

## O PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA UM NOVO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE – UMA HOMENAGEM A CELSO FURTADO

### The role of Family Agriculture for a new regional development in the Northeast - a homage to Celso Furtado

**Tania Bacelar**

Doutora em Economia Pública e Organização do Território pela Universidade de Paris I (Pantheon Sorbonne), professora Emérita da Universidade Federal de Pernambuco e integrante do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFPE), sócia da Ceplan Consultoria, especialista em desenvolvimento regional, ex-secretária nacional de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional. taniabacelar@gmail.com

**Arilson Favareto**

Doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). arilson@uol.com.br

---

**Resumo:** Com foco na agricultura familiar do Nordeste brasileiro, o artigo situa este tipo de estrutura produtiva no contexto atual do País, onde a pandemia por Covid-19 aparece combinada com grave crise econômica. Para tentar identificar desafios futuros, a análise começa por um mergulho na trajetória recente do desenvolvimento socioeconômico do Nordeste, destacando mudanças relevantes, dentre as quais os resultados de políticas públicas, com destaque para as territoriais, em particular aquelas direcionadas à agricultura familiar. Discute os avanços e limites destas políticas e destaca o momento atual de crise econômica e fiscal e os retrocessos observados. Identifica mudanças relevantes no ambiente mundial nas décadas iniciais do século XXI para afirmar que novas propostas precisam ser formuladas, pondo fim às políticas territorialmente cegas e priorizando a aposta na inovação. Sem desconhecer a relevância das desigualdades regionais como problema que permanece, defende a valorização de uma potencialidade estratégica do Nordeste: a magnífica diversidade ambiental, socioeconômica e cultural da Região, um dos lastros para a reinvenção de políticas de nova geração para o apoio à agricultura familiar e ao desenvolvimento territorial.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar; desenvolvimento territorial; Nordeste; questão regional.

**Abstract:** Focusing on family farming in Brazilian Northeast, the article analyses this type of productive structure in the current context of the country, where the Covid-19 pandemic is combined with a serious economic crisis. In order to identify future challenges, the analysis begins with a dip in the recent trajectory of the socio-economic development of the Northeast region highlighting relevant changes, among which the results of public policies with an emphasis on territorial policies, particularly those oriented towards family farming. It discusses the advances and limits of policies, its setbacks, and the difficulties concerning the current moment of economic and fiscal crisis. It identifies relevant changes in the world context in the early decades of the 21st century in order to state that new proposals need to be considered, putting an end to territorially blind policies and prioritizing innovation. Without ignoring the relevance of regional inequalities as a remaining problem, is argued for an appreciation of a strategic potential present in the Northeast Region: its magnificent environmental, socioeconomic and cultural diversity, one of the foundations for a new generation of policies for family farming and territorial development.

**Keywords:** Family farming; Territorial development; Northeast; Regional issue.

## 1 INTRODUÇÃO: O CONTEXTO ATUAL E A AGRICULTURA FAMILIAR

O ano de 2020, quando este texto está sendo escrito, se comemora o centenário de nascimento de Celso Furtado, que buscou entender o Brasil e, em particular o Nordeste, para transformá-lo, e na sua proposta de mudança para a região, a ampliação da produção de alimentos era central. Por isso, a homenagem. E este ano de 2020 possivelmente entrará para a História como uma daquelas datas que marcam períodos de crise aguda, como 1929 e a Grande Depressão, e muito pior que o de 2008-2009 com a Crise Financeira desencadeada com o estouro da bolha imobiliária. Ainda que desta vez não se trate de uma crise endógena resultante da dinâmica cíclica das economias capitalistas. A pandemia da Covid-19 fechou fronteiras e forçou a adoção de medidas restritivas que impediram, nos primeiros meses do ano, a circulação de pessoas e mercadorias, provocando um choque de oferta e de demanda ao mesmo tempo. Como resultado, as projeções otimistas falam em uma retração da economia mundial na casa dos 3%, cifra que na Europa pode chegar a 10%, e na China, atual motor do crescimento econômico mundial, estima-se que do anterior patamar de 7% vai cair para algo próximo a 1% (FMI, 2020). No Brasil e na América Latina, a estimativa é de uma retração na casa dos 5% (BANCO MUNDIAL, 2020).

Como sempre, a parte mais pesada da conta tende a recair sobre os mais pobres: na América Latina 50% da população rural vive na pobreza, e quase 40% dos moradores destas áreas vivem em situação de insegurança alimentar. No Brasil estes números são mais baixos. Mas também aqui, depois de anos de significativa melhoria, os indicadores vinham piorando (BANCO MUNDIAL, 2019; IBGE, 2019a). As projeções da Cepal indicam um aumento da pobreza de pelo menos 5% neste ano nos países da região. E a FAO (2020) estima que o impacto da pandemia sobre a fome pode anular os esforços de décadas e fazer os indicadores retrocederem ao nível em que estavam vinte anos atrás.

Mais do que uma questão momentânea ou conjuntural de feições dramáticas, o que a pandemia da Covid-19 faz é por luz sobre as mazelas e ambiguidades não resolvidas de nossas socie-

dades há décadas. E no caso brasileiro, especificamente, a brutal crise sanitária e humanitária deste fatídico ano de 2020 se soma a uma crise econômica que vinha se arrastando ao longo do último decênio. Temos uma rede de proteção social valiosa, mas insuficiente; uma sociedade brutalmente desigual, onde a riqueza coexiste com a vulnerabilidade de enormes contingentes de pessoas; uma economia complexa, mas frágil, com formas de regulação e incentivos que privilegiam o comportamento oportunista e que passa por retrocessos, tornando-se cada vez mais dependente da exportação de bens primários, algo insuficiente perante o que são os desafios postos à Humanidade no século XXI, em especial, no que diz respeito à promoção da inclusão social e da conservação ambiental.

Em meio ao avanço da pandemia, o Nordeste consolida uma inovação institucional: o Consórcio Nordeste, que retoma a articulação regional, valorizando os elementos identitários existentes na escala macrorregional (depois de décadas de “guerra fiscal” fratricida) e apostando na coordenação estratégica e no compartilhamento de iniciativas. Para enfrentar a crise sanitária, foi criado um Comitê Científico que mobiliza inteligência regional e conhecimento científico à escala mundial para iluminar as decisões dos governadores. Os que estavam acostumados a destacar um “Nordeste coitadinho” se surpreendem com a capacidade regional de ousar e de se reinventar em meio à perplexidade geral provocada pela pandemia.

Toda crise é feita de muitos riscos e umas poucas oportunidades. Não é apenas uma frase feita. Mundo afora instrumentos de retomada econômica já estão sendo desenhados. Surgem expressões como “novo plano Marshall”, “Green New Deal”, “Big Push Ambiental” e similares. Em direção oposta, surgem também discursos de que, após um afrouxamento nos gastos públicos para fazer frente à pandemia será preciso recrudescer ainda mais o ajuste fiscal, implementar ousado e inoportuno – dada a desvalorização dos ativos na crise – programa de privatização para reequilibrar contas, e em paralelo avançar em uma agenda de reformas liberalizantes.

Entre estes dois extremos, é certo que no Brasil, com a necessidade de retomar o crescimento, a modelagem do gasto público entrará

em debate e grandes somas de dinheiro já estão sendo postas em circulação. A prioridade, claro, é proteger vidas e meios de vida. Mas as iniciativas em processo de implementação são modestas quando comparadas a de outros países, e há o risco de repetir velhos erros. Em situações assim, com frequência, os investimentos são capturados pelos de sempre. E o resultado pode ser apenas uma volta ao estado anterior das coisas, o que seria pouco, e seria ruim.

Já a oportunidade consiste em ir além de uma tentativa de simplesmente retomar a “normalidade”. É certamente difícil pensar em longo prazo em meio à emergência. Mas foi justamente em momentos muito delicados que, nos últimos cem anos, o Brasil produziu grandes mudanças. Isso aconteceu nos anos 1930, quando a crise dos mercados internacionais obrigou parte das elites brasileiras a tentar deixar para trás o passado agrário e investir na criação das instituições que nos tornariam um país urbano e industrializado, mesmo que de forma incompleta. Se repetiu logo após 1964, quando a resposta autoritária à efervescência social dos anos anteriores transformou o Brasil, de importador de alimentos, em uma das maiores potências mundiais na produção agropecuária, o que se fez no breve intervalo de uma geração. E quando, no contexto da redemocratização, a Constituição de 1988 resgatou a dívida social deixada com a modernização conservadora e consagrou um pacto social que permitiu a estabilização econômica e a expansão de direitos, aspectos que orientariam a ação do Estado nas duas décadas seguintes, até recentemente.

Daí a pergunta: e o que será do Brasil e do Nordeste nos próximos anos? Não há receitas, pois a resposta não será obra de fórmulas prontas e sim de um novo contrato social. Por agora, já seria bem útil admitir alguns pressupostos e fazer as perguntas certas (FAVARETO, 2020a):

- **Primeiro pressuposto:** é preciso reconhecer que o pacto que vigorou desde a Constituição de 1988 parece ter se esgotado no meio do último decênio, quando entramos na crise inseparavelmente econômica e política em que estamos metidos desde então. E que para inaugurar um novo ciclo, teremos que recriar o Estado, as bases econômicas do País e a coalizão de forças sociais que sustenta a agenda públi-

ca. Nenhuma das transições anteriores se fez sem uma recomposição destes três elementos. E eles são claramente interdependentes;

- **Segundo pressuposto:** o mundo do século XXI se parecerá cada vez menos com o século passado, no qual foram gestados os grandes modelos produtivos que experimentamos até aqui. É o caso da aposta na via agrícola, de severos impactos ambientais, poupadora de trabalho, e que nos põe em posição vulnerável pela excessiva dependência da exportação de *commodities*. Do industrialismo tradicional impulsionado pelo Estado, que se bem foi importante para modernizar o País, não representa, nos seus moldes atuais, horizonte promissor, tanto pelos custos como pela poupança de trabalho decorrente da intensividade tecnológica. E mesmo a tentativa de buscar algum equilíbrio sobre pilares dos dois modelos anteriores, como a dependência do agronegócio associada à tentativa de reanimar a indústria nacional, agora com a questão social no centro da agenda do Estado revelou-se uma solução instável, que se desfez com a crise fiscal. Dos escombros destes três modelos e das mudanças em curso precisa nascer algo novo;
- **Terceiro pressuposto:** é preciso, portanto, atualizar nossa base produtiva e recriar a agenda do desenvolvimento. Em pleno mundo pós-industrial, é razoável imaginar que o aprofundamento de nossa trajetória de crescente dependência da exportação de bens primários pode garantir uma expectativa promissora de inserção na ordem internacional? Até quando apostaremos em um modelo econômico que concentra renda, por um lado, e tenta diminuir os impactos disto com políticas sociais, de outro? Dá para crescer distribuindo oportunidades, em vez de pensar meramente na mitigação posterior da exclusão? O resgate da dívida social pode deixar de ser visto como gasto e tornar-se mola propulsora de novas formas de inclusão, pela via da expansão do bem-estar? Uma nova economia, menos concentrada, baseada no conhecimento e em inovadoras formas de uso dos recursos naturais é, não só possível, como necessária em um contexto de mudanças climáticas globais e de explosão da desigualdade.

O certo é que só teremos uma saída duradoura da crise se os desafios forem postos nestes termos: reinventar o País, pensando que tipo de sociedade queremos ser, e que forma de inserção internacional poderemos ter daqui a duas ou três décadas. Trata-se de retomar a ousadia de outros tempos, imaginando o futuro, rompendo a ditadura do curto prazo e as visões conservadoras que bloqueiam a ousadia de sintonizar com novos tempos. É aqui que as articulações entre agricultura familiar e desenvolvimento regional podem vir a ocupar um lugar de destaque. E isso será muito importante para o desenvolvimento futuro no Nordeste, o que só reforça a importância da iniciativa da Revista Econômica do Nordeste (REN), de lançar um número especial para tratar das especificidades do vasto segmento de agricultores familiares na Região a partir dos novos dados do Censo Agropecuário 2017, do IBGE.

O argumento central das próximas páginas pode ser traduzido em uma dupla afirmação:

- a) O Nordeste passou por pelo menos duas ondas de transformação nas décadas recentes que alteraram as bases para se pensar as possibilidades do desenvolvimento regional, mas no futuro que se descortina não basta repetir o passado ou simplesmente apostar no aprofundamento dos vetores responsáveis por aquelas mudanças, pois o contexto é totalmente outro, sob vários aspectos – nele, uma promissora saída é dialogar mais substantivamente com a diversidade interna da Região, aproveitando as condições criadas com as transformações já vividas, por meio de novas conexões entre setores e territórios;
- b) A agricultura familiar pode ser uma base importante para este novo ciclo, desde que, também neste caso, se aproveite os avanços obtidos nos momentos anteriores, e não apenas se repita o que foi feito no período em que houve maior disponibilidade de recursos e um amplo leque de programas – neste caso, é necessário coordenar melhor as ações sociais e de apoio produtivo com os demais vetores de desenvolvimento do Nordeste. Em ambos os casos, no desenvolvimento regional e no desenvolvimento da agricultura

familiar, se o que vinha sendo feito antes deu inegáveis resultados, também mostrou seus limites. Não se deve esperar resultados diferentes repetindo as mesmas fórmulas. Trata-se de reinventar o planejamento territorial.

Para apresentar estas ideias, o texto está organizado em duas partes, seções dois e três a seguir, cada uma delas correspondendo às duas afirmações acima. Como corolário, na conclusão ao final são indicados caminhos possíveis para materializar este novo olhar e as correspondentes novas práticas para o desenvolvimento regional e, nele, um novo lugar destinado à agricultura familiar.

## 2 DOS NORDESTES DO SÉCULO XX AO NORDESTE DO SÉCULO XXI?

### 2.1 Os efeitos positivos da primeira década do Século e a segunda onda de transformação das estruturas regionais

Os anos iniciais do século XXI foram vividos em um contexto em que a economia mundial ia razoavelmente bem e no qual a China, que acelerara seu crescimento, tornara-se importante compradora das *commodities* brasileiras. Isso, associado com a relativa estabilidade inflacionária, ajudou a melhorar o desempenho da economia nacional. Mas nem tudo pode ser atribuído ao contexto favorável. Foi fundamental para o desempenho do País, na primeira década, a nova orientação geral da agenda do Estado, que permitiu, àquele momento, toda uma expansão e inovação de políticas públicas (BACELAR, 2014). Dentre elas, destacaram-se as políticas sociais que estimularam o crescimento da renda das famílias junto com a significativa elevação do valor do salário mínimo. Esta elevação da renda e a retomada do crescimento da economia, associados a uma política de crédito vigorosa e de um importante bloco de investimentos, inclusive em saúde e educação, se fez acompanhar do aumento dos empregos, estimulando o consumo interno.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com um ambicioso portfólio de investimentos em infraestrutura, também parecia promissor para a interiorização de vetores de

crescimento econômico, por meio de obras bastante intensivas em trabalho e importantes para a competitividade de setores estratégicos da produção nacional. E a expansão das estruturas universitárias criou um novo ativo nas cidades médias de áreas rurais e interioranas.

Ao final da primeira década, todos os indicadores mostravam uma situação muito melhor do que aquela prevalecente no fim do século XX. Após duas décadas de quase estagnação, o País cresceu em média 3,5% ao ano, a pobreza havia sido reduzida em um terço, a desigualdade também recuava, e vivia-se uma situação de virtual pleno emprego (FAVARETO et al., 2014). Restavam, também, problemas relevantes, dentre os quais a relação entre dívida pública e Produto Interno Bruto (PIB) ainda elevada, a diminuição da participação industrial na economia, a forte dependência do gasto público em várias regiões e setores (BCG, 2013) e o avanço da financeirização que estimula a geração cada vez mais concentrada de riqueza abstrata (ativos não materiais).

Para o Nordeste, em especial, a melhoria foi expressiva. O valor do rendimento médio das famílias cresceu 5,6% a.a., quando a média nacional foi de 4,5%, e no Sudeste essa taxa foi de 3,9%. Em momentos anteriores, o Sudeste é quem liderou o crescimento da renda no País. Contribuiu decisivamente para isso a forte expansão dos programas sociais, em especial, o Bolsa Família. O Nordeste, por concentrar mais de metade da população muito pobre do País, captava 55% dos recursos desse Programa. Nessa região, concentra-se a pobreza rural, e ela tem como endereço principal os pequenos municípios, em especial os do grande espaço semi-árido. A extensão da previdência ao meio rural em ambiente de crescimento real do salário mínimo e de outros programas assistenciais como o benefício de prestação continuada – BPC, impactou fortemente a renda nordestina, em particular, no ambiente rural. Nos milhares de pequenos municípios, como as bases produtivas locais são muito modestas, o novo e sistemático fluxo de renda não só dava cobertura social aos beneficiados diretos, como também dinamizava as lojas, as farmácias, as padarias, as feiras semanais (BACELAR, 2014). A vida no Nordeste rural mudou significativamente. Tanto que os longos e recentes anos de seca não resultaram

na crise social grave e aguda que prevalecia antes (AQUINO; NASCIMENTO, 2020).

O dinamismo do consumo, impulsionado pela melhoria da renda das famílias, estimulou, em um segundo momento, o investimento. Indústrias de alimentos e bebidas, de bens duráveis, por exemplo, buscaram se instalar ou se ampliar para produzir na Região, em especial em suas cidades médias. As grandes redes de supermercados e os shopping centers também se multiplicaram nesses locais, a fim de disputar os novos consumidores. E no campo do investimento público, dois tipos contribuíram também para alterar o panorama regional. O já mencionado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) envelopou um conjunto de projetos concentrados na ampliação da infraestrutura econômica e social do País – portos, rodovias e ferrovias melhoraram as condições de transporte de pessoas e de cargas; e o Programa Minha Casa Minha Vida, além de enfrentar um problema histórico como o déficit de moradias, contribuiu decisivamente com a expansão de empregos no setor da construção civil (BACELAR, 2014).

A expansão do crédito também beneficiou o Nordeste que, ao lado da região Norte, teve o maior crescimento proporcional das contratações na primeira década do Século (GUIMARÃES NETO, 2010). Isto contribuiu decisivamente para a expansão da presença industrial em setores avançados como a indústria automotiva e petroquímica (Pernambuco), de energia (hidrelétrica, no Maranhão, eólica na Bahia, Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte), siderurgia e celulose (Maranhão e Ceará), entre outros; e para a expansão dos investimentos em modernas lavouras de grãos no oeste da Bahia e no sul do Piauí e do Maranhão.

Noutra frente, por fim, e com efeitos mais limitados à faixa litorânea, os investimentos de empresas como a Petrobras beneficiaram diretamente a Região por meio tanto da sua política de compras quanto pela expansão de refinarias, com efeitos multiplicadores sobre a indústria naval, de insumos e de transformação: nova refinaria foi instalada em Pernambuco e estaleiros foram criados em Pernambuco, Alagoas, Bahia e Maranhão.

Como resultado agregado, além do crescimento da renda, a economia do Nordeste cresceu acima da média do Sudeste e do Brasil e o ritmo de expansão dos empregos também foi superior.

Completa o panorama de mudanças dois fatores estruturais muito importantes: a expansão da rede de cidades de porte médio, e das redes de saúde e, sobretudo, de educação superior, ciência e tecnologia.

No caso das cidades médias, elas são fundamentais porque funcionam como centros de oferta de equipamentos e serviços públicos e privados, agora mais perto das áreas interioranas, que sempre haviam sido preteridas comparativamente ao litoral. Também representam potenciais mercados de produtos e serviços para a agricultura familiar, e mercado de trabalho para a população que não pode ser incorporada na atividade agrícola ou dos pequenos municípios. Isso alivia a pressão sobre os grandes centros e cria uma estrutura mais descentralizada de distribuição demográfica, gerando oportunidades para os jovens do meio rural, onde a pluriatividade aumentou (AQUINO; NASCIMENTO, 2020).

No caso das redes de educação, ciência e tecnologia, sua relevância consiste tanto na ampliação de oportunidades de acesso ao ensino superior como, para além disso, em instalação de capacidades nestes novos centros, algo fundamental para o futuro destes territórios. E não se trata somente dos novos campus universitários, mas também das centenas de institutos de tecnologia, presentes igualmente em cidades de menor porte. Uma verdadeira rede, que antes era privilégio concentrado nas capitais e grandes cidades.

Este conjunto de transformações tem um significado maior: não é apenas o aprofundamento de uma desconcentração produtiva que havia se iniciado décadas antes; trata-se de uma segunda onda de mudanças qualitativas crucial na trajetória do Nordeste.

A primeira havia sido motivada pelo esforço empreendido desde a icônica experiência da Sudene, que levou à criação dos polos dinâmicos mais conhecidos, como o da indústria petroquímica em Camaçari, o de agroindústria e fruticultura irrigada em Petrolina e Juazeiro, entre outros.

O que aconteceu no início do século XXI traz duas novidades. Houve clara interiorização dos investimentos públicos e privados, e a diversificação dos setores produtivos beneficiados. E, especialmente relevante, houve uma transformação inédita no sertão semiárido, que agora conta com universidades, com pelo menos vinte cidades médias, e que teve sua população mais pobre definitivamente incorporada aos circuitos econômicos, ainda que pela via das transferências condicionadas de renda e outras políticas sociais, rompendo as condições de dominação a um só tempo econômicas e políticas daquilo que outrora Caio Prado Jr. havia chamado de setor inorgânico da economia, como bem lembrou André Singer (2012). Isso sem falar do crescente protagonismo das mulheres na vida produtiva e nas organizações da sociedade civil no meio rural nordestino, favorecido pelas mudanças nas estruturas tradicionais de dominação.

Dito de outra forma, se antes já fazia sentido falar em Nordeste (BACELAR, 1995), hoje a heterogeneidade intrarregional é ainda mais marcante. E ela se expressa não somente sob a forma da desigualdade entre litoral e sertão, entre polos dinâmicos e interior, mas como uma impressionante diversidade territorial, justamente porque comporta uma variedade de formas de relação entre o rural e o urbano, entre economia e natureza, entre sociedade, Estado e setor privado. Isto coloca a questão regional em outro patamar, muito distinto daquele em que se formularam as abordagens clássicas e os padrões conhecidos de organização das políticas públicas para o planejamento no Nordeste.

## 2.2 Os desafios para o planejamento regional

As várias tentativas de promover programas de desenvolvimento territorial ficaram a meio caminho de operar substantivamente com esta diversidade. Foram criados fóruns territoriais e planos de desenvolvimento que tiveram papel importante em mobilizar atores locais e apontar demandas aos governos – é o caso do Programa Territórios da Cidadania, no plano federal, ou de programas estaduais muito inovadores como na Bahia e no Piauí (FAVARETO; LOTTA, 2017).

Estes programas de desenvolvimento territorial trouxeram novidades importantes como a abertura para esta diversidade territorial, ten-

tando moldar intervenções apoiadas justamente na identidade local. Também contribuíram para maior transparência dos investimentos públicos, com a gestão vinculada aos espaços participativos. E permitiram que a ideia de “territórios” fosse incorporada massivamente no repertório e no léxico dos planejadores de políticas públicas. Hoje tornou-se comum falar em territorialização de políticas, algo raro até a década anterior.

Os limites enfrentados também são conhecidos (VALENCIA et al., 2020; BERDEGUÉ; FAVARETO, 2020; FERNANDEZ; FERNANDEZ; SOLOAGA, 2019). Embora tenha havido inovação no sentido de organizar planos e investimentos em uma escala supramunicipal, não se rompeu com o viés setorial das políticas; algo relevante pois, como se verá adiante, uma parte importante da abordagem territorial diz respeito justamente ao caráter intersetorial do desenvolvimento territorial. Outro limite foi o caráter pouco estratégico dos planos e investimentos, que no mais das vezes permaneceu sendo feito de maneira fragmentada e orientado a demandas pulverizadas e de curto prazo postas pelos atores locais.

O caso do programa Territórios da Cidadania é exemplar: de maneira inédita foram mobilizados quase duas dezenas de ministérios, mas com forte ênfase nas áreas de agricultura e políticas sociais. E é impossível transformar as estruturas sociais e econômicas de regiões periféricas sem novas infraestruturas, sem ciência, tecnologia e inovação, sem turismo, sem as ações do Ministério da Indústria e Comércio, entre outras. Reproduziu-se uma dicotomia no planejamento entre áreas dinâmicas e áreas de concentração da pobreza que a própria realidade vinha tratando de superar. Em resumo, houve pouca coordenação entre as políticas e as transformações concretas pelas quais os territórios vinham passando. Talvez porque se conhecia pouco destas novas dinâmicas territoriais nordestinas. E também devido a resistências vindas das estruturas setoriais dos diversos entes governamentais.

A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional poderia ter suprido essa lacuna. Ela foi elaborada sob um desenho bastante inovador, com forte inspiração da experiência

européia, na qual a coesão territorial é um objetivo estratégico assumido e com alto grau de prioridade. Uma interessante tipificação de territórios, investimentos e instrumentos foi desenhada e a opção por uma abordagem multiescalar foi muito ousada e inovadora. Se implementada, esta política seria muito complementar às políticas territoriais, porque visava melhorar as condições de competitividade dos territórios em uma perspectiva de longo prazo e com aportes capazes de alterar estruturas que se traduzem em bloqueios para a alavancagem de novas atividades e de novas formas de inserção econômica e social das áreas e dos grupos periféricos. Nada disso, entretanto, foi adiante, pois os instrumentos de seu financiamento foram bloqueados e não houve força política para mudar a forma de implementar a política regional brasileira (GALVANESE, 2018).

Deste conjunto de transformações em curso, e do aprendizado que as políticas públicas geraram, se esperava que a segunda década do século poderia trazer uma nova onda de inovações nos programas existentes, ou originando outros. Isso, contudo, foi interrompido com a tremenda crise que se instalou no plano nacional, atingindo em cheio a orientação central da agenda pública e inaugurando um novo momento, marcado por inversões de prioridades e por descontinuidades.

### 2.3 A crise e suas implicações

A crise financeira de 2007/2008, instalada à esteira do estouro da chamada bolha imobiliária, foi bem enfrentada pelo País, em um primeiro momento. Mas a partir de 2012, quase todos os indicadores começaram a se deteriorar, culminando em uma crise inseparavelmente política e econômica no meio do último decênio, que pôs fim ao ciclo experimentado no decorrer da primeira década. Ou, mais ainda, segundo alguns autores como Bresser Pereira (2015), o que se teve foi mesmo o fim do pacto que vigorou desde a Constituição de 1988, que tinha como um de seus pilares o compromisso em torno da expansão de direitos políticos associados à democratização, e de direitos sociais, relativos à expansão do bem-estar da população brasileira, buscando enfrentar a dívida social herdada do período da modernização conservadora e do

pacto autoritário modernizante que prevalecera no período dos governos militares.

O fato é que chegamos ao final da segunda década em situação totalmente distinta da anterior: em vez da expansão de programas, políticas e investimentos, a prioridade à austeridade fiscal, inclusive com congelamento dos gastos públicos; em lugar do virtual pleno emprego, um desemprego alto e a precarização crescente do mercado de trabalho com ocupações sem proteção social e baixa remuneração – os números atuais apontam um desemprego de 12% e a informalidade na casa dos 40% (BARBO-SA; PRATES, 2020); a pobreza volta a crescer a passos largos – somente entre 2015 e 2019 mais de 7 milhões de pessoas voltaram à condição de pobreza; a desigualdade também aumenta de forma intensa (IBGE, 2019a); e apesar dos cortes em despesas e investimentos, a dívida pública aumenta, erodindo ainda mais a capacidade fiscal do Estado. Na segunda metade do último decênio, a economia nordestina primeiro recua, e depois volta a crescer, mas em patamar muito baixo, incapaz de recompor a situação anterior à crise (BNB, 2019).

O cenário futuro, tampouco é favorável, mesmo sem levar em conta os efeitos ainda desconhecidos da brutal retração econômica que se anuncia, causada pela pandemia do coronavírus. No contexto internacional, destacam-se três aspectos, que podem se agravar no horizonte imediato, justamente por conta dos efeitos associados aos eventos de 2020:

- **Primeiro**, as mudanças nos padrões técnicos que vêm revolucionando estruturas produtivas mundo afora, na transição da antiga ordem industrial para a emergente economia do conhecimento onde predominam as atividades terciárias, ao mesmo tempo em que a passagem para a era digital se impõe. Na agricultura, a química vem perdendo espaço como ciência promotora da elevação da produtividade e a biologia avança no patrocínio de uma outra matriz produtiva – a dos orgânicos – esta dialogando muito bem com as unidades de pequena escala e grande diversidade como é a agricultura de base familiar. Mas o Brasil, mergulhado em suas crises, não vinha acompanhando com vitalidade tais transformações;

- **Segundo**, ressalta-se aqui que já havia uma desaceleração da produção global, associada à redução do crescimento da China. Em grande medida isto se explica pelo novo posicionamento do crescimento chinês, que na década anterior se dava na casa dos dois dígitos e em 2019 ficou próximo dos 7%, quase a metade dos anos mais exuberantes. E não se trata de algo conjuntural, e sim, de uma nova orientação estratégica do governo do país asiático: crescer menos, mas mudando sua matriz produtiva com bens de maior valor agregado, e também enfrentando a desigualdade criada no ciclo anterior. Isto representa menor demanda pela importação de gêneros como minérios e soja, com claro reflexo para o posicionamento do Brasil na ordem internacional, destacadamente com a necessidade de depender menos das exportações destas commodities, que dificilmente alcançarão o mesmo volume e a mesma valorização do período anterior. Não por acaso, os preços internacionais das commodities estão abaixo do patamar de 2011, tendo como efeito certa vulnerabilidade comercial. Quase todos os países da América Latina que dependem dos produtos primários para o equilíbrio da sua balança comercial vinham enfrentando dificuldades e no Brasil não é diferente. Como esta tendência é histórica – a primeira década do século representou uma exceção, e não a regra na valorização das commodities no mercado internacional –, agravada pela nova estratégia de crescimento do governo chinês, já mencionada, há uma grande interrogação sobre como o Brasil se comportará em termos de suas perspectivas de competitividade e de financiamento do desenvolvimento. Já a agricultura familiar brasileira é essencialmente voltada para o mercado interno e a demanda por alimentos tende a crescer, sobretudo se a cultura da alimentação saudável predominar nas novas gerações;

- **Terceiro**, a instabilidade econômica internacional, que já era afetada pelo menor ritmo de crescimento, agora deve dificultar ainda mais uma retomada maciça de investimentos externos no Brasil. Se forem confirmadas as expectativas de que possam ser adotados vigorosos programas de retomada do crescimento nos países mais ricos, isso pode exercer uma força centrípeta sobre os investimentos, con-

centrando ali as melhores oportunidades para o capital. Isso, somado aos problemas internos, agrava os problemas de desvalorização cambial, o que no futuro pode gerar pressão inflacionária e dificuldades para importações relevantes à modernização tecnológica de setores produtivos de ponta.

Um desafio, portanto, é como atrair capitais orientados à promoção do crescimento econômico nacional. Havia uma aposta na agenda de reformas liberais do atual governo, em especial, aquela que trata do sistema público de previdência, e uma possível onda de privatizações. A pandemia da Covid-19 traz uma sombra de dúvida sobre esta agenda, agora tendo como pauta as reformas tributária e administrativa, diante da pressão por elevação do gasto público para fazer frente à crise. E ainda que ocorram ambos os processos, seus impactos não tendem a ser imediatos segundo a quase totalidade dos analistas.

Este quadro internacional, como foi dito, condiciona e agrava problemas internos vividos na trajetória recente da economia brasileira. Entre eles podem se destacar os seguintes.

A combinação de fatores mencionados para o cenário internacional indica um ambiente externo marcado por mudanças e pela desaceleração do crescimento internacional, estagnação dos investimentos e queda nos preços internacionais das commodities. Tudo isso se traduz em desestímulos à retomada do crescimento do PIB, sobretudo nos marcos de uma economia, como a brasileira, cada vez mais dependente da exportação daqueles bens primários. Mais que isso, o resultado sobre o equilíbrio da balança comercial e das contas externas pode resultar em pressão sobre o câmbio e sobre a inflação. A alta na cotação do dólar dos últimos meses bem o demonstra.

O fraco crescimento dos últimos anos, associado à revisão para baixo das expectativas de crescimento para 2020, mesmo antes da pandemia da Covid-19, são sinais da dificuldade em reverter os elementos que levaram à crise do meio desta década. Diante das restrições fiscais em manter elevado o gasto público, expandir o emprego e o investimento e valorizar salários – como se viu até a crise –, somado ao contexto de estabilidade ou declínio nos preços das commodities – que deve se manter como indicado

acima –, ainda não há outro motor forte para o crescimento econômico.

Por outro lado, há dúvidas e controvérsias quanto ao teor da agenda que vinha sendo praticada, que significava justamente menor investimento e menor valorização do poder de compra, com repercussão para a demanda agregada. O argumento de que um cenário de maior equilíbrio fiscal resultaria em retomada do investimento já vinha se mostrando duvidoso diante da baixa demanda e do cenário externo desfavorável.

Finalmente, a ausência de uma política industrial e a retração na oferta de crédito já vinham influenciando a insuficiente retomada do crescimento, sem falar do necessário engate em novos padrões produtivos, de consumo e organizacionais. Coerente com este contexto, a taxa de desocupação se manteve alta, mesmo após a flexibilização na legislação trabalhista. E parte expressiva das famílias encontra-se em alto grau de endividamento, restringindo seu potencial de consumo e afetando o mercado interno, cujo crescimento foi importante para o desempenho econômico do País na década passada.

E como fica o Nordeste neste preocupante contexto do fim da segunda década do século? Apesar de todo o quadro desfavorável, a trajetória recente do Nordeste vinha revelando, até a eclosão da pandemia da Covid-19, um desempenho que, ao menos em alguns aspectos, destoava do que se passou no conjunto do País. Mas é preciso cuidado nessa leitura, pois estavam se esvaindo alguns dos vetores responsáveis pelo desempenho positivo recente da Região, como se observa a seguir.

A realização de investimentos públicos e privados neste início de século ensejou mudanças qualitativas na estrutura produtiva regional, como já foi destacado. Não só houve complexificação da economia regional, como alguns estados ampliaram sua participação regional. Apesar disso, segue existindo forte concentração nos três estados líderes: Bahia, Pernambuco e Ceará. Como um dos resultados, o Nordeste aumentou sua participação no comércio internacional, como comprador de insumos industriais e fornecedor de produtos primários; e, em alguns casos, manufaturados (BACELAR, 2014).

Apesar disso, ainda há uma persistência de fragilidades na estrutura produtiva, com proble-

mas associados à debilidade da infraestrutura e baixos níveis de inovações e qualificação profissional. Com a crise econômica, parte das obras que constavam na carteira do PAC passaram a ter problema nos fluxos de investimentos. Algumas destas obras são cruciais para a competitividade regional e para a melhor conectividade inter-regional e intrarregional. Para ficar em apenas dois exemplos é o caso de obras rodoviárias e ferroviárias importantes para a conexão entre áreas interioranas e regiões portuárias, como a Transcerrado e a Transnordestina. Outra infraestrutura estratégica para o século XXI, a de telecomunicações, ainda é frágil e precisa ser priorizada em um ambiente onde fluxos de dados e de voz são crescentemente estratégicos e a exclusão digital surge como nova ameaça a se juntar às herdadas de séculos anteriores.

As capitais e cidades litorâneas continuam sediando a maior oferta de infraestrutura, bens e serviços, apesar dos avanços nas cidades médias no interior, que podem vir a ser pontos de convergência e de irradiação de efeitos positivos, a depender das formas como se criem encadeamentos territoriais, tanto na estrutura econômica como na oferta de equipamentos e serviços públicos e privados.

Isto merece especial atenção, destacadamente em um período de mudanças profundas na dinâmica dos Cerrados e do Semiárido. No caso dos Cerrados, com a expansão da moderna agropecuária, sobretudo na produção de grãos; no caso do Semiárido, com a elevação do padrão de vida e de consumo das famílias rurais, além da expansão dos investimentos em energia e infraestrutura de transportes e de serviços estratégicos como os de saúde e educação.

É bem verdade contudo que, em especial no caso do Semiárido, os efeitos da crise econômica e da mudança no padrão do gasto público tendem a se fazer sentir de maneira especialmente severa. E que no caso dos Cerrados, trata-se de um modelo produtivo com baixa capacidade de inclusão social, por conta do padrão tecnológico altamente poupador de trabalho aplicado na produção da soja.

Por fim, se a década passada foi marcada por uma redução das desigualdades, isto também ocorreu no Nordeste, mas o ritmo na Região foi mais lento do que no restante do País, revelando o caráter resiliente das estruturas locais e um potencial

limitado de inclusão produtiva em novas atividades dinâmicas. A expansão destes setores também tem resultado em novos problemas ambientais como desertificação ou pressão sobre os recursos hídricos (BUAINAIN et al., 2018).

Em síntese, de todo o quadro esboçado nas seções anteriores, importa sublinhar dois aspectos, que serão retomados posteriormente na conclusão, quando serão abordados os desafios futuros para o planejamento territorial.

Primeiro, os sinais de melhoria no desempenho econômico regional são inegáveis, para o conjunto da Região. Os três motores que favoreceram este desempenho positivo foram: investimentos produtivos e em infraestrutura, com papel destacado para o financiamento público de tais iniciativas; a qualidade e o volume do gasto público na proteção social e no favorecimento de maior participação econômica das famílias mais pobres; e a expansão da agropecuária, destacadamente, nos Cerrados do sul dos estados do Maranhão e do Piauí, ao lado de crescente valorização econômica, social e cultural da produção familiar.

Segundo, e aí está o risco para o futuro, os três motores de transformações mencionados encontram-se com o potencial enfraquecido nesta segunda metade da presente década, o que faz crer que dificilmente o desempenho dos próximos anos repetirá aquele visto na década passada. Para 2019, a estimativa de crescimento do PIB já era de apenas 0,2%, com previsão mais favorável na agropecuária (1,4%); o PIB industrial tinha recuo estimado em 0,2% e o de serviços, oscilação positiva de 0,2% (BNB, 2019). Tudo isso deve repercutir drasticamente sobre indicadores sociais.

Talvez pela primeira vez desde a Constituição de 1988 se veja uma estagnação ou até reversão de alguns indicadores que vinham apresentando avanço continuado. Por isso é fundamental ter em mente que, sobre o futuro, talvez não baste repetir o passado.

### **3 POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: O QUE FOI FEITO E SEUS LIMITES**

Esta seção tem dois objetivos: mostrar como, no caso das políticas de agricultura familiar e desenvolvimento rural também vale o que foi

dito antes para a questão regional – isto é, os progressos foram inegáveis, mas os fatores que levaram àquele desempenho positivo parecem não ter mais a mesma força de outrora; e, como decorrência desta constatação, pretende-se argumentar como e porque uma atualização da agenda de políticas neste tema pode representar uma boa oportunidade para inaugurar um ciclo novo de iniciativas pautadas justamente na valorização substantiva da diversidade territorial nordestina, com o olhar em novos tempos.

### 3.1 Os 25 anos de políticas para a agricultura familiar

A expressão agricultura familiar surgiu no vocabulário de gestores de políticas públicas, pesquisadores e movimentos sociais no Brasil no início dos anos 1990. É importante entender o porquê desta novidade para pensar em sua atualidade um quarto de século depois.

A ideia de agricultura familiar substituíra, com maior acuidade, conceitos correlatos anteriores como campesinato e pequena produção, como mostraram Abramovay (1992) e Veiga (1991) em livros muito influentes à época. Não se tratava mais, na virada do século, de unidades autônomas, marcadas pelo autoconsumo e pela subordinação direta aos latifúndios, como no caso do campesinato clássico. Nem de uma forma de produção marcada pelo volume reduzido, como no caso da pequena produção em bases mercantis. O agro brasileiro passava por uma transformação profunda com total integração aos mercados internacionais e uma racionalidade capitalista atingia agora todos os cantos do Brasil rural. Agricultura familiar se firmou como uma categoria mais abrangente, que em certo sentido compreendia as formas anteriormente mencionadas, mas também um segmento que produzia em montante considerável, plenamente inserida em mercados de diferentes tipos, e que tinha como traço distintivo o fato de que a gestão da unidade produtiva e o trabalho empregado vinha predominantemente dos membros da própria família (LAMARCHE, 1993).

O debate sobre a importância da agricultura familiar é, em certo sentido, importado da experiência estadunidense e europeia, locais que tiveram seu modelo agrícola baseado nesta forma

de produção, e não em grandes empresas agropecuárias apoiadas em trabalho assalariado. Naquele caso, isso foi peça fundamental do próprio processo de desenvolvimento industrial e da urbanização ocorrida no período pós grandes Guerras Mundiais. Estruturar a modernização agrícola sobre uma ampla base de agricultores familiares permitiu, a um só tempo: a formação de uma classe média nos campos; evitar um êxodo para os grandes centros em busca de empregos urbanos; com isso, evitar o crescimento desordenado e desmesurado das grandes metrópoles; e conseqüentemente, evitou-se também a explosão dos preços do solo urbano e do custo de vida nas grandes cidades.

Em resumo, na experiência europeia, em grande parte, isso favoreceu um padrão demográfico de crescimento mais desconcentrado e com uma transição mais moderada para o período urbano industrial. Mas não só. O fato de se tratar de empresas familiares tornava o custo de produção mais baixo, devido ao autoemprego. O custo de reprodução social destes agricultores familiares era menor, pois parte dos gastos típicos de um trabalhador urbano, em seu caso, não existiam: o custo da moradia, do transporte. Nem tampouco estava presente a taxa de acumulação de capital reproduzida como aquilo que Marx outrora havia denominado como a mais-valia. Esta exploração do trabalho pelos trabalhadores, eles mesmos, permitia um custo final menor dos produtos agrícolas. E isso, associado aos pesados investimentos governamentais do Estado de bem-estar social da época, fazia com que o custo de reprodução do trabalhador urbano, com alimentação, mas também com outros bens, fosse menor, liberando massa salarial que podia então ser destinada ao consumo de outros bens e serviços, que favoreceram a industrialização (ABRAMOVAY, 1992).

No Brasil, nada disso ocorreu, ao menos dessa forma. Nossa urbanização e industrialização se deram de forma parcial, e incompleta, porém intensa. Parcial, porque mesmo no auge da industrialização, a participação desse setor no PIB nacional ficou na casa do um terço do total; pior: desde os anos 1980 vem recuando gradativamente e hoje voltamos aos 14%, mesmo patamar dos anos 1940, antes de todo o esforço empreendido no período desenvolvimentista. Incompleta, porque ela ficou durante

décadas muito concentrada no Sudeste do País. É verdade que há uma desconcentração da atividade industrial, como já foi mencionado, mas bastante lenta, e em certo sentido reconcentrada em polos dinâmicos. Intensa, porque ocorreu de forma rápida, no intervalo de uma geração. No caso da urbanização, basta lembrar que até a década de 1960, 80% da população brasileira vivia nos campos, e apenas um quarto de século depois esse número havia simplesmente se invertido, com oito em cada dez brasileiros vivendo em cidades de diversos portes, mas com uma explosão das metrópoles no período.

Quando a expressão agricultura familiar passou a ser adotada nas políticas públicas no Brasil, já havíamos, portanto, perdido uma primeira grande oportunidade. Ainda que de outra forma, não é de outra coisa que falava Celso Furtado, quando defendia a necessidade de levar a industrialização ao Nordeste, mas ao mesmo tempo chamava a atenção para a importância de se fazer, simultaneamente, uma significativa distribuição de ativos – terra e educação, sobretudo, além de alterar a organização produtiva do Nordeste rural, onde o produtor familiar estava “embutido” no latifúndio, era expulso por ele ou corria para áreas “livres” menos adensadas – isso abrangia nada menos do que três das quatro diretrizes do GTDN. Assim se preconizava a geração de uma nova dinâmica no que era, então, a periferia do capitalismo brasileiro. Algo que se expressava nas chamadas reformas de base, que nunca foram feitas.

Nos anos 1990, o que levou o Estado brasileiro a adotar um programa para a agricultura familiar foi o reconhecimento de que havia um segmento que produzia tanto ou mais do que as grandes fazendas, ainda que praticamente sem nenhum apoio governamental. Esta era a constatação do que ficou conhecido como estudo FAO/Incrá (1994). Nele se propunha uma tipificação da agricultura familiar brasileira. Foi muito discutida a classificação dos estabelecimentos familiares em consolidados, em transição, e periféricos. O estudo FAO/Incrá se prestou a várias interpretações. Em uma delas, as políticas de crédito deveriam se direcionar aos dois primeiros segmentos; e ao terceiro, caberiam políticas predominantemente sociais, e não produtivas. Claro que a maioria da agricultura familiar nordestina, mesmo representando

quase metade da agricultura familiar brasileira, estava na terceira categoria.

O Estado brasileiro do começo dos anos 1990 enfrentava sérios problemas fiscais. A criação do que viria a ser o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) resultou de uma aliança entre reivindicações dos movimentos sociais – que com as mobilizações conhecidas como Grito da Terra demandavam uma política com este teor –, da intelectualidade – que ao introduzir a relevância da ideia de agricultura familiar como algo moderno e experimentado em países capitalistas centrais conferia legitimidade a este discurso –, e da burocracia governamental – que via no apoio a este segmento uma oportunidade de alcançar bons resultados, com custos mais baixos do que aquele envolvido no financiamento à grande produção agropecuária do País.

Estavam dadas as condições para que se fizessem dois traços que marcariam a história do Pronaf: seu caráter complementar, adjacente, comparativamente à prioridade dada para os grandes produtores agropecuários; e sua prioridade a um segmento da agricultura familiar que se concentrava sobretudo no Sul e Sudeste do Brasil.

A isso os estudos realizados na virada para os anos 2000 apontavam um outro limite (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999): nem tudo se podia fazer, para usar um jargão conhecido, “da porteira pra dentro”. Isto é, o Pronaf era um programa de crédito, e sem modificar o entorno dessa agricultura familiar, suas perspectivas seriam muito limitadas. Desde o começo, ao lado das linhas de crédito de custeio e investimento, havia sido desenhada uma linha chamada Pronaf Infraestrutura, dedicada à construção de obras como agroindústrias, estradas e outras, destinadas a melhorar os fatores de competitividade da produção agrícola familiar.

Ao lado destas avaliações do Pronaf e sobre os assentamentos da reforma agrária, três linhas de pesquisa marcaram profundamente o ambiente intelectual dedicado aos estudos rurais no Brasil em fins dos anos 1990. É fundamental destacá-los, pois mudaram a forma de conceber as condições de reprodução da agricultura familiar e dos espaços rurais, embora tenham sido absorvidos apenas parcialmente nas inovações

que viriam a ser introduzidas nas políticas públicas dos anos 2000.

Estas linhas de pesquisa eram: o Projeto Rurbano, conduzido por José Graziano da Silva, na Unicamp; os estudos sobre desenvolvimento territorial, tendo como maiores expoentes José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, na USP; e um amplo e diversificado leque de estudos organizados em torno da expressão Nova ruralidade, que tinha como um dos principais nomes Maria Nazareth Baudel Wanderley, então também na Unicamp, e posteriormente na Universidade Federal de Pernambuco.

A principal contribuição do Projeto Rurbano (GRAZIANO DA SILVA, 1999), que congregou uma extensa lista de colaboradores em todo o Brasil, foi a constatação de que, na virada do século, boa parte das famílias rurais não obtinha mais seu sustento exclusivamente, e em muitos casos sequer predominantemente, de rendas agrícolas. Isto envolve atividades não agrícolas realizadas no âmbito dos próprios estabelecimentos familiares – como algumas relacionadas ao turismo rural, muito presentes em áreas adjacentes a grandes cidades –, ou outras como o emprego total ou parcial de membros da família em atividades nos núcleos urbanos próximos – caso de um filho ou filha que trabalham no comércio, ou como professor, por exemplo, algo frequente nos pequenos municípios do interior. Em resumo, as famílias eram cada vez mais pluriativas.

Duas constatações derivavam disso para as políticas públicas: planejar o desenvolvimento rural não implicava mais, somente, em estimular a produção agropecuária; e era importante, conseqüentemente, tomar como base empírica de análise e planejamento de investimentos públicos uma unidade territorial mais ampla, para além das zonas rurais, envolvendo agora também a esfera do mercado de trabalho urbano, que se mesclava com o rural. Quase nada disso se traduziu, no entanto, em políticas e programas à época.

Já no caso dos estudos sobre desenvolvimento territorial (ABRAMOVAY, 2000; VEIGA, 2002, entre outros), houve incidência direta sobre a moldagem de políticas públicas. Ao assumir o comando do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, José Eli da Veiga

levou para a esfera governamental a nova retórica (VEIGA et al., 2001). Inicialmente isso se traduziu em uma experiência embrionária e experimental, ainda no final do governo Fernando Henrique Cardoso, transformando parte dos recursos da antiga linha Pronaf Infraestrutura em um Pronaf Infraestrutura intermunicipal. Isso viria ser fortemente ampliado posteriormente, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), então já sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Porém, essa incorporação da retórica territorial foi parcial. Os mais importantes recados da literatura eram os seguintes. As transformações demográficas e nos mercados haviam implodido a unidade espacial básica de planejamento que até então eram os estabelecimentos agropecuários ou, no máximo, a zona rural dos municípios – a dinâmica de reprodução das famílias se estruturava agora em outra escala, mais abrangente, os territórios e suas articulações rural-urbano e, muitas vezes, intermunicipal. Também havia implodido o caráter setorial das políticas de desenvolvimento rural, elas precisariam ser cada vez mais intersetoriais – porque as rendas das famílias vinham agora de diferentes setores, como mostrara o Projeto Rurbano, mas também porque o dinamismo que permite gerar empregos e oferta de bens e serviços necessários ao bem-estar rural depende do que acontece na combinação do tecido econômico envolvendo os vários setores de um território; isso é o que vinha sendo destacado por toda uma literatura produzida principalmente na França e na Itália sobre os chamados distritos neomarthalianos e os sistemas produtivos locais. E, finalmente, chamavam a atenção para o fato de que um território é uma unidade concreta, estruturada a partir de certos laços de cooperação, mas também com base em conflitos e em formas de dominação e de disputa pelo controle dos recursos deste território, e no caso dos territórios rurais, a natureza e os recursos naturais são um bem público essencial.

De tudo isso, as políticas públicas absorveram a ampliação da escala geográfica, mas a política territorial continuou apoiando-se predominantemente em um viés setorial, agropecuário e limitado à agricultura familiar (VALÊNCIA et al., 2020; FAVARETO et al., 2020).

Pouco se viu de articulação entre o rural e o urbano. Quase nada se viu de coordenação inter-setorial, sobretudo no âmbito produtivo. Houve sim, maior coordenação com políticas e investimentos sociais, com efeitos indiretos sobre o emprego e a renda dos territórios. Mas isso era insuficiente para traduzir plenamente o enfoque territorial em programas e políticas.

E no caso da literatura sobre nova ruralidade, por fim, a principal ênfase estava relacionada à emergência de uma retórica na qual o rural deixava de ser associado ao velho, ao atrasado e à pobreza. Aquilo que Bernard Kayser (1989) havia chamado de renascimento rural na França, chegava também à América Latina e, pois, ao Brasil. Nesta retórica, muito convergente com as duas anteriores mencionadas acima, o rural não podia mais ser reduzido a uma de suas dimensões, a produção agrícola. Ao contrário, a nova ruralidade trazia uma ênfase na multifuncionalidade destes espaços: eles certamente seguem sendo importantes por suas atividades tradicionais, mas crescentemente importam também outras funções para as sociedades urbanas – o rural como local de moradia, como espaço de vida, de conservação ambiental, de prestação dos serviços ecossistêmicos de que depende o bem-estar humano, entre outros (WANDERLEY, 2000). Novas formas de uso de recursos naturais, portanto, passam a ser mais valorizadas. Anos mais tarde, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), liderou uma série de estudos e promoveu debates que revisitavam as visões tradicionais sobre o rural brasileiro, com destaque para o Nordeste, dos quais Nazareth Wanderley foi ativa participante, enfatizando sempre a diversidade do rural brasileiro e estas transformações (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

Também aqui o impacto sobre políticas públicas existiu, mas não o suficiente para fazer frente às velhas formas da ruralidade. O que se incorporou foi, sobretudo a preocupação ambiental, traduzida em vários programas e experiências de agroecologia ou práticas mais voltadas à conservação da natureza. Já as novas atividades econômicas apoiadas na biodiversidade, na bioenergia e na biomassa, os três ‘b’ de que falava Ignacy Sachs (2009) e que representavam uma possibilidade inaudita para os espaços rurais na transição para o século XXI,

permaneceram, infelizmente, subdimensionadas no discurso de lideranças e gestores ligados à agricultura familiar.

Foi sob o impacto destes três programas de pesquisa, e da nova orientação do Estado brasileiro que em 2000 se ampliou enormemente o volume de recursos aplicados no desenvolvimento rural – entre 2000 e 2015 o Pronaf teve seu orçamento multiplicado por dez – e se criaram vários programas complementares – o Programa de Aquisição de Alimentos, o Garantia Safra, o Bolsa Verde, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, o Programa Nacional de Educação do Campo, entre outros (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Além destes, na esfera do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) ou outros não diretamente ligados ao agro foram adotadas iniciativas que também tiveram profundo impacto sobre o meio rural, caso dos programas: Um Milhão de Cisternas, Luz para todos, Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar. E havia ainda os programas voltados a tentar coordenar várias destas iniciativas, caso dos Programas Territórios de Identidade, depois ampliado para o Territórios da Cidadania (FAVARETO, 2010) e, em paralelo, o Programa Brasil Sem Miséria (CAMPELLO et al., 2015).

Mais uma vez cabe mencionar a contribuição do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, que se destacou promovendo uma série de eventos e publicações procurando ao mesmo tempo sistematizar e qualificar as políticas para o rural brasileiro. Três iniciativas merecem destaque e reúnem uma quantidade impressionante de informações e análises: os fóruns internacionais anuais sobre desenvolvimento territorial, que ajudaram, inclusive, a disseminar lições da experiência brasileira junto a outros países da América Latina; a Série Desenvolvimento Rural Sustentável, com mais de vinte livros publicados sobre temas estratégicos relativos ao tema; e o estudo que culminou na elaboração da Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros (BITOUN et al., 2017; BACELAR; BEZERRA, 2017). Todas elas iniciativas sob a liderança de Carlos Miranda.

Sob o ângulo das inovações e do montante aplicado por meio deste expressivo conjunto de programas, a história se divide em dois momentos: de 2003 a 2015, quando há significativa ampliação de recursos (GRISA; SCHNEIDER, 2015); e depois de 2015, quando a crise fiscal se instala por completo, quando muda a coalizão de forças sociais à frente do Estado, o que leva à diminuição dos valores investidos, descontinuidade de alguns destes programas, reorganização e reestruturação de outros (FAVARETO, 2017). Ato simbólico deste segundo momento, o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário que representava o lugar institucional das políticas para a agricultura familiar é extinto, e parte dos programas sob sua responsabilidade é alocada no Ministério do Desenvolvimento Social, e outra parte no Ministério da Agricultura.

Esta ruptura tem levado muitas análises a uma leitura excessivamente simplista dos dois períodos, atribuindo somente à ruptura pós 2015 os problemas atuais. Diferente disso, é fundamental compreender que vários programas vinham apresentando também limites. Sob o ângulo dos resultados obtidos, quatro aspectos precisam ser destacados.

Primeiro, a inegável melhoria das condições de vida das populações rurais – praticamente todos os indicadores melhoraram significativamente na primeira década deste século (NOVAIS; ACCA; FAVARETO, 2020). É verdade que os últimos cinco anos têm sido palco de reversões em alguns domínios, como a renda, mas em outros os ganhos não podem ser desfeitos, como no caso da elevação da escolaridade (KOSLISNSKY et al., 2020).

Segundo, houve uma expressiva mudança no perfil econômico das regiões interioranas (BACELAR, 2014). A maior circulação monetária nestas áreas ativou circuitos locais, sobretudo no comércio e serviços. E, no caso das cidades médias, levou a interiorização de investimentos privados com novas atividades econômicas, criando novas centralidades que poderiam ter sido melhor aproveitadas na geração de tramas territoriais e de fortalecimento de mercados locais com os pequenos municípios de seu entorno.

Terceiro, apesar de tudo isso, houve pouca alteração produtiva, resultando em grande dependência dos repasses governamentais. Pouca

coisa mudou nas estruturas produtivas das áreas rurais mais pobres. Em Favareto (2017), já se chamava a atenção para o fato de que parte dos ganhos poderiam ser revertidos se houvesse interrupção dos fluxos de investimentos governamentais. Os recursos das políticas sociais eram da ordem de dez vezes aquilo que era investido nas políticas produtivas para a agricultura familiar. E boa parte do dinamismo dos pequenos municípios vinha se assentando em atividades de comércio e serviços, justamente ativadas pelo gasto social. Não por acaso, portanto, com a crise e as políticas de austeridade fiscal adotadas na segunda metade da década, a pobreza voltou a crescer a passos acelerados.

Quarto, isso acontecia porque muitos dos programas experimentados na primeira década precisavam ser atualizados, à luz dos aprendizados gerados. É inegável que eles alcançaram resultados expressivos, mas já desde 2012 muitos deixavam de apresentar o mesmo desempenho. Para ficar em alguns exemplos: a pobreza, que caiu fortemente na primeira década, desde então já começava a se mostrar mais resiliente; o Pronaf, que em determinado momento se expandiu para os agricultores pobres do Nordeste, voltava a passar por forte concentração no Sul e no Sudeste e entre os segmentos mais capitalizados; o Programa de Aquisição de Alimentos enfrentava problemas de escala e de burocracia na sua implementação; e, principalmente, ficava claro que faltava coordenação entre os programas (LÓTTA et al., 2020). MELLO (2018) mostra, por exemplo, como apenas dois em cada dez agricultores familiares tiveram acesso a mais de um programa público de apoio à produção – quem recebeu crédito não recebeu assistência técnica, quem recebia luz e água não recebia políticas produtivas, e assim sucessivamente.

Em resumo, tudo apontava para a necessidade de uma nova geração de políticas públicas, em uma trajetória que, no entanto, foi interrompida pela crise. Mas deve ter ficado claro também que ao imaginar o futuro, não se trata somente de reeditar o que vinha sendo feito. Seja porque os resultados já não vinham se expressando com a mesma força no início do último decênio. Ou, principalmente, porque o contexto de agora e dos próximos anos tende a ser muito diferente, tanto em função de mudanças profundas em curso aqui já assinaladas, como também

pelos impactos da crise atual. Será necessário, portanto, inaugurar uma nova etapa, apoiada na valorização da experiência passada, é claro, mas também mobilizando conteúdos totalmente novos, de forma a avançar na transição sugerida com a emergência do enfoque territorial do desenvolvimento e com a narrativa da nova ruralidade. Algo que só pode ser feito nos marcos de uma nova política regional, expressa em uma renovada estratégia de desenvolvimento territorial para o Nordeste.

### 3.2 Porque a agricultura familiar e o desenvolvimento das regiões interioranas do Nordeste podem ser um vetor de um novo ciclo de desenvolvimento

Os próximos anos ainda serão marcados por restrição fiscal, necessidade de retomar o crescimento, e dificuldades em obter os mesmos ganhos com a exportação de commodities comparativamente ao que se teve no início do século XX. E muitos elementos estruturantes do mundo antes da pandemia estarão em questão, como o alto grau de concentração da riqueza e de desigualdade social, o padrão de relação sociedade-natureza, o avanço da globalização nos termos de outrora, o padrão de construção de cadeias globais de valor, entre outros. Ao mesmo tempo, será um período difícil, e não de abundância de investimentos públicos ou privados, internos ou externos. Mais ainda, será um período de incertezas, pois o mundo estará se readaptando diante do risco representado por novas situações similares a esta provocada pela pandemia da Covid-19.

As áreas interioranas do Nordeste têm vantagens constituídas graças às transformações sociais, econômicas e demográficas mencionadas e que precisam ser aproveitadas, de forma a promover uma transição para o século XXI, diante de contexto tão adverso. Que vantagens são essas?

I) A **primeira** e, talvez mais importante, é a rede de cidades de médio porte que criou novas centralidades no vasto semi-árido nordestino e ajudou a redefinir as relações campo-cidade no meio rural da Região. Como já foi dito, elas são importantes pelo lado da oferta e pelo lado da demanda: representam bases de infraestrutura e serviços fundamentais para o de-

envolvimento regional, e são mercados potenciais para a população de seu entorno. No entanto, pouco ou nada há de políticas para favorecer a conectividade física e virtual entre estes novos centros e o mar de pequenos municípios que poderia ter, com eles, vínculos muito mais dinâmicos. Isto se expressa em articulações territoriais na economia, mas também nas áreas de educação, promoção da inovação, saúde e outras;

II) A **segunda** vantagem sobre a qual deve se estruturar uma nova política regional, portanto, é a interiorização das redes de educação superior, ciência, tecnologia e inovação. São dezenas de universidades e centenas de institutos tecnológicos (IFs) com uma invejável capilaridade. Apesar disso, pode-se perguntar: quais são os projetos que hoje aproximam estas redes entre si, e com a rede de educação pública destinada às crianças e aos jovens das áreas rurais e dos pequenos municípios do Nordeste? Exceto experiências isoladas, pouco há de efetivo sobre isso. Muito pode ser feito para aproximar estas estruturas, e para fazer desta rede a base para uma inovação rápida e revolucionária de atividades produtivas e de programas públicos no interior do Nordeste. Um exemplo é o Centro de Desenvolvimento Regional (CDR), implementado com o apoio do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, em articulação com a Câmara dos Deputados, e apoio do Ministério da Educação através do sistema universitário, em Campina Grande;

III) A **terceira** vantagem é a natureza. No mundo do século XXI não é mais concebível associar o rural nordestino às restrições ambientais relativas a solos pobres ou à restrição hídrica. Claro que estes problemas existem. E é certo também que novos problemas avançam como o risco de desertificação. Mas o tratamento da questão ambiental hoje vai muito além da aptidão de solos e áreas à produção agrícola. Há mercados para produtos típicos e representativos da biodiversidade local, dos pequenos animais à fruticultura. Nos marcos das negociações climáti-

cas haverá cada vez mais financiamento para práticas de conservação e para a chamada agricultura regenerativa. O reservatório genômico do amplo espaço nordestino tem enorme potencial e poderá ser de utilidade incomum se aplicada à saúde – produção de fármacos – ao desenvolvimento de novos materiais, e em particular, à segurança alimentar. A Região oferece ainda condições climáticas extremamente favoráveis para a geração sistemática de energias limpas e renováveis, enquanto no campo fitoterápico, entre as diversas espécies do bioma, várias plantas são notoriamente consideradas como medicamentosas pelo uso das suas folhas, cascas e raízes, ou podem ser usadas como bioinseticidas e fitocosméticos, revelando o enorme potencial em novos usos da biodiversidade. Muitas dessas atividades podem ser praticadas por produtores familiares. E com isso, a imagem do Nordeste de solo rachado e lócus da extrema pobreza tem uma boa possibilidade de ser revertida.

O Plano Regional de Desenvolvimento – PRDNE, elaborado pela Sudene em 2019, com base em contribuição do Instituto Nacional do Semiárido (INSA), destaca justamente que o bioma Caatinga tende a ser revisitado, pois a valorização da biodiversidade é uma tendência que veio para marcar o século XXI, e que o “rico patrimônio de suas oito ecorregiões é constituído por diferentes espécies de vegetação de savanas e florestas adaptadas às condições semiáridas, o que significa, pelas suas características, que grande parte do patrimônio biológico dessa unidade biótica não pode ser encontrada em outra região do nosso planeta” (SUDENE, 2019, p. 16).

IV) A **quarta** vantagem, sem a qual nenhuma das anteriores pode ser ativada, é o povo que habita estas áreas interioranas e rurais do Nordeste. Ao contrário de outras regiões, como o Centro-Oeste do Brasil, na qual o modelo econômico levou a um esvaziamento dos campos, no Nordeste ainda há uma concentração razoável de pessoas habitando as áreas rurais e os pequenos municípios. Isto é uma vantagem, porque representa

uma força de trabalho capaz de gerar riquezas, a partir de investimentos e incentivos que, justamente por se tratar de uma região mais pobre, são menos custosos comparativamente aos grandes centros urbanos. É o que Amartya Sen (2000), economista indiano e ganhador do Nobel de Economia chamou de Economia dos custos relativos. Um arranjo inteligente de investimentos públicos e privados pode ativar estes circuitos locais a partir de pequenos aportes, e com efeitos encadeadores muito significativos para as famílias e para o território.

Vale lembrar que o Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019b) mostra que agricultura familiar brasileira se concentra no Nordeste, onde estão nada menos do que 1,8 milhão de estabelecimentos agropecuários, dos quais quase 90,0% estão no grupo dos mais pobres (Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição da agricultura familiar nas regiões brasileiras – 2017

| Regiões      | Nº Estabelecimentos | %     |
|--------------|---------------------|-------|
| Norte        | 480.575             | 12,3  |
| Nordeste     | 1.838.846           | 47,2  |
| Sudeste      | 688.945             | 17,7  |
| Sul          | 665.767             | 17,1  |
| Centro-Oeste | 223.275             | 5,7   |
| Brasil       | 3.897.408           | 100,0 |

Fonte: Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019b).

No entanto, nada destas quatro vantagens acima mencionadas valerá, se as forças sociais do Nordeste não se comprometerem com uma renovação do projeto regional. A crise desta virada para a terceira década do século XXI traz uma nova oportunidade: será preciso reinventar o futuro sob o contexto de restrições que se anuncia. Pode-se desperdiçar esta chance insistindo pura e simplesmente na agenda da austeridade que já vinha mostrando sua inadequação para um país com as características do Brasil. Pode-se também desperdiçar esta chance tentando reeditar programas e políticas que deram certo no passado, mas isso significaria ignorar seus limites e, sobretudo apoiar-se em con-

dições que não mais existem. Ou, o que seria bem melhor, o Nordeste pode resgatar sua tradição de inovação em políticas regionais e ousar reimaginar o futuro. E, nele, há espaço destacado para a produção familiar, em um Brasil carente de resiliência e criatividade, o que não falta aos nordestinos. Basta ver a solidez de sua cultura, outro potencial a se aproveitar em tempos de ascensão da chamada economia criativa. É disso que se trata.

#### **4 A TÍTULO DE CONCLUSÃO: POR UM FIM DAS POLÍTICAS TERRITORIALMENTE CEGAS E PELA VALORIZAÇÃO DA INOVAÇÃO**

As mensagens principais e que condensam o que se tentou explicitar no decorrer deste texto podem ser resumidas em duas ideias. Os anos recentes trouxeram uma nova onda de transformações estruturais para o desenvolvimento do Nordeste, mas parte dos motores destas mudanças perdeu potência na crise atual e, como decorrência, os efeitos positivos que vinham sendo gerados não tendem a se repetir de igual maneira no futuro imediato; logo, não basta repetir o passado. E o mesmo pode ser dito a respeito da agricultura familiar: nunca este segmento foi tão beneficiado como neste início de século XXI na Região, mas o novo contexto traz consigo a ameaça de reversão de parte significativa dos avanços experimentados; também nesse terreno, é preciso reinventar o futuro.

Para além desta constatação, nas páginas anteriores se mostrou também que as mudanças recentes, no desenvolvimento regional e no desenvolvimento rural do Nordeste, criaram uma nova condição interna e de inserção externa, novas vantagens que podem ser a base para um novo ciclo, desde que a política regional seja igualmente reinventada.

Uma política deve expressar uma estratégia. E no caso do Nordeste do século XXI será preciso fazer aposta firme na inovação e melhor coordenar as políticas em torno de um projeto de transformação cujo principal elemento deve ser o tratamento afirmativo da sua diversidade territorial.

Não se trata de inventar um grande número de instrumentos, mas de melhor coordená-los e dar-lhes um sentido renovado, coerente e consistente com a nova tessitura da economia e da sociedade

nordestina, e do mundo que se descortina nesta terceira década. Um mundo no qual o papel estratégico do conhecimento será mais que nunca evidenciado. Onde as políticas promotoras de inovação tendem a nuclear as políticas territoriais, como já ocorre em vários locais, mundo a fora.

De forma complementar, é fundamental reconhecer que toda política setorial tem efeitos territoriais, desejados ou não: a política industrial se expressa nos territórios; a política agrícola se concretiza nos territórios; as políticas sociais se materializam nos territórios; as políticas de educação e as de ciência, tecnologia e inovação dialogam fortemente com as realidades territoriais.

É sabido que o Nordeste não é algo homogêneo e, a rigor, nunca o foi (BACELAR, 1995). Mas as décadas recentes tornaram esta heterogeneidade ainda mais flagrante. O já mencionado estudo produzido pelo IICA (BACELAR; BEZERRA, 2017; BITOUN et al., 2017; IICA, 2017) identificou vinte e seis diferentes tipos de territórios rurais no Brasil, todos eles em novo modo de relação com o urbano, onze dos quais estão no Nordeste. E os demais artigos reunidos neste dossiê da REN apresentam dez retratos atualizados, elaborados com base nos resultados definitivos do Censo Agropecuários 2017, que espelham a diversidade da agricultura familiar em cada um dos estados e no conjunto da Região.

No que se refere ao mundo rural, a pergunta que precisa ser feita é: quais são os instrumentos de política pública, sobretudo para o amplo semiárido, especificamente desenhadas para o entorno das dinâmicas das cidades médias, e que outras são moldadas para o semiárido mais afastado destes centros dinâmicos? Noutra direção se pode perguntar, em que medida a política ambiental é adaptada em suas prioridades e instrumentos para as áreas de expansão agrícola nos Cerrados do Nordeste ou para áreas como o agreste, próximo da faixa litorânea e de sua importante rede de cidades?

Em cada um dos territórios rurais nordestinos, novas vantagens comparativas precisam ser mobilizadas de formas diferentes, porque elas se expressam de maneira diversa. Sem dialogar com esta realidade concreta, a Região é pura abstração. A desigualdade continua sendo o problema central do Brasil e em especial do Nordeste, mas a diversidade é um ativo estratégico central. Operando afirmativamente com esta diversidade, o Nordeste

estará resgatando sua melhor tradição de planejamento regional, e dando continuidade, hoje, àquilo que sonharam seus grandes nomes do passado, como Celso Furtado, que neste ano completaria seu centésimo aniversário.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo/Campinas: Ed. Hucitec/Anpocs/Ed.Unicamp. 1992.
- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios. **Economia Aplicada**, v. IV, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: Ipea. 1999. (Texto p/ Discussão n. 641).
- AQUINO, J. R.; NASCIMENTO, C. A. Heterogeneidade e dinâmicas das fontes de ocupação e renda das famílias rurais nos estados do Nordeste brasileiro. **Revista Grifos – Unochapecó**, v. 29, n. 50, set./dez. 2020. (No prelo).
- BACELAR, T. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP/Editora da Unesp, 1995. p. 125-156.
- BACELAR, T. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F. et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 540-560.
- BACELAR, T.; BEZERRA, M. L. Introdução. In: MIRANDA, C. (Org.). **Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas**. Brasília: IICA, 2017. p. 31-38. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 22).
- BANCO MUNDIAL. **Effects of the business cycle on social indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality**. Semiannual Report – Office of the Regional Chief Economist. 2019. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/182351554446580574/pdf/Effects-of-the-Business-Cycle-on-Social-Indicators-in-Latin-America-and-the-Caribbean-When-Dreams-Meet-Reality.pdf>.
- BANCO MUNDIAL. **A economia nos tempos de Covid-19**. Relatório semestral sobre a região da América Latina e Caribe. 2020. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555>. 2020.
- BCG. **From wealth to wellbeing**. Boston: BCG. 2013.
- BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla. In: BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C.; FAVARETO, A. (Orgs.). **Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?** Buenos Aires: Ed. Teseo, 2020. p. 11-57.
- BITOUN, J. et al. Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros. In: MIRANDA, C. (Org.). **Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas**. Brasília: IICA, 2017. p. 39-238. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 22).
- BNB. **BNB Conjuntura Econômica**. Fortaleza, n. 61, out./dez. 2019. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/web/guest/banco-do-nordeste-conjuntura-economica>.
- BRESSER PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 2015.
- BUAINAIN, A. M. et al. Desafios para uma agricultura sustentável: abordagem baseada nos biomas brasileiros. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 6, n. 2, p. 71-97, 2018. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/32172/0>.

---

FAO. **Seguridad alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19**. 2020. Disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/covid19/Boletin-FAO-CELAC.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/covid19/Boletin-FAO-CELAC.pdf).

FAO/IN CRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036. Brasília. 1994.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 47-63, 2010.

FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. **Revista Raízes**, v. 37, n. 2, p. 7-26, 2017.

FAVARETO, A. E depois da pandemia? Reinventar o futuro. **Jornal O Estado de S. Paulo**. 2020a. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/e-depois-da-pandemia-reinventar-o-futuro/>.

FAVARETO, A. (Org.). **Agenda 2030 no Brasil rural e interiorano: reflexões e ideias para uma nova geração de políticas**. Rio de Janeiro: IdeiaD Ed., 2020b. (No prelo).

FAVARETO, A.; LOTTA, G. Inovações institucionais nas políticas para o desenvolvimento territorial em três estados brasileiros. **REDES – Revista do Desenvolvimento Regional**. Unisc, v. 22, n. 3, p. 11-38, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/10409>.

FAVARETO, A. et al. A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente Brasil (2000-2010). **Documentos de Trabajo**. Santiago de Chile: Rimisp. 2014.

FERNANDEZ, J; FERNANDEZ, I.; SOLOAGA, I. Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. **Documentos de Proyectos**. Cepal: Ciudad de Mexico. 2019.

FMI. **World Economic Outlook, April 2020: the great lockdown**. 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.

GALVANESE, C. **Paradigmas do planejamento territorial em debate: contribuições críticas a um campo científico emergente**. Tese de Doutorado. São Bernardo do Campo: UFABC. 2018.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp. 1999.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS. 2015.

GUIMARÃES NETO, L. **Nota Técnica sobre as desigualdades regionais no Governo Lula, preparada para o estudo Brasil 2003-2010**. Brasília: CGEE. 2010.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://ibge.gov.br>.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019b. Disponível em: <http://ibge.gov.br>.

IICA. **Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros**. Brasília; IICA. 2017.

KAYSER, B. **La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental**. Paris: Armand Colin Ed. 1989.

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar – comparação internacional: uma realidade multiforme**. Campinas: Ed. Unicamp. 1993.

LOTTA, G. et al. Integração e coordenação de políticas para o desenvolvimento rural no Brasil: análise de arranjos institucionais de implementação. In: FAVARETO, A. (Org.). **Agenda 2030 no Brasil rural e interiorano: reflexões e ideias para uma nova geração de políticas**. Rio de Janeiro: IdeiaD Ed., 2020. (No prelo).

MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil recente e impacto sobre o meio rural.** Brasília: Ipea, 2018.

NOVAIS, F.; ACCA, R.; FAVARETO, A. Desigualdades territoriais: diferenças entre o Brasil rural e o Brasil urbano e metropolitano frente às metas dos ODS. In: FAVARETO, A. (Org). **Agenda 2030 no Brasil rural e interiorano: reflexões e ideias para uma nova geração de políticas.** Rio de Janeiro: IdeiaD Ed., 2020. (No prelo).

SACHS, I. **A terceira margem: em busca do ecodesenvolvimento.** São Paulo: Cia. das Letras, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador.** São Paulo: Companhia das Letras. 2012.

SUDENE. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste.** Recife/PE: Sudene, 2019. Disponível em: [http://www.sudene.gov.br/images/arquivos/planejamento/PRDNE/PRDNE\\_v.06.12.2019\\_v2.pdf](http://www.sudene.gov.br/images/arquivos/planejamento/PRDNE/PRDNE_v.06.12.2019_v2.pdf).

VALENCIA, M. et al. Doce años del Programa Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales del Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil. ¿Cómo vamos?. In: BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C.; FAVARETO, A. (Orgs.). **Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?** Buenos Aires: Ed. Teseo, 2020. p. 121-174.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica.** São Paulo: Ed. Hucitec/Edusp, 1991.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 3, n. 5, p. 5-19, set./2002.

VEIGA, J. E. et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Brasília: NEAD, 2001. (Série Textos para Discussão, n. 1).

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura.** Rio de Janeiro, v. 15. n. 2, p. 87-145, 2000.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, E. (Orgs.). **Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras.** Brasília: IICA, 2013. p. 413-472. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, n. 21).

---