrutura de transporte e telecomunicação, política industrial com expressivos incentivos e política científico tecnológica, foram a marca no período. Durante os governos militares (1964-84), a política industrial assumiu o viés da intervenção direta do Estado no setor produtivo, aprofundando e radicalizando práticas políticas já existentes no período varguista. O Estado passou a investir maciçamente em programas de crescimento nas áreas das telecomunicações, transporte rodoviário, ampliação dos sistemas de geração e distribuição de energia elétrica. Em infraestrutura, esse período se notabiliza pelos projetos e construções de obras de grande porte. Como exemplos tem-se a ponte Rio-Niterói e os sistemas viários urbanos, a transamazônica, e o acordo nuclear Brasil-Alemanha, para construção de nove usinas atômicas. Todo este esforço visava, em última instância, criar economias externas para investimentos nacionais e estrangeiros. O crescimento da participação do Estado na economia, de 1964 a 1985, foi expressivo. Em 1985, cerca de 20% do PIB era obtido em empresas estatais. Entre 1968 e 1973 o país experimentou um grande crescimento na produção industrial. O PIB elevou-se, reflexo da maior produção de bens duráveis, principalmente eletrodomésticos e automóveis. O país apresentou taxas médias de crescimento em torno de 7% a.a., com alguma transformação na base produtiva. Os estrategistas militares e econômicos do período defendiam que industrialização do Brasil avançasse cobrindo todos os setores, indo de A à Z, independentemente das vantagens comparativas, entendimento que foi reforçado durante as Guerras das Malvinas, que exacerbou a dependência argentina de produtos como os insumos básicos e medicamentos. Como parte desta estratégia se promoveu o fomento da Pesquisa e Desenvolvimento, P&D, industrial, com implantação.

Este período foi pródigo em termos de planejamento. Durante ele há o registro de seis planos macroeconômicos⁴. Durante o I e o II PNDs, houve ênfase em políticas industriais ancoradas na elevação da demanda por bens duráveis (cresceu, em média, 23% ao ano), na forte expansão do crédito e do mercado de capitais para segmentos de maior renda. Cabe enfatizar o

⁴ O Plano e Ação do Governo, PAEG (1964-1966); O Plano Estratégico de Costa e Silva e Junta Militar (1968-1970); O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970 -1973); criação do Sistema de Planejamento Federal em novembro de 1972; o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, I PND, (1972-1974); II PND, plano quinquenal (1974-1979) que incluía o PBDCT Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e o III PND.



pioneirismo do PBDCT visando dar apoio financeiro a programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico nacionais. O principal instrumento da política foi a criação de um fundo público (o FNDCT), que começou a operar em 1971, sob a direção da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), criada em 1967 como empresa pública. O Brasil chegou ao final do século XX com um parque industrial sólido, embora atrasado em relação à mudança do paradigma metal-mecânico e químico para o paradigma da economia do conhecimento (microeletrônica, software, semicondutores, etc.)

No que se refere ao Nordeste, a SUDENE perdeu voz na sua proposta de endogeneizar o desenvolvimento regional e o NE passou a ser parte do modelo de desenvolvimento por integração econômica nacional, o qual, regionalmente, permitiu ir além da industrialização estimulada pelo mecanismo 34/18, depois convertido em FINOR, criado 1974. Dá-se a modernização da infraestrutura, a valorização da agroindústria açucareira por meio do Pro - Álcool e a implantação de moderna indústria Petroquímica. Estas mudanças em essência fizeram o NE passar de tradicional produtora de bens primários para uma região mais especializada na produção de insumos industriais, bens intermediários, para as modernas fábricas do Sudeste do país.

Na área agrícola também foram feitos investimentos consideráveis. Aos produtores propensos a modernizar suas atividades, foram disponibilizados créditos, assistência técnica, facilidades de transporte e armazenagem que levaram o Brasil a tornar-se o maior produtor de soja do mundo. Promoveu-se também as políticas de expansão da fronteira agrícola, o que foi um acerto no que se refere à integração do cerrado, inclusive no NE. Em relação ao mundo rural as mudanças não foram menores. Foram realizadas intervenções consideráveis e após 1964 o Banco do Brasil converteu-se no maior banco a operar crédito rural do mundo, financiando de modo subsidiado, principalmente a produção agrícola que se destinava à exportação, beneficiando no NE em particular a expansão da produção de cacau. Com pacotes tecnológicos gerados pela EMBRAPA, de cuja importância é ocioso falar, e crédito subsidiado, foi possível promover uma modernização da agricultura de baixo para cima, adotando-se a via prussiana. Ainda em relação à Agricultura cabe registrar a criação ao nível nacional do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, contemplando ao nível das unidades da Federação a criação das Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola, as CEPAS, que no NE tiveram peso na elaboração e implementação dos Planos de Desenvolvimento Rural Integrados, PDRI's. (BELLINGIERI, 2005; SZMRECSÁNYI, 2002; ALMEIDA, 2013; CARVALHO, 1988; UDERMAN, 2008).

Período 1986-2022, modelo neo desenvolvimentista com aprofundamento da integração econômica do território nacional e com abertura incompleta para o mercado internacional. Da Nova República aos dias atuais

Com poucos anos após o encerramento do ciclo de governos militares o Estado brasileiro se modifica profundamente e a sociedade civil assume um protagonismo, nunca visto, nem mesmo após o retorno à democracia em 1945. A Constituição de 1988, modernizou a estrutura do Estado ao tempo que lhe conferiu um perfil mais provedor que regulador. Várias demandas sociais reprimidas foram atendidas, sendo a maior delas por meio de um programa de reforma agrária cujas metas a partir de 2000 vêm se reduzindo à medida que diminui a pressão das famílias sem-terra no meio rural e a partir de estudos recentes que sugerem que os assentamentos não vêm cumprindo seu papel.



Esse é um período com muitas controvérsias sobre o grau de intervenção do Estado na economia. Não obstante, problemas estruturais vêm se acumulando em decorrência de uma tendência de mais de uma década de elevação da despesa pública, inclusive pagamento da dívida interna, maior que a renda, acarretando queda na produtividade total dos fatores. Para alguns analistas até hoje o Brasil não conseguiu criar os fundamentos da competitividade sistêmica. A economia brasileira não se constituiu formadora de preços no mercado internacional, embora detenha competitividade no que concerne aos produtos primários e semielaborados.

No que concerne ao funcionamento da economia nacional, em tempos de globalização, amplia-se a integração e interdependência entre as regiões, e estabeleceu-se processo simultâneo de homogeneização e diferenciação. As regiões antes consideradas periféricas como o Nordeste, em decorrência de iniciativas mais privadas do que públicas, logram em certas circunstâncias, uma taxa de crescimento do PIB superior ao país e uma participação crescente do setor secundário no produto regional. A indústria petroquímica, a indústria automobilística, a siderurgia e a indústria metal-mecânica, entre outras, têm se expandido na região. No setor primário, a agricultura do cerrado, a agricultura irrigada, a silvicultura e a mineração, inclusive a exploração de combustíveis fósseis, vêm sistematicamente evoluindo, não obstante a falta de intervenções racionais, uma vez que o país perdeu a capacidade de planejar, o que se constata pelos problemas urbanos e rurais. O recente quadro da economia brasileira e a distribuição da renda pelos 3 setores, apontando declínio do setor manufatureiro, tem elevado o tom do discurso de alguns analistas, anunciando um apocalipse que seria o que chamam de retorno ao modelo agroexportador ou à primarização da economia.

Não há com sensatez como concordar com a existência de tal risco, até porque a especialização da economia brasileira em produção de alimentos não é exclusivamente primária. A cada ano os alimentos vão deixando de ser commodities para se transformarem em produtos com algum valor adicionado. Não corremos o risco de padecer da “doença holandesa” por uma razão muito simples: a produção vegetal e animal é cada vez mais dependente da indústria e dos serviços, tanto à montante como à jusante dos processos biológicos. Se a indústria convencional perde espaço no mercado interno e no mercado internacional é por falhas de escopo, de foco e ausência de inovações que reduzam os custos unitários de produção e diferenciem os produtos.

As regulares pesquisas sobre inovação tecnológica na indústria brasileira realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela FINEP, a PINTEC, revela queda nas despesas em P&D por parte do setor industrial. Com a agricultura brasileira, produção vegetal e animal, ocorre exatamente o oposto. Nossos centros de pesquisa agropecuária, nossos cursos em ciências agrárias e empresas localizadas no Brasil, com crescente reconhecimento internacional de qualidade, não cessam na árdua missão de gerar inovações de processo e de produtos tornando o Brasil sempre mais competitivo nesta fusão de vantagens comparativas com vantagens competitivas, em decorrência das peculiaridades da pesquisa e inovação induzidas, já reclamadas por Hayami e Ruttan desde o início dos anos setenta do século passado. O crescimento da participação do agronegócio no PIB brasileiro, não é ameaça, mas sim razão para alvissaras porque a viabilidade da economia nacional, seja em termos de balança comercial como de transações em conta corrente, é crescentemente dependente da produção vegetal e animal e de seus derivados. Demais, no amplíssimo setor denominado agronegócio, onde está presente a agricultura familiar que produz para o mercado, as operações dos agentes se dão com

um custo de transação baixo. Para crescer o agronegócio depende cada vez menos do Estado e menos ainda de subsídios escusos proporcionados pelo BNDES.

Trabalhos mostram que a produção do agro cresce a uma taxa mais do que o dobro da área cultivada. As pressões para ampliar a área cultivada com desmatamento são reduzidas sensivelmente com o aumento da eficiência, o que faz sentido pensar que é possível preservar a floresta densa da Amazônia com ocupações graduais e racionais do bioma cerrado. Os avanços de produtividade via transgenia e intensificação do uso do solo são alvissareiros e apontam para uma racionalidade crescente no rural econômico. O mesmo não se observa no rural social em decorrência da concentração produtiva e da marginalização de produtores, quadro sempre mais grave no Nordeste. As dimensões destas transformações podem ser vistas pelo lado demográfico, pois tendências ora em curso indicam o esvaziamento do campo, a escassez de trabalho e custos crescentes dos salários rurais, determinando adoção crescente da mecanização. O êxodo rural atinge ambos os sexos, mas com maior intensidade o sexo feminino. As principais causas do fenômeno de esvaziamento demográfico são fatores endógenos à estrutura familiar, como a queda da taxa de fecundidade e a fragmentação das famílias, a rápida redução da participação do tipo tradicional de família nuclear, a falta de sucessores para a atividade agrícola ameaçando a sustentabilidade da pequena unidade produtiva familiar. (BARROS e NAVARRO, 2022; SAMPAIO, 2022)

6- Como o Semiárido aparece cronologia das políticas públicas específicas e nos modelos e estilos de desenvolvimento para o território

Campos (2014) propõe cinco períodos nas políticas voltadas para o Semiárido: 1) Defrontando-se com as secas (1583-1848); 2) Buscando conhecimento (1849-1877); 3) A solução hidráulica (1877-1958); 4) A política do desenvolvimento em bases regionais (1959-1991); 5) O gerenciamento das águas e as políticas sociais (1992).

O primeiro período de Campos (1583-1848), que se caracteriza pelos primeiros registros oficiais da seca nessa região ainda na fase do Brasil Colônia, corresponde ao estilo de desenvolvimento vigente entre 1500-1822 quando o complexo agro açucareiro, como expressão do modelo agrário-exportador, reservava ao Semiárido o papel de retaguarda na produção animal, principalmente bovinos. Não havia investimentos e os aglomerados urbanos que se destacavam eram entroncamentos de vias ou suporte a atividades de mineração. É desta época e mantido até o presente o sistema produtivo da bovinocultura extensiva, que, diferentemente da produção de cana e processamento do açúcar, não podia utilizar força de trabalho escrava. Os vaqueiros eram mamelucos ou caboclos, homens livres, que tinha relação de parceria com os pecuaristas, muitos deles também senhores de engenhos.

O segundo período de Campos (1849- 1887), definido pela abertura de sessões do Instituto Histórico Geográfico (IHGB) em 15 de dezembro de 1849, pelo imperador Pedro II e destacado pelos debates sobre as secas, questionando-se em que medida as secas eram um problema nacional que deveria ser objeto de políticas públicas, corresponde ao estilo de desenvolvimento vigente entre 1822-1888 quando já na fase do Estado nacional o Semiárido não foi preocupação e nem alvo de políticas públicas, salvo os casos do armazenamento de água e de introdução da bovinocultura, ovinocultura e caprinocultura, com variedades de animais mais resistentes trazidos da Europa.



O terceiro período de Campos, entre 1877 e 1958, é definido como o de posicionamento efetivo do governo central para criar uma política de redução da vulnerabilidade do Semiárido às secas, privilegiando o paradigma da construção de reservatórios. O mesmo corresponde aos estilos de desenvolvimento vigentes entre 1889-1929 e entre 1930 -1945. Os mesmos são marcados inicialmente pela política pública com ênfase em soluções hídricas, dela resultando a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), em 1909, mais tarde Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, a qual enfatizou a construção de açudes e vias férreas na busca da solução à falta de integração da região das secas no Nordeste. Promoveu também em alguns casos o uso da água represada para fins de irrigação pública, beneficiando comunidades estabelecidas e realizando assentamentos. Em termos de produção animal fomentou a piscicultura em ambientes de águas lânticas e conduziu alguns estudos para melhorar o desempenho da ovinocultura, da caprinocultura e da bovinocultura extensiva. Todas essas ações, embora tenham melhorado o desenvolvimento regional não mudaram o quadro de desequilíbrio econômico e social do NE em relação ao Sul e Sudeste. Relativamente a estas outras regiões, o Nordeste ficaria estagnado e só na década de 1970 exibiria crescimento do PIB a uma taxa superior à brasileira

O quarto período de Campos, entre 1959-1991, que teria sido impulsionado pelos pensamentos de Celso Furtado sobre o desenvolvimento econômico equilibrado da região, bem como o fortalecimento da Sudene para fundamentação de novas políticas, corresponde, aproximadamente, aos estilos de desenvolvimento vigentes entre 1946-1964 e 1965-1986. Nesses períodos ocorreu o diagnóstico do GTDN sobre o Semiárido, o qual partia do princípio do bioma deixar de ser uma área problema com calamidades climáticas a serem periodicamente enfrentadas, para ter outra abordagem na qual economia dessa região seria definida como um complexo de pecuária bovina extensiva e agricultura, ambas de baixo rendimento, combinando elementos monetários com outros não-monetários (as tradicionais lavouras de subsistência). Como devido às condições naturais, o espaço apresenta uma baixa densidade demográfica, existiria uma possibilidade de um equilíbrio entre a população residente e os recursos naturais disponíveis. No entanto, deu-se um avanço da agricultura de subsistência no Semiárido, provocando um certo adensamento demográfico. Nesta linha propunha-se ampliar a monetarização das atividades agropecuárias e das relações de trabalho por meio de uma reestruturação agrária que contemplasse distribuição de terra em áreas com potencial hidráulico e também criação de oportunidades de emprego e renda fora do perímetro da seca, para arrefecer a densidade demográfica elevando a taxa de salário ou outras formas de pagamento da mão de obra nas fazendas. A organização dessa unidade agropecuária típica, de nível de produtividade razoavelmente elevado e adaptado às condições ecológicas da região, deveria constituir o objetivo central de toda política de desenvolvimento econômico para a região semiárida. A visão de uma valorização do Semiárido decorria do fato de que, em que pese a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência econômica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semiáridas do Nordeste, não sendo uma solução com amplitude.

O Semiárido foi visto como território com potencialidades e como decorrência desta visão foram feitos em todos os níveis levantamentos dos recursos naturais, o projeto Radam Brasil pensado inicialmente para a Amazônia foi estendido até o NE e como consequência houve integração do Semiárido mediante extração de recursos naturais sem industrialização no local, a exemplo do que acontece na caatinga de Caetité. A maior contribuição para o



desenvolvimento do Semiárido após as diretrizes do GTDN, vêm com o Grupo Executivo para Irrigação e Desenvolvimento Agrícola, GEIDA, que contou com assistência técnica do Governo de Israel na elaboração do Programa Plurianual de Irrigação, que levou partir de 1970 a vários projetos e implantação de perímetros irrigados administrados pela CODEVASF e pelo DNOCS, entre eles o polo Petrolina–Juazeiro, maior território exportador do Brasil de frutas frescas com destaque para manga e uva, respondendo por mais de 85% nos dois casos.

O quinto e último período de Campos teria início em 1992 e seria caracterizado pelo gerenciamento das águas e as políticas sociais, sofrendo influência do evento Cúpula da Terra que teve lugar no Rio de Janeiro. Ele estaria compreendido pelo estilo de desenvolvimento vigente a partir de 1986 e indo até 2022. No semiárido o modelo neo desenvolvimentista não demonstrou eficiência comparativa aos que antecederam. As políticas e demais intervenções públicas que se baseiam na proposta de convivência com a seca, não têm modificado o quadro de extrema pobreza, ciclicamente agravado com as secas. Onde é factível a irrigação, cerca de 4% do território, a fruticultura e horticultura irrigadas vêm proporcionando prosperidade de produtores assentados em perímetros da CODEVASF e do DNOCS. Além dos perímetros, é possível encontrar combinações de menores déficits hídricos com substratos calcários em ecossistemas de altitude e de transição, como o agreste e de floresta decidual, viabilizando a agricultura irrigada ou de sequeiro em mais 7 % do território. Contabilmente, com potencial agrícola se teria 11% do território do Semiárido. Para os habitantes dos demais 89 % do território a ascensão social e a prosperidade não serão alcançadas na condição de agricultores familiares.

Os problemas do semiárido não se reduzem aos déficits hídricos. Há áreas em todo o planeta com maior déficit hídrico nas quais ocorre produção vegetal com regularidade. No Semiárido a quantidade de chuva é bem menor do que o índice de evaporação, 3 mil mm/ano, ou seja, a água não imediatamente aproveitada, se perde. Demais, a camada de solo é pouco profunda em quase todo o semiárido em decorrência do escudo cristalino. Solos rasos e impermeáveis aceleram o “runoff” e com ele a erosão e o assoreamento de rios. Para agravar, a maioria dos aquíferos subterrâneos têm suas águas salinizadas.

Não há horizonte para o desenvolvimento do semiárido com soluções exclusivamente agrícolas. Isto porque em anos chuvosos, 1 em 4, quando não há risco de perdas, os rendimentos físicos médios das principais lavouras e criações são muito baixos: o feijão macassar em lavoura solteira fica em 500 kg / ha; o feijão vulgar, o phaseolus, em lavoura solteira é de menos de 300 kg / ha; a mandioca em ciclo bi-anual ou maior é de menos de 10 t / há. Estes baixos rendimentos estão determinando o desaparecimento das feiras de cereais, farinhas, carnes etc. nos municípios do semiárido. A dieta do produtor familiar do Semiárido atualmente é predominantemente constituída de alimentos adquiridos nos supermercados, sendo a proteica essencialmente formada de carne de aves e ovos.

7- Conclusões

As intervenções públicas inspiradas em modelos e estilos de desenvolvimento não ofereceram soluções para prosperidade da maior parcela da população do Semiárido. Nos últimos anos as pesquisas em ciências agrárias voltadas para o Semiárido, desenvolveram tecnologias para otimizar o uso da vegetação nativa através de técnicas sustentáveis de uso da Caatinga. Também desenvolveram o uso de outras fontes de alimentação para estes rebanhos, principalmente



durante a época seca por meio de silagens, buscando mecanismos de armazenar a água para consumo humano e animal e utilização agrícola. Neste último tema foram disponibilizados conhecimentos tais como: i) Cisterna rural; ii) Barreiro de salvação; iii) Captação de água de chuva in situ; iv) Exploração de vazantes de açudes, rios e lagos, através de sulcos e camalhões no nível; v) Utilização de barramentos ou desvios de fluxo para acumulação em baixadas, experiência chamada de projeto base-zero, intervenção mais bem sucedida na linha de recuperar umidade ; vi) Barragens subterrâneas; vii) Dessalinização; viii) passagem para métodos de irrigação poupadores de água, como micro-aspersão e gotejamento que estão utilizados em perímetros irrigados e ix) utilização de potes de barro e cápsulas porosas em irrigação em escala mínima. Todas essas tecnologias, a maioria delas *labor intensive*, definidas como adaptadas ou sociais e não compatíveis com o atual despovoamento do rural, não garantem escala de produção e rendimentos físicos suficientes para gerar renda que permita ir além da reprodução social e da sobrevivência.

O Instituto Nacional do Semiárido, órgão do MCTI que caminha para duas décadas de existência, tem retomado temas já pesquisados em universidades e na Embrapa Semiárido e proposto outros, sem, contudo, oferecer soluções que possam ir além de efeitos mitigadores da condição de pobreza dos produtores rurais do bioma. Diante disso, cabe a pergunta, se a propalada convivência com a seca não é uma política ilusória tentando legitimar intervenções públicas que não levam a nada ou levam a muito pouco. Para muitos autores a convivência é interpretada como uma proposta de acomodação diante das condições físico-climáticas da semiaridez, ou seja, uma acomodação diante das secas. Outros a concebem como uma volta ao passado, para uma sociedade sustentada unicamente em atividades primárias (agricultura, criação e extrativismo) para melhorar a produção e a satisfação das necessidades básicas e imediatas.

Aparentemente as intervenções públicas no Semiárido não tiveram sucesso no combate à pobreza e os movimentos sociais que defendem a convivência com a seca estão equivocados e só estão servindo de trampolim político, criando um neocoronelismo visando assegurar com a mistificação da convivência com a seca, a exemplo de outras políticas populistas, os votos das áreas mais deprimidas econômico e socialmente, dos “grotões.”

O estado da arte para produção vegetal e animal já permite que se proponha fomento de vários sistemas produtivos lucrativos para o Semiárido, os quais, ao lado de atividades não agrícolas, podem se constituir em projetos piloto organização produtivas. Um elenco incompleto de iniciativas contemplaria as seguintes: 1) retomar os princípios do projeto flora para o semiárido, incentivando o reflorestamento com espécies arbóreas e criminalizar a produção de carvão com vegetação da caatinga; 2) examinar necessidade de desapropriação e de assentamentos nas áreas próximas às barragens; fortalecer o capital social para viabilizar soluções de longo prazo na linha do “common resources”; 3) financiar a custo perdido intervenções em bacias hidrográficas na linha de conduzir um manejo sustentável que se sobreponha ao conceito de propriedade, implantando projetos base zero; 4) incrementar as pesquisas em modificação genética e nanotecnologia visando obter variedades de plantas e animais mais produtivos e resistentes à seca e às mudanças climáticas; 5) examinar a possibilidade de remanejar populações com fortes valores de produtor rural para áreas de menor risco, de acordo com o GTDN; 6) fomentar parques eólicos; 7) financiar P&D em dessalinização, filtração e osmose reversa e cultivos hidropônicos com águas salobras; 8) fomentar a piscicultura e a carcinicultura



em água salobra; 9) incentivar prospecção de recursos minerais e financiar P&D em beneficiamento de minérios e metalurgia e 10) criar várias unidades de conservação, à exemplo do projeto do Parque Nacional da ‘Boqueirão da Onça’.

Referências

- ALMEIDA, R. **Desenvolvimento regional e industrialização**. Salvador: FIEB, 2013.
- ALVES E.; SOUZA G. S. **O Semiárido segundo o Censo Agropecuário 2006 e os censos de população 1991, 2000 e 2010**. RPA, Ano XXIV – No 1 – jan./fev./mar. 2015
- BAIARDI, A.; TEIXEIRA, F. L. **O desenvolvimento dos territórios do baixo sul e do litoral sul da Bahia: a rota da sustentabilidade, perspectivas e vicissitudes**. São Paulo: Instituto Arapyaú, 2010. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/37472045/O_DESENVOLVIMENTO_ALTERNATIVO_O_REVISADO-libre.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.
- BAIARDI, A. O Brasil agrícola e rural contemporâneos: a cultura fazendo a diferença. In: BARROS, G. S. C.; NAVARRO, Z. **O Brasil rural contemporâneo: interpretações**. São Paulo: Baraúna, 2022, p. 85-121.
- BATISDE, R. **Brasil, terra de Contrastes**. São Paulo, DIFEL, 1959.
- BELLINGIERI, J. C. A Economia no Período Militar (1964-1984): crescimento com endividamento. **Revista Hispeci & Lema**, v. 8, p. 12-17, 2005.
- BOXER, C. R. **Os holandeses no Brasil: 1624-1654**. Rio de Janeiro: Brasiliana, 1961.
- BUARQUE, S. O Nordeste mudou, mas continua no mesmo lugar. **Política Democrática**, Ano XIX, nº 53, p. 163-170, 2019.
- CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Revista Estudos Avançados**, v. 28, n. 82, p. 65-88, 2014.
- CARVALHO, O de. **A Economia Política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento**. Brasília: Campus, ANBID, 1988
- FURTADO, C. Formação econômica da América Latina. Rio de Janeiro: Editora Lia, 1970.
- FURTADO, C. Formação econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1974.
- GOMES, G. M. **Velhas secas em novos sertões: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos**. Brasília: Ipea, 2001.
- GOENDER, J. **A escravidão reabilitada**. São Paulo: Ática, 1990.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- INSTITUTO DE Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: Pnud Brasil, Ipea e FJP, 2022.
- LAMBERT, J. **Os dois brasis**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional / Brasiliana, 1967.
- LANDES, D. **Riqueza e a pobreza das nações: por que algumas nações são tão ricas e outras tão pobres**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- de OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo editorial, 2015.
- MELLO, J. C. **Capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- NELSON, R. R.; WINTER, S. G. Toward an evolutionary theory of economic capabilities. **The American Economic Review**, v. 63, n. 2, p. 440-449, 1973.
- NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of economic perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.



PEREIRA, L. C. B. Origens étnicas e sociais do empresariado paulista. *Revista de Administração de Empresas*, v. 4, nº 11, p. 83-106, 1964.

SAMPAIO, Y. O Brasil rural: a política econômica agrícola dos anos 1970 a 2020. In: BARROS, G. S. C.; NAVARRO, Z. **O Brasil rural contemporâneo: interpretações**. São Paulo: Baraúna, 2022, p. 85-121

SHACKLE, G. L. S. **Origens da economia contemporânea, invenção e tradição no pensamento econômico**. São Paulo: HUCITEC, 1991.

da SILVA, P. C. G.; de MOURA, M. S. B.; KIILL, L. H. P.; BRITO, L. D. L.; PEREIRA, L. A.; SÁ, I. B.; CORREIA R. C.; TEIXEIRA, R. C.; CUNHA. T. J. F.; FILHO, C. G. **Caracterização do Semiárido brasileiro: fatores naturais e humanos**. Brasília: EMBRAPA, 2010

SILVA, R. M. A. **Entre o Combate com a Seca e a Convivência com o Semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

SZMRECSÁNYI, T. **História econômica da independência e do império**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SZMRECSÁNYI, T. Fundamentos teóricos e metodológicos do estudo da história econômica. **História econômica & história de empresas**, v. 11, n. 2, p. 31-43, 2008.

UDERMAN, S. Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Limites de uma nova agenda para nordeste. **Revista brasileira de estudos regionais e urbanos**, v. 2, n. 2, 2008, p. 104-109.

UNICEF. Situação Mundial da Infância 2011. Adolescência: uma fase de oportunidades. Relatório Brasil. Unicef, 2011.

VIEIRA, E. T.; DOS SANTOS, M. J. Desenvolvimento econômico regional—uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 8, n. 2, p. 345-378, 2012.