

Estruturação de mercados e ação governamental no delineamento da rede de cidades do Semiárido Brasileiro

Adriana Melo Alves¹

Resumo

Este artigo objetiva investigar a forma pela qual se delineou a rede de cidades do Semiárido, enquanto processo diretamente induzido por políticas regionais de diferentes tendências, implementadas em distintas fases históricas, e considerando as dinâmicas emergentes do capital. Observou-se que ao longo das distintas fases de planejamento, ainda que tenha havido a transição paradigmática do combate às secas para a convivência com a semiaridez, que incorporou em seu bojo o discurso da sustentabilidade, os esforços empreendidos até o momento parecem não ter sido suficientes para atuar no sentido da integração do tecido produtivo ou da rede de cidades do Semiárido.

Palavras-chave: desenvolvimento; desenvolvimento regional; rede de cidades; políticas regionais; semiárido; cidades médias

Structuring of markets and governmental action in the formation of the city network of the Brazilian Semi-Arid

Abstract

This paper aims to investigate the way in which the network of Semi - Arid cities was delineated, as a process directly induced by regional policies of different trends, implemented in different historical phases, and considering the emerging dynamics of capital. It was observed that, throughout the different phases of planning, although there has been the paradigmatic transition from combating droughts to coexistence with semiaridism, which incorporated the discourse of sustainability, the efforts undertaken so far do not seem to have been sufficient to act towards productive integration or the network cities of Semi-Arid .

Keywords: Development, Regional development, Cities network, Regional politics, Semi-Arid area, Medium-sized cities

Submetido em 24/10/2018, aprovado em 15.7.2019

1. Introdução

O presente trabalho² é resultado de uma investigação que observou, ao longo das distintas fases de planejamento voltado para o semiárido Brasileiro, a transição paradigmática do combate às secas para a convivência com a semiaridez, que incorporou em seu bojo o discurso da sustentabilidade. Identificou que a rede de cidades do Semiárido se delineou enquanto processo diretamente induzido por políticas regionais de diferentes tendências, implementadas em distintas fases históricas, e considerando as dinâmicas emergentes do

¹ Doutora em Produção do Espaço Urbano, Rural e Regional (Geografia) da UnB, Servidora pública federal da Carreira de Estado Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. e-mail: adriana.alves76@gmail.com

² Trata-se de uma versão modificada de um capítulo da tese de doutorado da autora defendida sob o título "POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E REDE DE CIDADES NO SEMIÁRIDO: CONCENTRAÇÃO, POLARIZAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO" em novembro de 2017 na UnB, Brasília (DF)

capital. Os esforços empreendidos até o momento parecem não ter sido suficientes para atuar no sentido da integração do tecido produtivo ou da rede de cidades. Em uma perspectiva histórica esta investigação será estruturada, em princípio, em quatro fases desde o século XIX até o século XXI.

Se, a partir do início do século XX, o Semiárido Brasileiro assumiu a condição de periferia do sistema econômico nordestino, é importante perceber que isto não sempre foi assim. Um conjunto de dinâmicas políticas, ambientais e socioeconômicas contribuiu para grandes variações no papel dessa região nos quadros macrorregional e nacional, mas mais ainda nas relações de produção internas, com outras regiões do país e com o mercado internacional.

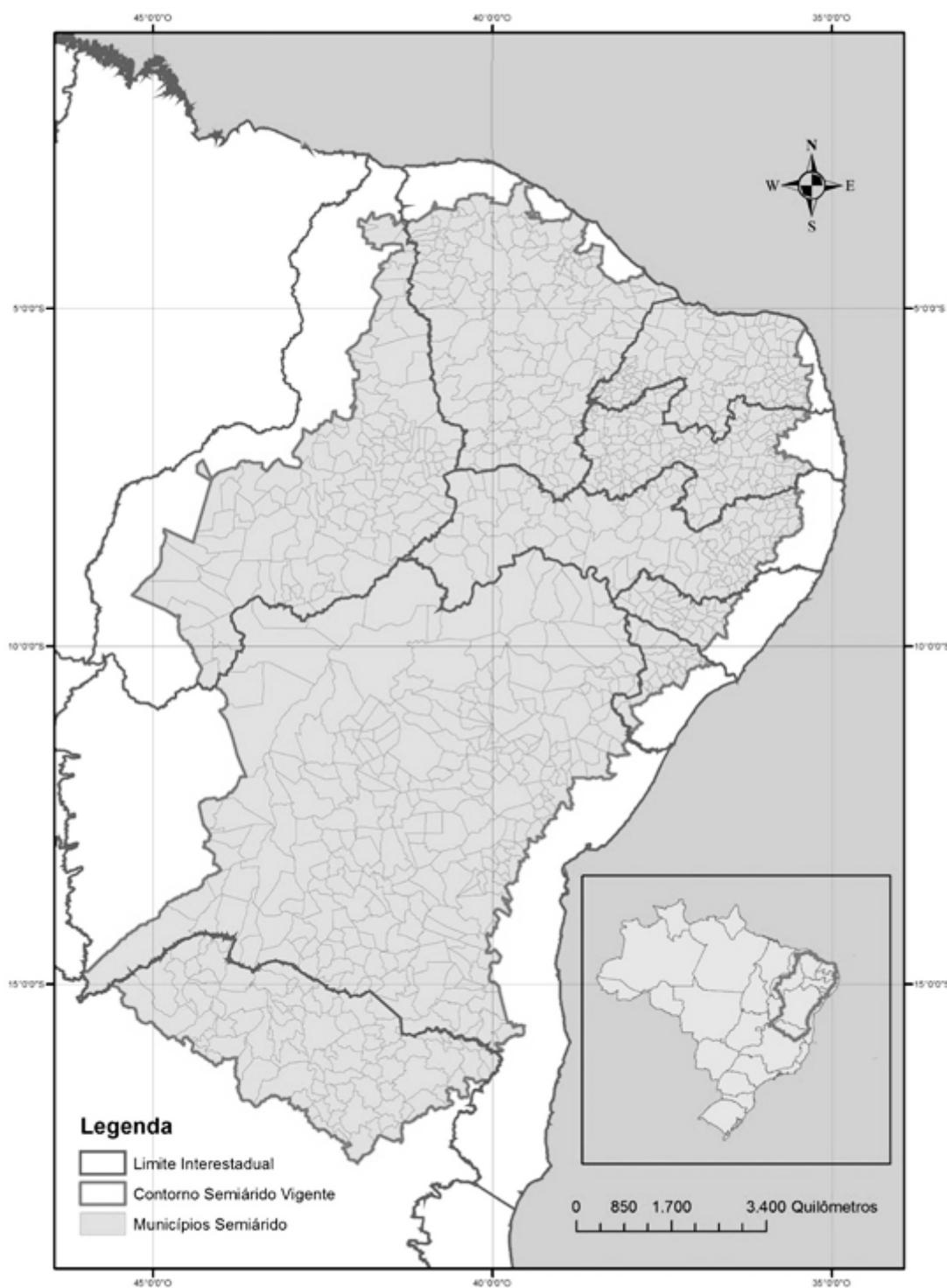
O ponto comum nessas dinâmicas é que elas foram influenciadas, com destaque, pelo posicionamento do poder público nas distintas fases do planejamento estatal, em proporções mais significativas até do que as limitações impostas pela singularidade do quadro natural. Essas peculiaridades fizeram com que essa região não conseguisse até hoje transpor gargalos estruturais que ajudaram a delinear uma rede de cidades pouco densa. Assim, este artigo objetiva investigar a forma pela qual se delineou a rede de cidades do Semiárido, enquanto processo diretamente induzido por políticas regionais de diferentes tendências, implementadas em distintas fases históricas.

2. Semiárido inóspito, soluções hidráulicas e rede de cidades rarefeita (1880 a 1949)

A atual região do Semiárido Brasileiro é composta por 22,5 milhões de habitantes, distribuídos em nove estados (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte de Minas Gerais) e 1.135 municípios, correspondendo a quase 90% da área total do Nordeste, acrescido da porção setentrional de Minas Gerais (BRASIL, 2005). O Mapa 1 na página seguinte apresenta a delimitação do Semiárido Brasileiro até 2017.

Desde o fim do século XIX, o Semiárido diferenciava-se do restante do país, mas pouco se conhecia a respeito de sua dinâmica social, econômica e ambiental. Enquanto o Nordeste se firmava como a periferia nacional, esta região figurava no imaginário coletivo como lócus de paisagens naturais desanimadoras, completamente desprovidas de recursos naturais, sejam hídricos, vegetais, animais ou pedológicos. O sertão, como era chamado à época, era amplamente descrito na literatura brasileira como a terra homogênea onde pairava o flagelo social decorrente das secas. A temperatura local geralmente elevada na maior parte do ano fazia com que secas ocorressem em ciclos de longa duração, o que provocava limitação hídrica a ponto de se perder alimentos, rebanhos e vidas humanas.

Mapa 1 – Delimitação do Semiárido Brasileiro (2017)



Elaborado por: Cleber Aguiar.
Fonte: Autora (2018).

Os aspectos ambientais mencionados, aliados a quesitos de ordem política no período da República Velha, tiveram rebatimentos sensíveis na formulação de políticas para o Semiárido. No começo do século XX a debilidade do mercado nacional, que se mostrava

fracamente integrado no período, acarretou uma relativa autonomia e isolamento dos vários subsistemas produtivos regionais. Essa autonomia, associada a uma excessiva desregulamentação estatal sobre uma área pouco conhecida, favoreceram a constituição de um padrão de poder político e econômico alicerçado na propriedade da terra, assim como da organização social, que, corroborada pela cultura do “favor” e do “apadrinhamento” coronelísticos, foram traços que permearam (e ainda permeiam) as relações socioprodutivas no Semiárido. A ruptura desse padrão de “passividade” das massas rurais, sob a tutela dos coronéis, deu-se, em geral, por um processo de rebeldia violenta e primitiva, representadas pelo banditismo, messianismo ou pelo cangaço. Esses aspectos, aliados ao desinteresse do poder central pelas questões nordestinas, foram o combustível para importantes revoltas que emanaram da região naquela fase.

Dessa forma, criou-se no Semiárido, no começo do século XX, uma cultura de resistência às diretrizes do poder central, acabando por impulsionar o governo a tomar importantes medidas para agregar nacionalmente a região. Nos anos 1930 e 1940, por exemplo, a ocorrência de continuadas secas ensejou atos reivindicatórios ao recém-instalado governo Vargas e motivou o governo criar importante instituição regional, o Dnocs, fazendo com que Vargas, por conseguinte, fosse aceito no Nordeste (SILVA, 2015, p. 110). Apesar do endurecimento da ação estatal durante o Estado Novo, no Semiárido a cultura oligárquica persistiu, perdurou e definiu as relações de trabalho predominantes.

Nesse período, enquanto o Nordeste se firmava como periferia do sistema econômico nacional, o Semiárido se firmava como a periferia do sistema econômico nordestino. Essa condição de “periferia da periferia” foi agravada pela crise do setor exportador de algodão. Com o Sudeste assumindo boa parte da produção algodoeira e a competição se estendendo inclusive ao mercado interno, o Semiárido padeceu. Como se não bastasse o fator concorrencial, as severas secas ocorridas vulnerabilizaram ainda mais a economia do algodão. Essas relações produtivas inter-regionais desbalanceadas foram acentuadas ainda em função das relações socioprodutivas internas ao Semiárido. De acordo com Furtado (1959), as fazendas de algodão manifestaram um tipo de economia onde a renda monetária auferida pelas classes trabalhadoras e de pequenos arrendatários foi diminuta, prejudicando o processo de acumulação de capital e favorecendo ciclos de exploração de capital humano. Emergiu daí o interesse da classe proprietária em reter o maior contingente de trabalhadores nas fazendas, formando os conhecidos “reservatórios de mão-de-obra”, em função do baixíssimo custo de manutenção dessa força de trabalho. Segundo Lewis (1969), apenas a acumulação rápida de capital geraria desenvolvimento em regiões com essas características. Isso, entretanto, não ocorreu. Sem acumulação de capital, a população ampliou-se na mesma

medida da produção de subsistência, que se transformou, assim, no núcleo central da economia do Semiárido no período.

Delineando-se como a periferia regional dispersa e fragmentada, o insulamento socioproductivo do Semiárido foi dominante no final do século XIX e começo do século XX, agravado pela falta de transportes e de comunicações. A configuração regional deu-se então a partir dos “caminhos de gado”, que eram as rotas de deslocamento do gado rumo aos centros de consumo do litoral. Como afirma Furtado (2013, p. 346), no processo de povoamento do interior nordestino, “o homem seguiu a boiada”. Ao longo dessas rotas, desenvolveram-se os pequenos comércios e os pequenos serviços, constituindo assim, as pequenas cidades, esparsas, com alguma expressão apenas aquelas desenvolvidas ao longo dos rios.

Ainda que houvesse uma expectativa de mudança profunda na Era Vargas, essa configuração regional não se alterou em substância. Ao passo que o fenômeno urbano se desenvolveu no litoral, a região semiárida manteve um alto grau de pobreza rural, arcaísmo produtivo, falta de informação e de acesso à tecnologia. Essa fragilidade foi acentuada por secas recorrentes. Além disso, no período, o dinamismo em outras partes do Brasil fez com que houvesse grande emigração de nordestinos sertanejos. Esse fenômeno fez o Semiárido perder expressivo capital humano, pois mobilizou mais de um milhão de pessoas que migraram a partir de então.

Em meio a toda essa problemática regional, o olhar para o Semiárido manteve-se superficial durante a República Velha. Esteve limitado à questão das secas, enquanto quesito de calamidade pública que necessitaria de intervenção rápida a cada manifestação. Essa foi a fase da instalação de diversas comissões especiais, que tinham como objetivo aprofundar o planejamento voltado para o conhecimento das condicionantes físico-geográficas e enfrentar os impactos das severas e prolongadas estiagens. Em 1904, por exemplo, foram criadas comissões e, em 1909, foi criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (Iocs), transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (Ifocs) em 1919. A conhecida “solução hidráulica” foi posta em prática no Semiárido depois da grande seca de 1877. Essa, entretanto, foi uma política limitada. Caracterizou-se, sobretudo, pela construção de açudes, que muitas vezes beneficiaram grupos oligárquicos.

Com Vargas, entretanto, um passo importante foi dado no sentido da institucionalização regional. Importantes instituições foram criadas, como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) em 1945. Esta foi instituição responsável pela provisão da infraestrutura hídrica na sub-região em atuação até hoje. E, apenas no final do primeiro governo Vargas, abriu-se espaço para a manifestação da força regionalista da elite do Semiárido, que veio influenciar constituintes da época. Assim, na Constituição de 1946, foi inserido mecanismo que destinava recursos por um prazo de 20 anos para a execução do

Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do Rio São Francisco (SILVA, 2015, p. 113). O autor afirma que o Plano representou o primeiro instrumento de planejamento que tratou de desenvolvimento real da porção úmida do Semiárido.

Com Getúlio Vargas, o propósito de integrar o mercado nacional pela via da competitividade nacional foi levado a cabo a partir de empreendimentos rodoviários e energéticos que, de fato, alcançaram o sertão. No âmbito da provisão de infraestrutura rodoviária, foi iniciada, por exemplo, a obra da rodovia Transnordestina, que liga Fortaleza (CE) a Feira de Santana (BA). Na Bahia, a cidade de Feira de Santana tornou-se importante entroncamento rodoviário da região a partir daí. Com a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf), criada em 1945, Vargas objetivou aproveitar o potencial do rio São Francisco para a produção de energia elétrica. Nesse sentido, a construção da Chesf em Recife e, especificamente da Usina de Paulo Afonso, em Paulo Afonso (BA), contribuíram para instaurar o olhar estatal sobre a região: o enfoque majoritariamente climático começou a dar lugar ao olhar sobre focos competitivos regionais.

Após o ciclo das políticas varguistas, pouca coisa mudou em relação à rede de cidades do Semiárido. Ela continuou extremamente rarefeita. As conexões entre cidades davam-se em sua maioria em função dos percursos do gado, que acabaram por formar núcleos com pequenas concentrações de serviços, pois eram pontos de descanso da boiada e de boiadeiros, quando das viagens do rebanho para os pontos de consumo no litoral. Em contraposição a essa fragmentação, São Paulo, nessa fase, já detinha o comando hierárquico da rede nacional. Dessa forma, a rede de cidades intrarregional delineava-se com poucos vínculos internos.

3. Semiárido representado, instituições regionais e urbanização incompleta (1950 a 1979)

Já na fase desenvolvimentista, enquanto o Nordeste vivia sua fase de declínio e recuperação econômica entre os anos 1950 e 1970, passou-se a conhecer o Semiárido brasileiro com mais profundidade. Ele não era mais considerado uma região naturalmente homogênea, mas dotado de uma dinâmica ambiental complexa, pois se passou a considerar tanto os aspectos geofísicos quanto o modo como eles se relacionavam com as formas de exploração econômica dos recursos naturais. Ab'Sáber (2003, p. 88) destacou a existência de quatro faixas no Semiárido na década de 1970: as faixas sub-desérticas (o grande sertão); as faixas típicas (o alto sertão); as faixas moderadas (as caatingas agrestadas); e as faixas sub-úmidas (os agrestes). Diferentemente da fase anterior, quando predominou a negligência relativa aos recursos vegetais no Semiárido, nessa fase a caatinga foi considerada um bioma passível de proteção, a partir da publicação do Código Florestal (Lei nº 4.771, de 1965). Com a Conferência sobre desertificação ocorrida em Nairóbi, no Quênia, em 1977, o Brasil passou

a incorporar o tema nas análises sobre os efeitos das atividades econômicas ligadas à pecuária e à agricultura. Além disso, houve uma maior valorização dos recursos hídricos enquanto vetores de crescimento e, nesse sentido, o rio São Francisco passou a ser ponto de agregação de núcleos urbanos. Essa maior apropriação das dinâmicas do Semiárido, aliada ao fortalecimento político da região, contribuíram para uma inflexão no olhar estatal sobre o seu processo de desenvolvimento.

Dessa forma, um duplo movimento político, que, embora antagônico, culminou na mudança de olhar sobre o Semiárido pôde ser identificado. O primeiro movimento foi proveniente das classes populares, que exigiam do governo ações mais estruturantes. E o segundo foi proveniente das oligarquias regionais, ao estabelecerem alianças com o poder central.

No segundo governo Vargas, por exemplo, as pressões regionais foram acentuadas no Semiárido com a seca de 1950-52 e influenciaram o então presidente a tomar importantes medidas em relação à “região-problema”. Diversas instituições regionais foram criadas à época, com destaque para o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). No governo Juscelino Kubistchek, o desprestígio político no Nordeste oriundo da opção pela construção de Brasília, aliado ao impacto social provocado pela seca de 1958, trouxeram à tona o movimento camponês pela reforma agrária, por meio da Liga Camponesa. Em meio a esse turbilhão social e, visando angariar maior popularidade, Juscelino Kubistchek então reuniu os governadores nordestinos para discutir as razões do atraso e a redução do Polígono das Secas. Tendo Celso Furtado em sua equipe, criou o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), cuja atuação foi resultado direto das conclusões do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), criado em 1956 e voltado para a assessoria de Juscelino. Tudo isso foi o pano de fundo para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959.

O segundo movimento político na direção de um novo olhar para o Semiárido foi a grande capacidade de articulação das elites regionais com os governos militares naquela fase. Em diversos escritos, Celso Furtado esclarece que os domínios agromercantis que caracterizavam a região semiárida, em particular, foram mantidos durante o regime militar, evidenciando uma aliança firme entre as elites regionais e o poder político central. Esse movimento abriu as portas para importantes avanços em modernização angariados pela região semiárida. O ônus dessa aliança, por outro lado, foi a dura repressão dos movimentos camponeses e sindicais e manutenção de relações espoliativas de produção. Com os governos militares, a modernização econômica chegou de fato ao sertão, corroborando a vertente da competitividade no processo de desenvolvimento, mas não foi acompanhada, entretanto, por um avanço nas relações socioprodutivas, que enfatizassem a vertente da equidade. Em seus diversos escritos, Celso Furtado afirmou que o Golpe de 1964 interrompeu

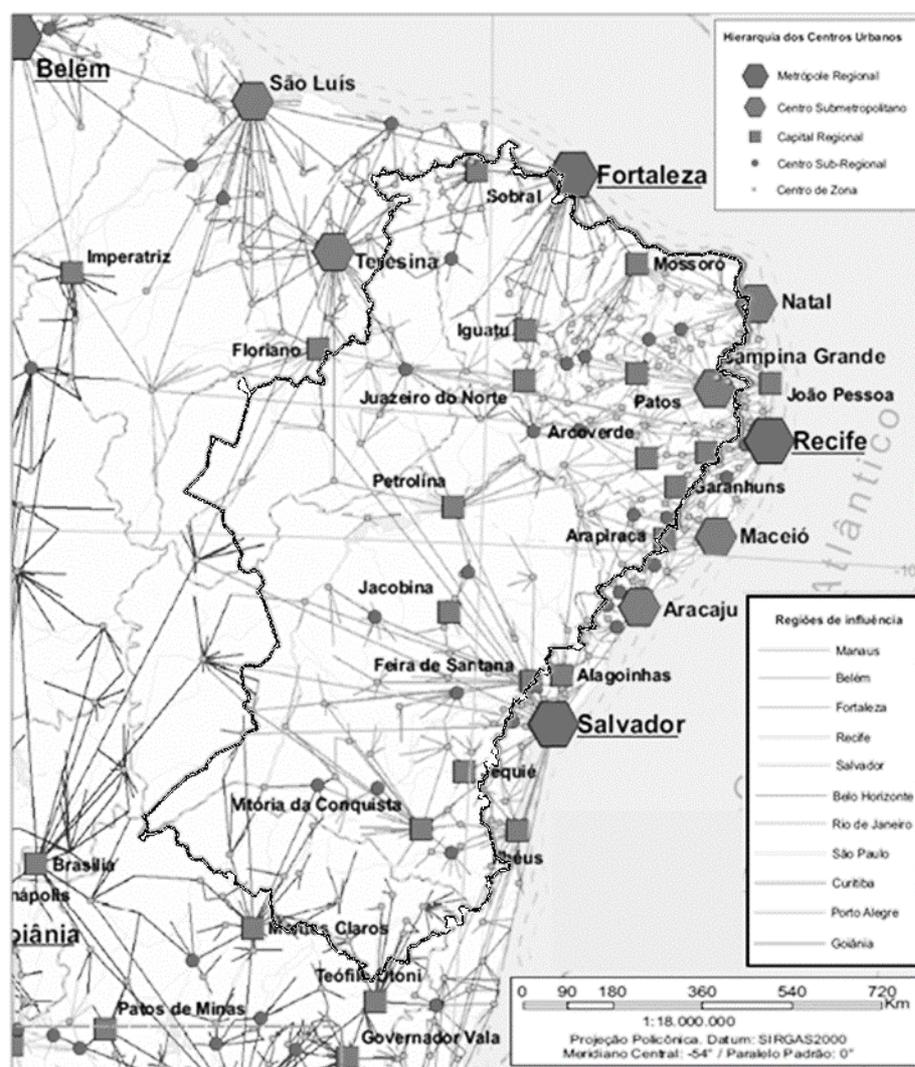
a possibilidade de mudança estrutural de desenvolvimento político, econômico e social proposto pela Sudene.

A partir dos anos 1960, segundo Araújo (2000), quando o Nordeste reverte seu ciclo de declínio, o Semiárido também é “solidário” a essa tendência e começa a apresentar algumas esparsas frentes de modernização, com processo de agregação tecnológica, como o moderno polo de fruticultura irrigada do Vale do Assú (RN) e o polo agroindustrial de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), muito embora distribuídos em forma de arquipélagos produtivos. Em que pese estes polos diferenciados, a dinâmica populacional da época era ainda predominantemente migratória. Havia o predomínio da pobreza rural na maior porção do amplo território. E foi justamente nessa fase o olhar sobre o Semiárido mudou de enfoque. As preocupações do período não recaíram simplesmente sobre o fenômeno das secas em si, mas na concepção de que o relativo atraso nos níveis de desenvolvimento nacional poderia ser atribuído àquelas regiões que tinham “ficado para trás”.

Nesse sentido, diversas políticas incidiram no Semiárido no período. Quanto à institucionalização regional, no governo Juscelino Kubistchek, destaca-se a criação da Sudene, em 1959. Nos governos militares, houve reconhecimento da heterogeneidade do Semiárido e a seleção de espaços sub-regionais com potencial de desenvolvimento, como os retratados no Polonordeste. Vantagens comparativas específicas foram reconhecidas em diversas micro e mesorregiões. Além disso, importantes estruturas modeladoras do território foram implantadas nessa fase, indo além daquelas voltadas para a provisão de infraestrutura hídrica. Apesar de todas as políticas desenvolvimentistas incidentes no Semiárido, como o fortalecimento da institucionalização, projetos produtivos e de infraestrutura, Becker e Egler (2011) afirmam que os domínios agromercantis se mantiveram. Apesar da disseminação das “frentes de modernidade”, o predomínio da pobreza rural nessa região fez com que grandes contingentes populacionais se deslocassem para as áreas que se firmavam como polos industriais.

Se na escala nacional os resultados das políticas de integração e interiorização promoveram uma desconcentração industrial, embora limitada, no Semiárido foram propulsoras do processo de urbanização, embora incompleta. Em toda a fase desenvolvimentista, essas frentes de modernidade em constituição no Semiárido não conseguiram alterar o padrão migratório campo-cidade. Ainda havia uma grande porção do Semiárido que permanecia em processo de estagnação econômica. Retomando os estudos do IBGE (Regic) de 1978, e destacando o Semiárido, verifica-se que, na década de 1970, importantes cidades médias despontaram e delinearam novas relações cidade-região, assumindo as suas funções tradicionais de intermediadoras de fluxos em direção às metrópoles, mas distribuídas de forma pontual no território.

Figura 1 - Rede de cidades do Semiárido de 1978



Fonte: IBGE, Departamento de Geografia, Regiões de Influência das Cidades, 1978.
In: BRASIL (2008), adaptado pela autora.

Essas cidades médias conectam-se a pequenos núcleos, com conexões majoritariamente verticais, evidenciando relações de dependência e subordinação econômica. As relações horizontais na região são praticamente inexistentes. A Figura 1 apresenta a rede de cidades do Semiárido de 1978.

A Figura 1 destaca a rede de cidades do Semiárido na década de 1970 e vê-se que a polarização de Recife na porção setentrional dá-se inclusive sobre os estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba, a partir de fluxos diretos entre Recife e as capitais desses estados e, inclusive, as suas principais cidades médias. Ao sul, Recife polariza também Alagoas, a partir de Maceió e de Arapiraca. Observa-se ainda que, nessa década, fluxos interestaduais já começam a aparecer na região Nordeste, especialmente com Recife se articulando com Floriano (PI) ou com cidades do Maranhão. Fortaleza também passa a estabelecer

importantes conexões interestaduais ao norte, com a polarização de Teresina e São Luís. Salvador amplia sua conexão com as cidades médias e núcleos menores no estado.

4. Semiárido articulado, pobreza rural e padrões migratórios reversos (1980 a 2002)

Como resultado de meio século de políticas desenvolvimentistas, uma expressiva capacidade de armazenamento de água foi verificada no Semiárido nos anos 1990, mantendo-se inclusive na fase subsequente. Segundo Silva (2007), no ano 2000, a capacidade de acumulação total dos reservatórios existentes na região Nordeste era estimada em 86 bilhões de metros cúbicos de água, dos quais a maior parte se concentrava no Semiárido. Entretanto, a cada novo ciclo de secas, uma nova crise de abastecimento de água e de produção de alimentos acentuava processos migratórios. Silva explica que, mesmo com a grande capacidade de armazenamento de água, o problema deveu-se à má distribuição setorial e concentração espacial da água acumulada. Além da má distribuição setorial, da concentração espacial e da privatização de parte dos recursos hídricos, a técnica da açudagem não apresentou a eficiência esperada em função da intensa evaporação durante boa parte do ano. Com esse descompasso existente entre os recursos investidos nas soluções hidráulicas e a proliferação da pobreza rural, houve a introdução do tema da sustentabilidade no planejamento e na ação estatal. Além disso, mudanças políticas visíveis também começaram a se delinear na região.

Como legado da Constituição Federal de 1988, e corroborado pelo vazio deixado com a minimização do Estado na estratégia neoliberal, houve o fortalecimento do processo de participação social a partir da disseminação de instituições da sociedade civil que buscaram promover uma inflexão do olhar sobre a sub-região. Do paradigma de promoção das políticas de combate às secas, preponderantes no Brasil dos anos 1960 e 1970, o olhar se voltou para o de convivência com a semiaridez a partir dos anos 1980. Isso representou um importante salto ideológico no sentido de que a seca, enquanto fenômeno cíclico, ensinaria por um lado, a permanência da população na sub-região, e por outro, a implementação de políticas de promoção de desenvolvimento adaptado às condições naturais.

Neste cenário político-ideológico, o Semiárido novamente necessitou reorganizar a sua economia. Nos anos 1980, a desorganização produtiva provocada pela grande seca de 1979-1983, a ocorrência da praga do bicudo do algodoeiro e o subsídio à produção de algodão em outros países, como o Egito, foram fatores que propiciaram a manutenção das atividades tradicionais de baixa eficiência e produtividade. Nessa década, o setor de mineração também foi afetado pelas oscilações dos preços no mercado externo. De outro lado, ficaram mais evidentes os polos tecnológicos, industriais e agroindustriais que, cada vez mais, interiorizaram-se nas cidades médias aonde a mínima estabilidade na disponibilidade hídrica lhes garantia o “desenrolar” da respectiva atividade. Em termos de dinâmica regional

a crise do complexo algodoeiro ensejou o fortalecimento do fenômeno urbano. Entretanto, o crescimento demográfico nas cidades passou a se realizar num ritmo superior à capacidade do Estado de prover os serviços básicos à população, o que acarretou desbalanceamentos entre a oferta e a demanda. Essa lógica da urbanização que ocorre na maior parte das cidades brasileiras, tem um agravante no Semiárido: lá o processo de atração, acumulação e reprodução do capital é exíguo, o que faz com que o processo de estruturação urbana ocorra a passos significativamente lentos.

Com o fim da ditadura militar, houve propagação de um discurso progressista a respeito do desenvolvimento da região semiárida. Aliada à seca de 1979-83, que afetou aproximadamente três milhões de trabalhadores rurais, a pobreza regional continuava chamando a atenção do governo. Essa persistência da pobreza, mesmo após um ciclo de pesadas políticas desenvolvimentistas, foi o pano de fundo para que toda a estratégia adotada na fase anterior passasse por uma avaliação. Em função disso, foi criada uma nova estratégia de desenvolvimento. Apesar de, nessa fase, haver maior participação das cidades da economia do Semiárido, essa “nova estratégia” selecionou o espaço rural como alvo segundo o princípio do “desenvolvimento rural integrado”, culminando na elaboração do Projeto Nordeste. Nesse período instituições internacionais atuaram fortemente no Brasil, como o Banco Mundial, que também introduziu o conceito da sustentabilidade no planejamento voltado para o Semiárido. Um exemplo da aplicabilidade desse conceito foi o Projeto Áridas, de 1993.

Mas seguramente essas as diretrizes adotadas pelo Banco Mundial não permaneceram na atuação governamental em fins dos anos 1980, visto que o discurso da competitividade se materializou com programas de irrigação. Especialmente o Programa de Irrigação do Nordeste (Proine) e o Programa Nacional de Irrigação (Proni), criados em 1986, favoreceram a ampliação do escopo da atuação do Dnocs e Codevasf no setor. Nesse período, setores produtivos considerados competitivos ou potencialmente competitivos no Semiárido rural também foram identificados e fomentados por meio do Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste, de 1996, o qual afirmou o Semiárido como região priorizada nas atividades privadas de irrigação, tendo na fruticultura irrigada a atividade de maior potencial econômico, em face da sua grande aceitação no mercado externo.

Na fase neoliberal, em que pese a priorização dos eixos nacionais de desenvolvimento sobre os corredores da Transnordestina e da calha do Rio São Francisco, as estruturas que, de fato, modelaram o território semiárido foram os perímetros de irrigação implementados pelo Dnocs e Codevasf, e financiados pelo BNB. Mueller (1996) comenta que, no Nordeste e no norte de Minas Gerais, 14 polos industriais estavam associados à irrigação e, dos três mais importantes do Nordeste, dois estavam no Semiárido — o de Petrolina-Juazeiro

(correspondendo a quase um quarto da área total irrigada) e o do Baixo-Médio Jaguaribe, no Ceará. O terceiro era o de Barreiras, na Bahia. Nessa atividade, as plantações de soja, milho e feijão irrigados são exemplos dessa “nova região da agricultura irrigada” que se delineou no país nos anos 1970, e se disseminou nos anos 1980 e 1990, passando a atrair capital externo e mudando as relações entre as cidades médias e a região na qual estão inseridas. Corroborando essa nova dinâmica, a abertura comercial dos anos 1990 trouxe consigo a crescente presença de grandes grupos empresariais no Nordeste e também nas cidades médias do Semiárido. Como em outras regiões, a presença desses grupos não se restringiu ao setor industrial.

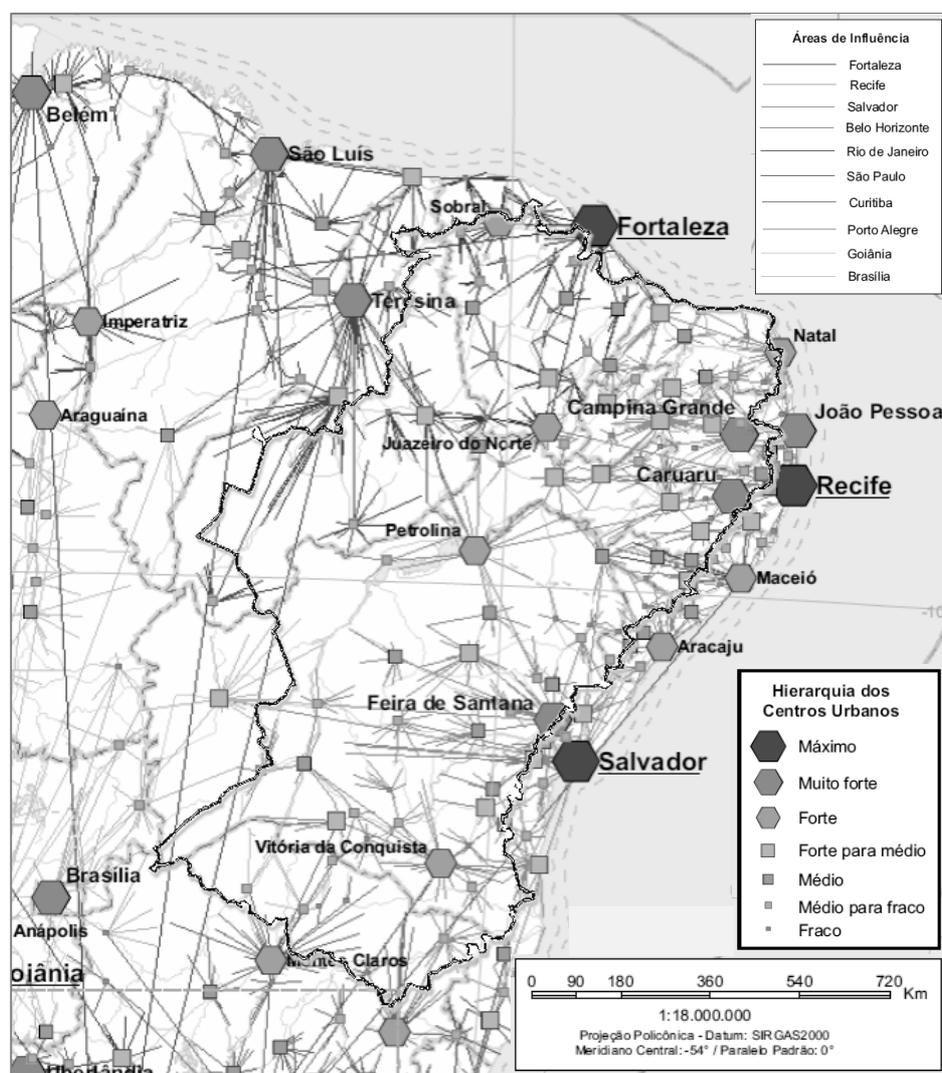
Apesar de os programas voltados para a inclusão produtiva rural não terem sido suficientes para dotar as áreas rurais de condições de sustentabilidade com fins frear os processos migratórios, os investimentos em irrigação desde a fase desenvolvimentista favoreceram o adensamento de núcleos que foram se urbanizando e respondendo por parcelas significativas da geração de riquezas no Semiárido. O fenômeno migratório, a partir de então, mudou o padrão. Seguindo a tendência nacional, a migração também assumiu o padrão cidade-cidade. As cidades médias no Semiárido passaram a receber novos fluxos de migrantes: fluxos migratórios "pendulares", com saídas de curta ou média duração e volta ao ponto original de partida; e fluxos de curta distância, especialmente das pequenas para as cidades médias e grandes do Nordeste. Com a população se fixando na hinterlândia regional, a busca dos espaços urbanos no Semiárido tem valorizado as condições de moradia urbana, afetando o valor da terra e gerando novas demandas por serviços. Mesmo morando agora nas cidades, a população mantém vínculo com o processo produção rural, mantendo as conexões entre o campo e a cidade.

Na década de 1990, Salvador, Recife e Fortaleza mantiveram-se como os centros polarizadores em escala macrorregional. No Semiárido, diferenças foram verificadas em termos de articulação e número de conexões entre as suas porções norte (polarizada por Recife e Fortaleza) e sua porção sul (polarizada por Salvador). A porção norte já apresenta importantes cidades médias, como Petrolina (PE), Campina Grande (PB), Sobral (CE), Caruaru (PE) e Juazeiro do Norte (CE), cujas funções parecem ser de intermediação de fluxos em direção às capitais. Ao sul, Feira de Santana (BA) e Vitória da Conquista (BA) mantêm a rede de cidades mais articulada proximamente ao litoral. As conexões inter-regionais são marcantes nessa fase. São Paulo mantém relações diretas não apenas com capitais nordestinas, como Maceió, mas também com cidades médias, como Vitória da Conquista (BA).

A Figura 2 apresenta a rede de cidades do Semiárido de 1993 onde se destacam as cidades médias de Campina Grande (PB) e Caruaru (PE), que despontam como centros

urbanos de alta hierarquia, segundo a classificação do IBGE, em nível superior ao de capitais como Maceió, Aracaju e Natal. Por outro lado, no tocante às pequenas cidades, vê-se pouca capacidade de articulação horizontal entre as mesmas. A rede dendrítica revela, dessa forma, a dependência que esses núcleos mantêm com os de hierarquia superior.

Figura 2 - Rede de cidades do Semiárido de 1993



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Geografia, Regiões de Influência das Cidades, 1993. In: BRASIL (2008), adaptado pela autora.

5.Semiárido dinâmico, desconcentração de renda e ilhas de dinamismo (2003 a 2016)

Na fase neo-desenvolvimentista, o quadro natural do Semiárido é caracterizado, sobretudo, pela ampliação da área sujeita à desertificação. O Ministério do Meio Ambiente aponta que 68% da área do Semiárido sofreu ação antrópica. De acordo com Silva (2007), as maiores extensões de áreas em processo de desertificação no Brasil, com a perda gradual

da fertilidade biológica do solo, são localizadas no Semiárido, resultado do cultivo inadequado da terra, associado às variações climáticas e às características do solo. O autor complementa que o zoneamento realizado pela Embrapa, de 1993, revelou que 36% da área de domínio do Semiárido possui forte restrição ao uso agrícola. Nessa fase, o Semiárido passou a ser socialmente representado nas conferências, em especial na temática do desenvolvimento rural sustentável. Além disso, diversos fóruns regionalizados surgiram na sub-região, como os fomentados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) nas mesorregiões do Xingó, Seridó, Chapada do Araripe e na Ride do Polo Petrolina e Juazeiro. A vinculação da participação social no Semiárido atrelada à temática rural foi bastante superior ao nível de participação nas questões urbanas, apesar de esta sub-região já ter apresentado 62% de sua população residindo em cidades em 2010.

Entretanto, mesmo com essa participação, a vulnerabilidade social a que estão submetidas as populações rurais de mais baixa renda em função da incidência de secas extremas ainda é uma realidade nos anos 2000. Mas apostas importantes da economia brasileira tiveram repercussões significativas. Araújo (2000) comenta que tendências da acumulação privada reforçadas pela ação estatal - que fizeram desenvolver as estruturas econômicas modernas e ativas já abordadas, foram em grande parte responsáveis pelo desempenho econômico relativamente positivo do Semiárido como um todo. Menos por seu dinamismo e mais pelo fato de desenvolverem modernas atividades de base tecnológica, consonantes com o novo paradigma da economia do conhecimento, destacam-se também tecnopolos, como o de Campina Grande (PB). De acordo com Santos (2016), os tecnopolos ou parques tecnológicos são formados por projetos sintonizados com a dinâmica de acumulação flexível, em programas estruturados (e estruturantes) que fortalecem a articulação entre empresas - tanto as intensivas em tecnologia como as dos setores tradicionais da economia. Coadunam-se, dessa forma, com o paradigma emergente da economia do conhecimento, pois criam especializações locais, diferenciando regiões e tornando-as mais aptas a integrar-se a processos econômicos mais estruturados.

Ao mesmo tempo, em outras áreas o ambiente socioeconômico é marcado por resistências à mudança. Isso revela que o processo de modernização foi restrito e seletivo, e manteve o padrão tradicional das relações de produção. Mesmo onde a irrigação introduziu uma agricultura moderna, com agregação da tecnologia, essa “modernização” foi conservadora, inclusive da estrutura fundiária (ARAÚJO, 2000). Além disso, pouco se atentou para o quesito ambiental. No Semiárido, as velhas estruturas socioeconômicas e políticas têm na base fundiária um de seus principais pilares de sustentação. Como resultado dessa dualidade entre modernização e tradição, começaram a despontar, intrarregionalmente, desigualdades significativas. Há em curso uma repetição do padrão macrorregional de

reprodução das desigualdades. A Tabela 1 apresenta as dez cidades médias com maiores PIBs do Semiárido em 2011.

Tabela 1 – As dez cidades médias com maiores PIBs do Semiárido em 2011

<i>Município*</i>	<i>UF</i>	<i>Microrregião polarizada</i>	<i>Valor PIB municipal (Mil Reais)</i>
<i>Feira de Santana</i>	BA	Feira de Santana	8.270.807,00
<i>Campina Grande</i>	PB	Campina Grande	5.339.761,00
<i>Mossoró</i>	RN	Mossoró	3.916.505,00
<i>Vitória da Conquista</i>	BA	Vitória da Conquista	3.836.498,00
<i>Caruaru</i>	PE	Vale do Ipojuca	3.407.458,00
<i>Petrolina</i>	PE	Petrolina	3.310.559,00
<i>Sobral</i>	CE	Sobral	2.436.463,00
<i>Paulo Afonso</i>	BA	Paulo Afonso	2.287.486,00
<i>Juazeiro do Norte</i>	CE	Cariri	2.249.645,00
<i>Arapiraca</i>	AL	Arapiraca	2.173.811,00
<i>TOTAL PIB 10 municípios</i>			37.228.993,00
<i>TOTAL PIB Semiárido (1.135 municípios)</i>			163.585.739,00

Fonte: Instituto do Semiárido (Insa) com base nos dados do IBGE (BRASIL, 2011), em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa.

* Apesar de apresentar alto PIB, Caucaia (CE) não se inseriu na lista em função de ser polarizada por Fortaleza (CE).

A Tabela 1 traz as dez cidades médias do Semiárido que apresentam maior PIB municipal em 2011. Nessas cidades, que não representam nem 1% do Semiárido quanto ao número de municípios, tem-se concentrado 22% do PIB sub-regional. A concentração da riqueza do Semiárido em cidades médias sugere que a modernização foi capaz de impor seu padrão seletivo nessas áreas. Ao mesmo tempo, indica o potencial que essas cidades têm de se constituírem em “cidades regionais”, nos termos de Sposito (2010), ou seja, cidades que podem usufruir de relações horizontais com outras cidades médias de sua região, principalmente produtivas, e que podem transbordar dinamismo e ampliar as condições de sustentabilidade econômica de toda uma microrregião de influência.

Em contraposição ao Semiárido ruralizado e empobrecido que permaneceu no imaginário da sociedade durante muitas décadas, emerge um Semiárido urbano e dinâmico, ainda pouco estudado e decodificado, que mantém uma forte relação com o meio rural, cujo dinamismo está expresso nas cidades médias, ainda em pequeno número, mas que são polarizadoras, em geral, de suas microrregiões de influência. Nas cidades onde prepondera a agroindústria, por exemplo, o ambiente urbano passa a abrigar inúmeras atividades comerciais subsidiárias à produção agroindustrial. Em sentido inverso, no meio rural, vilas e agrovilas de um distrito de irrigação, por exemplo, também assumem características urbanas a partir do desenvolvimento de atividades comerciais e de serviços. Cabe destacar o importante papel do setor de serviços em cidades do agronegócio, corroborando um novo

padrão de consumo, que não é apenas consumptivo, mas um consumo produtivo, de que trata Elias (2003), que alimenta a urbanização em bases terciárias. Essa simbiose entre o urbano e o rural, característica de uma nova “urbanidade” (ou talvez de uma nova “ruralidade”) é marca da questão regional do século XXI no Semiárido.

As dinâmicas observadas refletem em primeiro lugar a heterogeneidade que se tornou o espaço semiárido nessa fase. Evidenciam a dualidade entre um espaço moderno, ainda em incipiente transformação urbana, e um espaço rural onde persistem características legadas do período colonial, principalmente em relação a pouca capacidade de articulação das estruturas produtivas intrarregionais, compondo uma região fragmentada, nos termos de Veltz (1996), cuja economia dispõe-se em torno de arquipélagos produtivos. Dada a dualidade espacial, as políticas públicas planejadas visaram ao mesmo tempo potencializar o dinamismo com obras estruturantes e minimizar o empobrecimento com fortes ações assistenciais, buscando mesclar competitividade com equidade. Nesta fase, políticas públicas com foco no Semiárido foram abundantes, embora majoritariamente setoriais, com enfoque rural e objetivando a oferta hídrica. Negligenciou-se o fato de que o Semiárido se urbanizava, que esse processo de urbanização ainda não tinha produzido mazelas como as encontradas nos grandes centros urbanos, mas que se expandia e já trazia consigo peculiaridades e restrições. As ações do Ministério das Cidades se destinaram a suprir déficits, seja de habitação, saneamento ou mobilidade. Esses déficits estão mais presentes nos centros grandes e médios, logo, os pequenos municípios, ainda preponderantes no Semiárido, ficaram em segundo plano.

No Ministério da Integração Nacional (MI) as políticas de provisão de infraestrutura hídrica se destacaram. O exemplo paradigmático nesse sentido é o Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), que está em execução e envolve os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Em relação às ações de desenvolvimento regional, a PNDR I e a PNDR II priorizaram o Semiárido como região alvo de ações concertadas entre o MI e os ministérios setoriais. Além das políticas de apoio a APLs, as políticas de irrigação implementadas pelo MI em parceria com estados, Dnocs e Codevasf trouxeram resultados paradoxais. Ao mesmo tempo em que houve uma indefinição ideológica sobre a quem caberia a gestão dos projetos de irrigação, se ao setor privado ou aos pequenos produtores (nesse caso, com subsídio permanente do Estado), vê-se que a sustentabilidade e autossuficiência de maior parte dos chamados perímetros de irrigação não foi alcançada até hoje, mesmo após mais de 50 anos de implementação, sejam destinados ao pequeno produtor ou ao setor privado. O estudo “Desafios para a transferência de gestão dos perímetros públicos de irrigação: proposta para a efetiva emancipação”, elaborado pela Secretaria Nacional de Irrigação do MI no ano de 2014 corrobora essa constatação.

No então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o Plano Brasil sem Miséria trouxe impactos importantes na formação de um mercado de consumo sub-regional. Políticas setoriais assistenciais, como distribuição de sementes, assistência técnica, implantação de cisternas, também fizeram parte de rol de ações que ajudou na eliminação da pobreza extrema, bastante concentrada nessa sub-região. Merecem destaque, porém, ações de médio e longo prazos, como as desenvolvidas pelo Ministério da Educação, com a interiorização das universidades e institutos federais. Embora concentrados em cidades médias, essa interiorização contribui para a formação e fixação do capital humano intrarregional. Além disso, o Instituto Nacional do Semiárido (Insa), criado em 2004, é uma unidade de pesquisa integrante do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), com enfoque no Semiárido brasileiro. Embora fragilizado, tem a função de articular, promover e divulgar ciência, tecnologia e inovação naquela sub-região.

Nessa fase, as estruturas modeladoras do território semiárido também foram abundantes, e se deram a partir dos investimentos em infraestrutura promovidos pelo PAC. Destacam-se empreendimentos ainda em implantação como a ferrovia Nova Transnordestina, o Pisf, as estruturas da aviação regional e os projetos de irrigação. Na forma como foi inicialmente planejada, entretanto, a ferrovia muito provavelmente não traria o impacto desejado em termos de integração regional do Semiárido, como proposto. Ela corresponderia mais a uma infraestrutura de conexão entre pontos distantes, promovendo o chamado “efeito túnel”, de que trata Haesbaert (2005). Esse efeito seria caracterizado pela exclusão de lugares, que, mesmo próximos geograficamente, seriam excluídos pela passagem de uma rede. Dessa forma, diversas instituições, como o BNDES, promoveram estudos da Transnordestina em composição com corredores de integração multimodal. A integração produtiva pela via da conexão ferroviária favoreceria a complementariedade e o fortalecimento das centralidades produtivas de bens e serviços em cidades médias. As infraestruturas da aviação regional, propostas pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), tendem a gerar importantes fluxos de capital produtivo e humano entre as diversas cidades médias no Semiárido, o que poderá propiciar novos processos endógenos de articulação. Por fim, destacam-se os projetos de irrigação, nas modalidades empresarial, pública e social, foram inseridos no PAC II sob o Programa Mais Irrigação. Foram 35 projetos apoiados até 2016 no Semiárido, estando a maior parte deles ainda em execução direta pelo MI em parceria com estados, pelo Codevasf e pelo Dnocs.

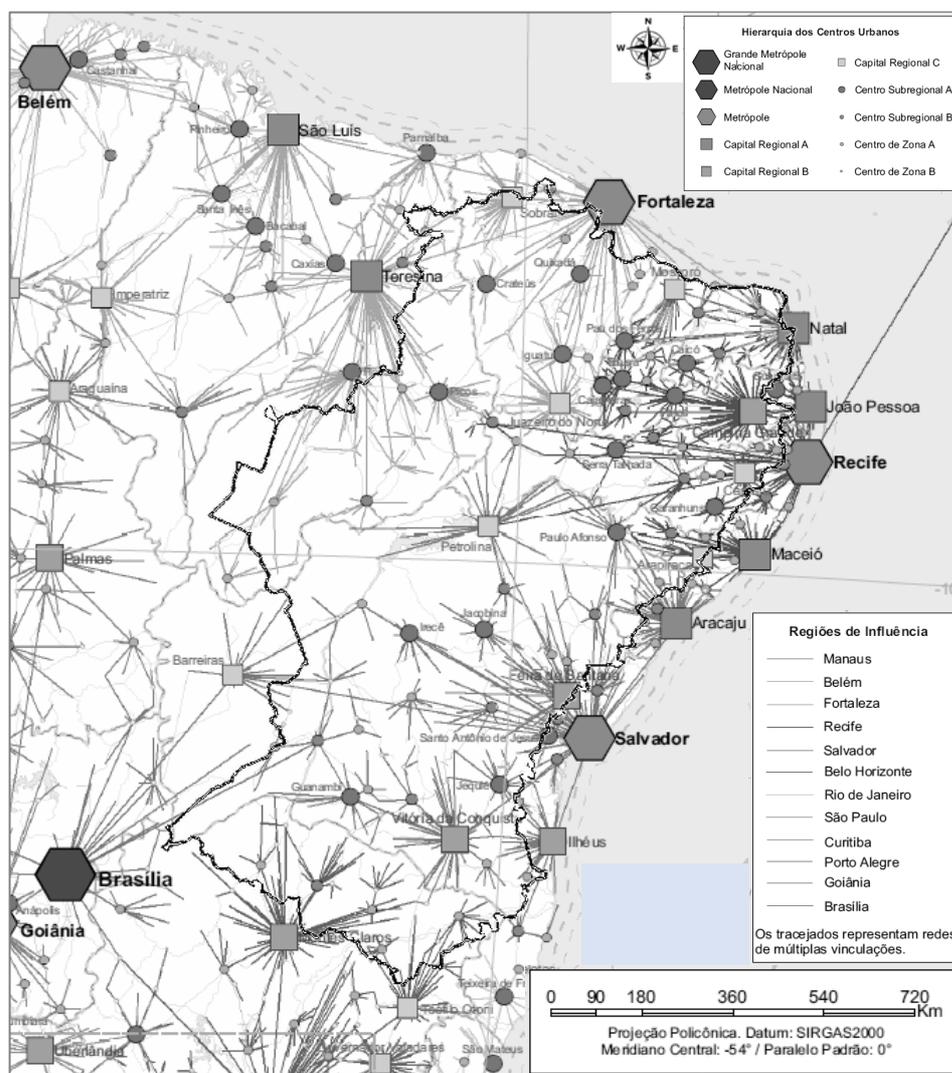
Dessa forma, observa-se que esse ciclo de políticas se apresentou desarticulado. E, no tocante à temática do desenvolvimento, “a soma das partes não gerou o todo”. A desconcentração de renda promovida pelas políticas sociais, aliada às obras de infraestrutura, promoveu a dinamização de setores econômicos até então estagnados. Entretanto, ainda que a redução das desigualdades sociais seja um fato, as desigualdades

intrarregionais apresentam uma feição complexa, pois a manutenção do quadro de reversão das desigualdades sociais – que está pautada no novo mercado de consumo, só se mostra sustentável na medida da estruturação de um novo mercado produtor, o que não foi priorizado pelas políticas de maior impacto produtivo nessa fase. O FNE, por exemplo, teve impacto local e seus projetos mais estruturantes acabaram sendo destinados ao litoral. A política industrial, expressa no Plano Brasil Maior, foi frágil e não conseguiu dar conta da lógica concentradora do capital. No Ministério do Desenvolvimento Agrário, avançou se muito pouco naquilo que é um dos maiores gargalos estruturais do desenvolvimento o do Semiárido, que é a questão fundiária. Especial atenção, entretanto, foi dada ao acesso ao crédito rural, por intermédio do Pronaf, que teve impactos significativos na geração e desconcentração da renda sub-regional. Mas outros bancos regionais ainda encontram empecilhos legais em oferecer crédito aos pequenos produtores. Cabe salientar que a manutenção da estrutura fundiária concentrada, com a maioria dos agricultores produtivos e pequenos produtores ainda trabalhando em terras alugadas, ou em sistema de parceria, impede uma maior distribuição do crédito por instituições bancárias, em função da ausência da garantia. O capital financeiro dos bancos convencionais e de desenvolvimento, à exceção do Pronaf, dessa forma, não está disponível a todo agricultor do Semiárido. Aos produtores do agronegócio, o crédito é concedido de forma mais fácil.

Na dinâmica demográfica da região verificam-se alterações significativas. O Semiárido conseguiu reter fluxos migratórios inter-regionais e acentuou processos de migração intrarregional, a partir da consolidação das cidades médias. Pode-se considerar ainda o impacto das políticas de interiorização da educação, inclusive a profissional, dada pela disseminação recente dos institutos federais e universidades, que passaram a ser implantados com efeitos expressivos em cidades médias de microrregiões estagnadas. A despeito do desafio da qualidade do ensino, que ainda é determinante para um novo processo de divisão territorial do trabalho no futuro, essas estruturas muito provavelmente modificarão os fluxos de capital humano, com uma tendência de maior endogeneização e fixação internamente à sub-região. Na fase neodesenvolvimentista, a rede de cidades do Semiárido não alterou seu padrão de estruturação a partir do litoral, mas houve um sensível processo de adensamento. Esse adensamento foi verificado mais no Semiárido setentrional (porção ao norte do rio São Francisco) que na porção sul. De modo geral, a rede continua predominantemente hierárquica, comandada pelas capitais, mas recebe agora a intermediação das cidades médias. Entretanto, as relações horizontais entre os diversos núcleos urbanos continuam pouco expressivas, o que denota a incipiência da articulação intrarregional com base em redes de cooperação e complementação produtiva. A Figura 3, na página seguinte, apresenta a rede de cidades do Semiárido em 2007 e mostra que, tal

como ocorreu na escala nacional, essa rede parece reproduzir tendências a uma baixa integração produtiva, visto que se aprofundam relações majoritariamente inter-regionais e supranacionais entre suas cidades médias e outras redes de cidades, evidenciando o rebatimento territorial de processos como a globalização e a reestruturação produtiva.

Figura 3 – Rede de cidades do Semiárido de 2007



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Departamento de Geografia, Regiões de Influência das Cidades, 1993. In: BRASIL (2008), adaptado pela autora.

Por outro lado, os investimentos recentes podem revelar, num futuro próximo, alterações significativas nessa rede, e talvez haja um princípio de endogeneização de capital humano promovida pelas políticas educacionais, profissionais e de difusão tecnológica, que foram bastante incisivas no Semiárido. Os efeitos da implantação dos projetos de infraestrutura, por sua vez, ainda parecem pouco claros. Talvez eles possam capitanear processos de integração produtiva, ainda não verificados.

6. Conclusões

Observou-se que, na fase marcada nacionalmente pelo início da industrialização brasileira e do desenvolvimentismo, as políticas públicas implementadas no Semiárido, de modo geral fragmentadas, foram resultado, sobretudo, de um profundo desconhecimento da sub-região e de sua dinâmica ambiental. Esse desconhecimento alimentou a construção do paradigma de “combate às secas e seus efeitos”, que perdurou por muito tempo no Brasil. Isso porque o interesse estatal do período recaiu sobre algumas dimensões básicas. A primeira delas foi a macroeconômica: a integração do mercado nacional para fins de industrialização – a grande estratégia do governo varguista - seria prejudicada pela permanência de estruturas semicoloniais no Semiárido. A segunda foi a visão limitada da realidade social local, que atribuiu às secas o fator de vulnerabilidade da população, quando na realidade as relações de produção é que afetavam a capacidade de resistência dessa população às estiagens. A terceira foi o proveito político das ações hidráulicas de combate às secas em benefício dos interesses econômicos das classes dominantes regionais, significativamente maior do que o fortalecimento do capital humano presente na região. Esse último tema é bastante discutido por Oliveira (1981), quando afirma que as soluções hidráulicas constituíam “uma forma típica de acumulação primitiva”. A açudagem, por exemplo, estava voltada para a exploração econômica das classes dominantes regionais, o que acabou por reforçar a estrutura produtiva desigual e a concentração latifundiária, pois “expandia a pecuária dos grandes e médios fazendeiros, e contribuía para reforçar a existência do ‘fundo de acumulação’ próprio dessa estrutura, representado pelas culturas de subsistência’ dos moradores, meeiros, parceiros e pequenos sitiantes” (OLIVEIRA, 1981, p. 55). Dessa forma, a rede de cidades rarefeita tanto refletiu a invisibilidade do Semiárido enquanto região apta a se integrar ao processo de desenvolvimento nacional, quanto reforçou o padrão conservador das relações de produção.

Na fase marcada nacionalmente pelo aprofundamento do desenvolvimentismo a partir da industrialização concentrada, as políticas públicas “*top-down*” implementadas no Semiárido revelaram a manutenção do paradigma de combate às secas e seus efeitos, mesmo com o esforço verificado na dotação de instituições regionais, voltadas, em essência, para o planejamento do desenvolvimento, oferta de crédito e difusão tecnológica. Constatou-se o importante papel do poderio econômico no fortalecimento de grupos políticos regionais. Da mesma forma, forças políticas regionais fortalecidas e em aliança com o poder central angariaram maior prestígio da região junto à burocracia estatal. O direcionamento da ação governamental, por conseguinte, voltou-se para o desenvolvimento da região em bases de uma modernização produtiva e técnica, mas restritiva, seletiva e conservadora, que acabou por privilegiar os mesmos grupos oligárquicos, mantendo seu status quo. O retorno dos investimentos públicos e privados, ao se refletirem no desenvolvimento voltado para a

acumulação desses mesmos grupos, não alterou a essência do subdesenvolvimento do Semiárido, mantendo as relações espoliativas de produção e concentração fundiária no sistema latifúndio-minifúndio, com uma base de atividades eminentemente inadequada, considerando a sensibilidade do ambiente natural. A manutenção do padrão migratório campo-cidade corrobora a manutenção desses domínios. A rede de cidades, ao incorporar os investimentos em infraestrutura realizados e esparsas frentes de modernidade que começaram a despontar, indicou que a urbanização havia chegado ao sertão e com ela todo o modo de vida urbano. Entretanto, a despeito dos centros dinâmicos, na maior porção do Semiárido preponderou a atividade rural e de subsistência.

Após a promulgação da Constituição de 1988, uma maior participação popular nos processos de formulação e implementação das ações de desenvolvimento foi verificada nos anos 1990. E, mesmo não derivando das premissas do pensamento neoliberal vigente à época, fez emergir um novo paradigma no Semiárido – o de “convivência com a semiaridez”, em substituição ao “combate às secas e seus efeitos” que preponderou na fase anterior. A crise do paradigma de combate às secas decorreu da pouca aceitação popular das políticas “top down”, tidas como insuficientes para a reversão do quadro de subdesenvolvimento da região. De um lado, com as soluções hidráulicas, houve ampliação sensível da capacidade de reserva hídrica, condição primaz para o abastecimento humano e produção num contexto ambiental de secas extremas e prolongadas. Entretanto, a fragmentação das soluções, a sua captura política em muitos casos e a manutenção do padrão produtivo no sistema pecuária-agricultura de sequeiro revelou que, de forma concomitante, um caminho alternativo precisaria ser trilhado no sentido de uma maior adaptação dessa produção às condicionantes ambientais. De outro lado, com as frentes de modernidade decorrentes dos investimentos em irrigação, indústrias e agroindústrias, áreas dinâmicas em cidades médias foram despontando e elevando os indicadores de desenvolvimento gerais do Semiárido, mas também revelaram uma forma seletiva e restritiva de crescimento. Ao passo que a riqueza foi sendo gerada nas cidades médias, a pobreza cresceu na mesma proporção, evidenciando uma concentração de renda que alimentou desigualdades sociais e regionais. Tudo isso abriu espaço para a disseminação de um discurso favorável à sustentabilidade ambiental e econômica que confirmou a transição paradigmática mencionada. Em que pesem os avanços obtidos na fase anterior, eles significaram apenas a primeira etapa de um processo mais profundo. Esse processo deveria acarretar uma nova perspectiva do desenvolvimento, em bases de sustentabilidade econômica. A convivência com o Semiárido vem expressar essa nova perspectiva, no sentido de que inclui a satisfação das necessidades fundamentais da população como condição para, segundo Sen (2010), expansão das capacidades humanas.

Após mais de um século de implementação de políticas voltadas para a redução dos danos provocados pelas secas, apesar das quais as perdas produtivas ainda são verificadas,

observou-se que o Semiárido não mais padeceu com a perda de vidas humanas em função da escassez de alimentos na fase neodesenvolvimentista. O processo de dinamização econômica com urbanização chegou ao Semiárido, embora distribuído de forma pouco equitativa no território, com a proliferação das chamadas “ilhas” de dinamismo. Essas “ilhas” são microrregiões polarizadas por cidades médias, onde as relações urbano-rural se confundem, que se desenvolveram com base nos investimentos estatais ao longo do tempo, especialmente ligados à irrigação, como em Petrolina (PE) e Mossoró (RN), atividades industriais, como em Feira de Santana (BA), e Sobral (CE), novas tecnologias, como em Campina Grande (PB), provisão de infraestrutura hidrelétrica, como em Paulo Afonso (BA), serviços especializados, como em Juazeiro do Norte (CE) e Caruaru (PE) e atividades agropecuárias, como em Vitória da Conquista (BA) e Arapiraca (AL). Essas frentes de dinamismo, entretanto, parecem apresentar baixa articulação com as economias intrarregional e nacional, além de baixo grau de complementaridade e cooperação na rede.

Referências

- AB’SÁBER, A. *Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas*. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- ALVES, A. M. *Políticas de desenvolvimento regional e redes de cidades no semiárido: concentração, polarização e fragmentação*. Tese (Doutorado em Geografia). Brasília: Universidade de Brasília, 2017
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, nordestes: que nordeste? Versão revisada. In: Araújo, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro - Heranças e Urgências*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ-FASE, 2000.
- BECKER, Bertha K.; EGLER, Cláudio A. G.. *Brasil: uma nova potência nacional na economia-mundo*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. 268 p.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Banco de tabelas estatísticas. Dados econômicos*. 2011. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso 01/09/2017.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. 203 p.
- ELIAS, Denise Souza. *Globalização e agricultura: a região de Ribeirão Preto – SP*. São Paulo: EdUSP, 2003.
- FURTADO, Celso. *A formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia, Ed. Nacional, 1959.
- FURTADO, Celso. *Essencial*. São Paulo: Penguin Companhia Classics Companhia das Letras, 2013. 1ª ed., 527 p.
- HAESBAERT, R Rogério. Morte e vida da região: antigos paradigmas e novas perspectivas da Geografia Regional. In: SPOSITO, E. (org.) *Produção do espaço e redefinições regionais*. Presidente Prudente: Unesp, FCT, GASPERR, 2005.
- LEWIS, A. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: AGARWALA, A.; SINGH, S. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. pp. 406-456. Disponível em: <http://docplayer.com.br/9610-O-desenvolvimento-economico-com-oferta-ilimitada-de-mao-de-obra.html>. Acesso em 21/11/2016.

MUELLER, Charles C.. Organização e ordenamento do espaço regional do Nordeste. In: *Planejamento e políticas públicas*. Nº 13, jun. de 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

SANTOS, Cleiton Pereira. *Acumulação flexível e reorganização produtiva do território: o caso do Parque Tecnológico Capital Digital de Brasília (PTCD)*. Tese de Doutorado. UnB, Brasília: 2016.

SEN, Amartya. A pobreza como privação de capacidades. In: *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.120-149.

SILVA, Márcio Ferreira Araújo. *Instituições, mudança institucional e inovações na promoção de dinamismo econômico: o caso do polo Juazeiro-Petrolina*. Tese (Doutorado em Administração). Recife: Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2015.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Entre o combate à seca e a convivência com o Semi-Árido: políticas públicas e transição paradigmática. In: *Revista Econômica do Nordeste*, v. 38, nº 3. Fortaleza, jul-set. 2007. p. 467-485.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas redes urbanas cidades médias e pequenas no processo de globalização. In: *Revista Geografia*. Rio Claro, v. 35, nº 1, p. 51-62, jan/abr 2010.

VELTZ, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires*. Paris: PUF, 1996.