



GT – ESPAÇO, TRABALHO, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE - GEPETIS
Modalidade da apresentação: Comunicação oral

SÍNTESE DOS DILEMAS NA TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO POTIGUAR: agricultura, estado e paradigmas contemporâneos

Caio Cezar Fernandes da Silva¹
Ellitamar Alves de Oliveira Melo²
Lucas Moura Xavier³
William Eufrásio Nunes Pereira⁴
Thales Augusto Medeiros Penha⁵

RESUMO

O presente trabalho busca estudar o estado do Rio Grande do Norte à luz das características de seu subdesenvolvimento. A metodologia foi desenvolvida a partir de uma revisão bibliográfica e documental, e também análise de dados, buscando enunciados das principais marcas do subdesenvolvimento do estado, além de acertos e falhas nas tentativas de superação. Subdesenvolvimento, na visão adotada pelo trabalho, trata-se de condição, não como uma etapa do processo de desenvolvimento. Assim a análise se construiu a partir de três diferentes perspectivas. A primeira aborda a forma como as agriculturas nacionais e estaduais se desenvolveram e se estas tiveram impacto na melhora ou aprofundamento da condição de subdesenvolvido do estado. A segunda analisa quais as estratégias utilizadas pelo Estado para tentar superar as desigualdades regionais, além de questionar a efetividade de seus objetivos. E, finalmente, a terceira visa dar conta dos novos paradigmas vigentes, trazendo o debate sobre desenvolvimento para a contemporaneidade. O trabalho conclui que há uma série de complexas questões que aprofundam o status de subdesenvolvimento do Rio Grande do Norte, não havendo direção outra para supera-las que não passe pela atuação do Estado.

Palavras-chave: Subdesenvolvimento. Rio Grande do Norte. Políticas Públicas.

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, bolsista de iniciação científica pelo GEPETIS/PIBIC - UFRN.

² Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, bolsista de iniciação científica pelo GEPETIS/PIBIC - UFRN.

³ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, bolsista de iniciação científica pelo NERUR/PIBIC - UFRN.

⁴ Professor associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor em Ciências Sociais e mestre em Economia. Coordenador geral do Grupo de Estudos e Pesquisas em Espaço, Trabalho, Inovação e Sustentabilidade - GEPETIS.

⁵ Professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Doutor em Desenvolvimento Econômico e mestre em Economia. Coordenador geral do Núcleo de Estudos em Economia e Políticas para o Desenvolvimento Rural - NERUR.

1 INTRODUÇÃO

O sistema capitalista, hegemônico no mundo, tem como ponto central a propriedade privada dos meios de produção e como principal objetivo a acumulação de capital. Diante desse sistema, os países se inserem diametralmente como desenvolvidos e subdesenvolvidos, não sendo resultante apenas de um fator histórico, mas principalmente do próprio modo de produção capitalista. O desenvolvimento passa a ser visto como uma oposição entre nações, no âmbito externo, marginalizando o embate interno que é a oposição entre suas classes sociais (FERREIRA; LIMA JÚNIOR; PEREIRA, 2016).

Furtado verificou que enquanto em algumas regiões a prosperidade econômica era visível, em outras, porém, parecia não existir, o que se via era o retrocesso econômico. Essas diferenças não eram existentes apenas entre países, mas também dentro de um mesmo país, sendo perceptível o contraste de desenvolvimento entre as regiões (FERREIRA; LIMA JÚNIOR; PEREIRA, 2016). É nesse contexto que o Rio Grande do Norte (RN) se insere, quando ao comparar este estado e todo o Nordeste com a região Sul e Sudeste do país, as marcas de periferia saltam aos olhos. Para o RN em relação aos outros estados do Nordeste, as condições são mais precárias, dado que as políticas desenvolvidas para superar as marcas do subdesenvolvimento, entendendo-o não como uma etapa, mas como condição, falharam quando movidas por novos interesses que não àqueles que lhe eram específicas.

Dessa forma, a partir de pesquisa bibliográfica e documental, além de análise de dados, foram formulados enunciados históricos quanto a aspectos do subdesenvolvimento do Rio Grande do Norte. O presente trabalho está estruturado sob a divisão desses enunciados em três tópicos, além da presente introdução. O primeiro tópico visa dar conta do desenvolvimento da agricultura do estado e as marcas do subdesenvolvimento impressas sobre o setor primário da economia local. O segundo tópico apresenta a atuação do Estado no território do Rio Grande do Norte, na tentativa de diminuir as desigualdades socioeconômicas amplamente difundidas através da história. O terceiro tópico traz uma abordagem contemporânea das

perspectivas recentes quanto ao desenvolvimento econômico e os paradigmas, um museu de grandes novidades, que às acompanham. As notas conclusivas foram elaboradas de forma que apresentem a síntese dos enunciados históricos de cada seção.

2 HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA NACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES NO SUBDESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE

2.1 – UMA BREVE DESCRIÇÃO DA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AGRÍCOLA BRASILEIRA

A trajetória da agricultura brasileira pode ser periodizada a partir de marcos de políticas públicas importantes para o setor. Os primeiros experimentos de intervenção estatal ocorrem nas primeiras décadas do século XX, primeiramente por governos estaduais, e em seguida por governos nacionais, buscando garantir preços mínimos aos produtores (CABRAL; SÁ, s.a.).

No governo Vargas a intervenção estatal na agricultura vai além do controle de preços. Neste período são criados os institutos por produto visando o desenvolvimento da agroindústria. Todavia, esta política pública, apesar de ser um marco no desenvolvimento da agricultura, teve seu desenho institucional apoiado no caráter seletivo, pois beneficiavam grandes produtores de culturas tradicionais de alguns estados do país (DELGADO, 2012). Tal movimento aprofundava ainda mais o abismo entre os latifúndios e a produção de pequena escala. Apesar dos institutos terem contribuído para o desenvolvimento das culturas, é só a partir da criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965 que se inicia de maneira consistente o processo de modernização da agricultura, buscando, principalmente, integrar os setores agrícola e industrial. O objetivo desta política pública era estimular o financiamento no setor, aumentar a produtividade, modernizar a agricultura, liberar mão de obra para o setor industrial e criar um mercado de consumo para os produtos industriais – especialmente para a indústria de motores, insurgente no Brasil (XAVIER; PENHA, 2018). O SNCR consolida a denominada “Revolução Verde” no Brasil, que tinha por objetivo introduzir insumos provindos da indústria na agropecuária.

Delgado (2012) denominou este processo como “modernização conservadora”. Esta abordagem converge com a hipótese adotada neste trabalho, como sendo uma das faces do subdesenvolvimento do RN, dado que resultou em um aprofundamento das desigualdades sociais e regionais. A modernização é dita conservadora, pois, a partir dela, se estabeleceu uma política agrícola sem alterar a base fundiária, além de ter se concentrado em certos produtos, produtores e regiões, o que fez com que as desigualdades no campo fossem ampliadas por meio de um aumento no hiato tecnológico, privilegiando grandes produtores das regiões Sul e Sudeste, e mais adiante a região Centro-Oeste (XAVIER; PENHA, 2018). Delgado (2012) também destaca este momento como o desenvolvimento do capitalismo na agricultura, por meio da união de grandes capitais: agrícola, industrial, comercial e financeiro.

O financiamento da agricultura possibilitou a intensa mecanização do campo e ganhos de produtividade, como aponta Gasques *et al.* (2012). No entanto, a crise da dívida externa que assolou o Brasil nos anos 1980 mudou a reorientação da política agrícola. O crédito agrícola diminuiu como mostra Belik (2015). Além disso, o setor agrícola passa a cumprir uma nova função, se nos anos 1970 seu papel era de integração com a indústria, seja a montante ou a jusante, de modo a aumentar a oferta de alimentos interna, e assim, baratear a cesta de consumo. Nos anos 1980 a agricultura passa a ter um novo papel, o de setor gerador de divisas, e assim inicia-se uma tendência de integração mais ampla com os mercados tradicionais, para além dos produtos já exportados previamente (café e açúcar).

Portanto, observa-se que durante todo o século XX a política agrícola selecionou produtores, regiões e produtos. Deste modo, a distância entre os grandes e pequenos produtores se aprofundou, criando uma heterogeneidade estrutural (VIEIRA FILHO; SANTOS; FORNAZIER, 2013). No entanto, a pequena produção não desapareceu e a partir de 2006 entrou na agenda da política agrícola com o reconhecimento legal a partir da Lei da Agricultura Familiar – Lei 11.326 de 2006. Junto com o reconhecimento desta classe houve a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); este processo se deu a partir da

pressão realizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), sendo determinante na criação desta política (DELGADO, 2012; BELIK, 2015).

Seguindo esta mesma tese, em 2001 foram transferidas as atribuições direcionadas à agricultura familiar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, extinto em 2016. E, finalmente, a partir dos anos 2000, aproveitando-se do *boom* das *commodities* agrícolas e do crescimento externo e interno, ocorre uma retomada dos investimentos públicos no setor agropecuário utilizando-se de mecanismos similares aos anos 1960, alcançando superávits na Balança Comercial, melhora na produtividade e competitividade (DELGADO, 2012; BELIK, 2015; PENHA, 2011).

2.2 REFLEXOS NO RIO GRANDE DO NORTE

A estrutura inicial da economia norte-rio-grandense, baseou-se principalmente na mão de obra escrava e latifúndios, resultando em alta concentração de renda e estruturas oligárquicas. Além disso, destaca-se um baixo grau de urbanização, integração e diversificação entre as atividades econômicas (OLIVEIRA *et al.*, 2016).¹

No início do século XX, as culturas denominadas tradicionais eram as de maior relevância para o país, como o café, a cana-de-açúcar, o milho, o algodão e o trigo. A produção era baseada em grandes latifúndios e na mão de obra assalariada com recém-libertos do modelo escravista, que não tinham outro meio de sobrevivência senão a venda de sua força de trabalho, resultado estrutural do período colonial, que concentrou renda e terras em pequenos grupos.

No RN, as culturas de relevância no início do século XX eram a cana-de-açúcar e o algodão. De acordo com o Censo Agrícola de 1920, 14,2% da área total cultivada no RN era destinada à cultura açucareira e 62,3% à cotonicultura. Medeiros (2017) aponta a Revolução Industrial como principal influência no desenvolvimento da atividade algodoeira, ocorrendo uma descapitalização da cana-de-açúcar no Nordeste, dado a maior rentabilidade do algodão, criando nos termos da autora uma

¹ Para melhor entendimento, ver Furtado (2008).

espécie de "associação açucareira-algodoeira" pertencente aos mesmos proprietários.

No entanto, entre os anos 1960 e 1970, assiste-se o declínio da cotonicultura, que era protagonista no estado no século XIX, ao contrário da cana-de-açúcar que se expandiu 344,2% entre os anos 1960 e 1980, justificada pela criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool). Várias são as justificativas para o declínio do algodão no estado, como a perda de competitividade no cenário externo e interno (principalmente para o estado de São Paulo), a presença de pragas (bicudo-algodoeiro), a baixa rentabilidade em comparação com a fruticultura irrigada e o fenômeno das secas (OLIVEIRA *et al.*, 2016; MEDEIROS, 2017; DANTAS, 2015).

O declínio da cultura algodoeira teve como contrapartida a expansão de novas atividades agropecuárias no interior do estado, dentre elas destaca-se a apicultura, a carcinicultura, a bovinocultura leiteira, a caprinocultura e a fruticultura irrigada (DANTAS, 2015). A fruticultura irrigada tornou-se a principal fonte de recursos na agropecuária no estado, viabilizada a partir de investimentos públicos e privados na região, com destaque para o Programa de Integração Nacional (PIN) como estratégia de combate à seca (PENHA, 2016).

O PIN tinha como objetivo central sanar o problema da irregularidade pluviométrica no Nordeste. Penha (2016) destaca a construção da Barragem Engenheiro Armando Ribeiro Gonçalves, nos anos 1980, como principal obra resultante desta política no RN, que permitiu a "perenização" do Rio Açu-Piranhas. A partir dela, viria a serem constituídos os perímetros irrigados, beneficiando pequenos produtores, técnicos e empresas. Essa política foi imprescindível para a criação dos polos produtores do Nordeste, porém distanciou-se de seu projeto original com a prosperidade dos polos produtores, ao resultar em uma alta especulação das terras, desfavorável aos pequenos produtores em detrimento às grandes empresas (PENHA, 2016; XAVIER; MATOS FILHO, 2018).

Oliveira (2016) destaca que a introdução de novas culturas, a exemplo da fruticultura irrigada, não foi capaz de contrabalançar o declínio das culturas tradicionais, principalmente o declínio da cultura algodoeira nos anos 1990. Isto pode

ser explicado pelo fato de que as novas atividades agropecuárias responsáveis por substituir à cottonicultura não necessitam de tanta terra para se desenvolver e possuem maior produtividade (DANTAS, 2015). No entanto, o melão é considerado mais tecnológico em relação ao algodão, nos termos da Trajetória Tecnológica Ampliada, porém, o grande problema trazido é que o Brasil, e consequentemente o RN, não internalizou a produção desses insumos (PENHA; OLIVEIRA, 2018).

Além do PIN, políticas como o PRONAF, o Bolsa Família e a aposentadoria rural foram fundamentais para o RN devido à forte presença de agricultores familiares em caráter de subsistência, melhorando a qualidade de vida desses produtores (PENHA, 2011).

A agropecuária norte-rio-grandense é caracterizada por sua heterogeneidade entre produtores. Diante de um passado marcado por grandes latifundiários e escravidão não poderiam existir outros resultados senão uma contradição entre pequenos e grandes produtores. Penha (2011) destaca 4 tipos diferentes de produtores: agricultores pluriativos, agricultores familiares modernos, agricultores dependentes de transferências governamentais e os agricultores empresariais.

Diante dos pontos apontados, algumas considerações do setor agropecuário potiguar podem ser indicadas como possíveis faces do subdesenvolvimento: i) estrutura inicial baseada em latifúndios e mão de obra escrava; ii) política nacional agrícola constituída priorizando as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste; iii) ausência de reforma na base fundiária iv) heterogeneidade estrutural entre produtores; vi) dependência externa de insumos tecnológicos.

3 DESIGUALDADES REGIONAIS E A ATUAÇÃO RECENTE DO ESTADO NO RIO GRANDE DO NORTE

O estudo da formação econômica do Rio Grande do Norte revela que as desigualdades regionais e intrarregionais, amplamente manifestas na atualidade, têm longas raízes históricas. Essas raízes nos remetem a ocupação do atual território do estado, sua formação como espaço periférico no Nordeste do Brasil e o delineamento de uma fronteira interna entre o atraso do interior e a dinâmica urbana. A trajetória de concentração espacial das relações econômicas no espaço do estado limita-se, de

forma geral, a área verde litorânea, principalmente, na capital e sua região metropolitana, além da cidade de Mossoró (MONTEIRO, 2007; OLIVEIRA *et al*, 2016).

A partir da segunda metade do século XX, foram gestadas políticas de Estado com o objetivo de diminuir essas disparidades estruturais. Com o início do segundo ciclo de industrialização, denominada industrialização pesada, a economia brasileira expandiu sua escala para a produção moderna de bens de capital no Centro-Sul do país, elevando o contraste das divergências regionais. Foi somente a partir de então que a questão regional entrou de fato na pauta política. Em 1959 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), como uma política de intervenção estatal para o planejamento e coordenação do desenvolvimento regional (OLIVEIRA, 1981; GUIMARÃES NETO, 1997).

Os diagnósticos dos profundos problemas estruturais de subordinação do Nordeste pelo centro-sul do país, a partir das conclusões do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), liderado por Celso Furtado, foram levados como as diretrizes basilares sobre as quais se constituiu o primeiro plano diretor de atuação da SUDENE (OLIVEIRA, 1981).

Passou a se planejar uma nova divisão regional da produção e do trabalho, onde a SUDENE assumiu a necessidade de induzir o processo de industrialização a partir da transferência de capitais do Estado e capitais privados para o Nordeste, com o objetivo de construir uma trajetória de desenvolvimento. O papel desempenhado pela SUDENE foi crucial para a integração econômica produtiva da região Nordeste ao Centro-Sul, promovendo o crescimento e desconcentração espacial dos setores industriais até o final dos anos 1970 (OLIVEIRA, 1981).

Contudo, é importante ressaltar que a partir do golpe militar as diretrizes da SUDENE foram guiadas por interesses outros, que não somente os objetivos desenvolvimentistas. Sob a tutela de oligarquias políticas, esses investimentos tiveram uma distribuição assimétrica dentro do Nordeste, privilegiando os espaços urbanos e, principalmente, os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco (OLIVEIRA, 1981). O que constituiu, de fato, a criação de novos desequilíbrios e a reafirmação do

status de uma periferia dentro do Nordeste. Assim, o Rio Grande do Norte fica sob a carência da efetividade dessa política.

Além desse fato, é notável, apesar da desconcentração produtiva e integração econômica, que a população nordestina, especialmente dos espaços periféricos como o interior do Rio Grande do Norte, não experimentou a melhoria nos padrões de vida que eram planejados. Não houve, conforme nos afirma Oliveira (1981), uma formação e distribuição diferenciada de renda que contemplasse a curto e médio prazo a classe trabalhadora.

Ainda assim, os incentivos da SUDENE no Rio Grande do Norte trouxeram alguma celeridade nas transformações produtivas, que ocorreram no sentido de implementar e modernizar, através de incentivos fiscais e financeiros, setores da indústria tradicional (OLIVEIRA *et al*, 2016). Foi criado um polo têxtil para atender as reivindicações da elite local, dispondo, além dos incentivos da SUDENE, isenções de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias por parte do estado (ARAÚJO, SILVA, PEREIRA, 2015).

A ideia de fortalecer a atividade têxtil no estado partiu do objetivo de integrar a agroindústria, cujo principal produto era o algodão, a uma dinâmica produtiva encadeada. No entanto o declínio da atividade algodoeira no estado, conforme abordado anteriormente, frustrou as expectativas da política, deixando um legado de desarticulação com a produção primária que seguiu em direção à fruticultura.

Nesse contexto, os efeitos dos incentivos da SUDENE, na década de 1980, podem ser separados em duas ordens. A primeira ordem deve-se ao aumento na entrada de recursos industriais no estado que dinamizaram a produção. A segunda deve-se ao fato da propriedade das então novas instalações não ser de residentes. O capital instalado sobreveio de grandes grupos do Centro-Sul, não conferindo uma dinâmica autônoma à economia regional, como originalmente era a pretensão das formulações do primeiro plano diretor da SUDENE (OLIVEIRA *et al*, 2016; ARAÚJO, SILVA, PEREIRA, 2015).

A síntese dessas duas ordens de efeito foi a quebra de toda uma cadeia de pequenos e médios produtores locais tradicionais, incapazes de concorrer com a

grande indústria. Em conjunto com a perda de potencial fonte de matéria prima local com o declínio do algodão. Em outras palavras, os poucos investimentos e incentivos da SUDENE no estado tiveram um caráter não concorrencial, e falho na tentativa de articulação entre o setor primário e secundário (OLIVEIRA *et al*, 2016; ARAÚJO, SILVA, PEREIRA, 2015).

Decorrente dessas observações, se coloca em dúvida a validade do virtuosismo atribuído à desconcentração produtiva para as regiões mais periféricas do Brasil, como é o espaço do Rio Grande do Norte, no período dito "desenvolvimentista" de 1930 a 1970, conforme denota a tese defendida por Cano (1985).

Ademais, com a passagem para a década de 1980, a economia brasileira adentra em um profundo processo de transformações. Com instabilidade macroeconômica, apresentando altas taxas de inflação e baixo crescimento, juntamente com a crise política, alteraram o rumo das políticas do Estado. Dessa forma, o poder de intervenção da SUDENE foi em grande parte comprometido, pela centralidade da pauta de estabilização na política econômica. Esse processo levou a uma desconcentração produtiva diferente do que fora guiado pelo Estado no período anterior, passando a representar um mero efeito estatístico da falta de dinâmica econômica no Centro-Sul (CANO, 2007; CANO, 2011).

O Rio Grande do Norte fica à deriva de uma política de desenvolvimento nos anos 1980. Os poucos investimentos feitos pela SUDENE se concentraram na agropecuária, no setor têxtil e na extração de minerais não metálicos, reforçando a baixa diversificação produtiva. A ordem política econômica e social mantiveram seus status atrasados, sob uma fraca matriz produtiva sem articulação e com baixos padrões tecnológicos.

A fragmentação da economia nacional e o espaço deixado pelas políticas regionais guiadas pelo Estado, sob todas as ressalvas que podem ser feitas, abriram espaço para o início de políticas de desenvolvimento fragmentadas e concorrenciais, provocando uma guerra fiscal entre os estados federados. Em 1985 o Rio Grande do Norte adere a essa lógica fragmentadora com a criação do Programa de Apoio ao

Desenvolvimento Industrial (PROADI). A política se baseia na concessão de financiamentos a partir de isenções no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com base em créditos consignados ao Orçamento Geral do Estado. Os efeitos dessa política, criada com o propósito de guiar o processo de industrialização do estado, quando não foram irrisórios, representaram uma série de graves externalidades negativas (SILVA, 2018).

Nos anos 1990 se somou à questão regional brasileira, cujos condicionantes já eram demasiadamente críticos, os efeitos dos sucessivos planos econômicos falhos na tentativa de estabilizar a economia e da abrupta abertura comercial. A principal repercussão desse ambiente macroeconômico instável, estabelecido durante a década de 1980 e que se aprofunda com as reformas neoliberais, foi um intenso processo de desindustrialização com perda de complexidade econômica e primarização da pauta de exportação (CANO, 2011). O ambiente internacional também coaduna com esses resultados, a partir da nova divisão internacional do trabalho que se desenha, além da ampliação do papel da ciência e tecnologia no capitalismo global (CASTELLS, 2007).

A continuidade do processo de desconcentração espúria se verifica nesse período, ainda que tenha ocorrido a estabilização monetária pós 1994. O fraco crescimento econômico, aliado a nova configuração do tripé macroeconômico (juros elevados, câmbio valorizado e busca por superávit primário), além da ausência de uma política de desenvolvimento regional, definiram o aprofundamento dos termos da questão regional brasileira (CANO, 2007; CANO, 2011; PACHECO 1996).

No Rio Grande do Norte essa dinâmica teve reverberações ainda mais perversas. A intensa instabilidade do início dos anos 1990 trazia taxas de crescimento instáveis acompanhando os resultados dos planos de estabilização falhados. Pós plano real, o crescimento econômico ficou restringido a níveis muito inferiores do padrão das décadas anteriores. Além disso, enfrentando a imposição de um severo ajuste fiscal do governo federal, o PROADI continuou sendo a principal ferramenta de intervenção da qual o estado dispunha para tentar dinamizar a indústria local e

adentrar na concorrência pelos investimentos que se alastrava na guerra fiscal (SILVA, 2018).

A partir dos anos 2000, as leituras da questão regional se dividem em duas principais correntes. Autores como Wilson Cano (2007) defendem a tese de que há uma continuidade das problemáticas relacionadas a questão regional, em especial dos novos aspectos que surgiram nos anos 1980 e se aprofundaram nos 1990. De forma que não se rompeu com o padrão macroeconômico das décadas anteriores, além do crescente progresso da desindustrialização e continuidade do vácuo das políticas regionais nacionais, não obstante aos importantes ganhos sociais.

Por outro lado, autores como Tânia Bacelar de Araújo (2013) defendem que a primeira década do novo milênio representou um novo período para a questão regional. Pois surgiu um novo padrão de crescimento na economia brasileira, com ganhos salariais relevantes e aumento exponencial da disponibilidade de crédito, aliado a diversas políticas de transferência de renda. Essa conjuntura gestou efeitos regionais diferenciados, consistindo em uma política regional implícita, ainda que houvesse um vazio no campo das políticas explícitas¹.

No Rio Grande do Norte, nos cinco primeiros anos da década o incremento nos empregos industriais foi de 33,26%, e de 2005 a 2010 de 54,55%. Concomitantemente sua participação percentual no emprego total do estado foi de 19,73%, em 2000, para 18,40% e 22,29%, em 2005 e 2010 respectivamente. Essa elevação exponencial do número de empregos foi possibilitada pelo fortalecimento da rede de seguridade social com distribuição de renda e a nova dinâmica de crescimento da economia brasileira, com expansão do crédito e valorização do salário mínimo. O impulso de demanda ativou a via do investimento privado que por sua vez dinamizou o mercado de trabalho e a produção (SILVA, 2018).

A princípio, a conclusão para o Rio Grande do Norte foi que o efeito propulsor de fato consistiu em uma política regional indireta. Com efeitos muito mais expressivos que as políticas localistas baseadas na concessão de benesses fiscais

¹ Ambos os autores concordam que a primeira e segunda Política Nacional de Desenvolvimento Regional, respectivamente datadas de 2007 e a partir de 2012, não obtiveram sucesso em sua implementação.

como o PROADI. O programa continuou operando e assumiu um lugar de política complementar, deixando de ser a principal ferramenta contra o desemprego e o desenvolvimento da indústria no Rio Grande do Norte.

No entanto, apesar do crescimento exponencial dos empregos industriais no Rio Grande do Norte, o efeito propulsor das políticas federais que impulsionaram a demanda e investimento não foram capazes diversificar a indústria horizontalmente. Os setores industriais mais representativos no emprego formal do estado continuaram sendo a indústria têxtil, a indústria de alimentos e a construção civil.

A principal contestação à perspectiva de Araújo (2013), quando aplicado ao Rio Grande do Norte, se revela quando percebemos que o crescimento econômico e a melhoria das condições de subdesenvolvimento não acompanharam um processo de diversificação produtiva. Além disso, novos complicadores surgem, enunciados no ano de 2015, na nova inflexão no panorama da tentativa de superação dos problemas do subdesenvolvimento do Rio Grande do Norte.

O pacto político que sustentava a continuidade do processo de distribuição de renda e elevação real dos salários cessou. Ao mesmo tempo, o fim do ciclo de expansão da economia mundial, e o limite da dinamicidade do consumo baseado no crédito, aliadas a escolhas na política econômica, expuseram o país a uma nova crise.

A trajetória de célere expansão da indústria no Rio Grande do Norte que se fortificou entre 2005 e 2010, começou a se degradar. Em 2015, essa relação se aprofundou juntamente com a crise e o volume de empregos na indústria do estado regrediu abruptamente em 9,05% em relação a 2014 e 11,29% em relação a 2010.

A “valsa brasileira”, como esse período de expansão e declínio da economia foi descrito por Carvalho (2018), consistiu para o desenvolvimento local do Rio Grande do Norte, em um passo à frente no início do milênio, seguido por um período de transição, pós 2010, e o retorno para o paradigma de recessão e estagnação que foi predominante na década de 1990. Para o Rio Grande do Norte isso representa a retomada do PROADI como principal instrumento pelo qual o estado pode tentar dirigir seu processo de industrialização (SILVA, 2018).

Dessa forma, se instaura uma dialética entre a persistência e a mutação da questão regional para o Rio Grande do Norte no novo milênio. De um lado, o afastamento do Estado nacional do problema das desigualdades regionais, e o contexto de crise instaurada, desamparando o Rio Grande do Norte à mercê de uma falsa política pró-desenvolvimento. Esta, movida por interesses políticos localistas e de curto prazo, em detrimento de um projeto de desenvolvimento integrador a longo prazo. Por outro lado, o fim de um ciclo político e de um padrão de crescimento econômico fez desaparecer os efeitos regionais positivos das políticas de crescimento e distribuição de renda. Essas representaram para a questão regional um breve fôlego que cessou.

4 NOVAS ALTERNATIVAS E PARADIGMAS

A crise no balanço energético mundial agregado a preocupações com os altos índices de emissão de gases do efeito estufa e as mudanças climáticas alavancaram um cenário mundial em prol da geração de energias renováveis objetivando a minimização de danos ambientais e o aumento na oferta contrabalanceada com a diminuição de energias por fontes poluentes.

Dentro o cenário mundial neonato, o Brasil destaca-se de modo significativo tanto nos investimentos, regulação e sobretudo nas potencialidades físicas geográficas da geração energética por fontes renováveis.

Entre as potencialidades do Brasil, a produção de energia por fonte eólica sobrepunha-se na região do Nordeste que possui forte presença de ventos alísios característicos, combustível primacial para a produção de energia por fonte eólica.

Como observado,

O *boom* da produção de eletricidade por fonte eólica nos últimos anos trouxe para o país a possibilidade de também desenvolver uma indústria nacional desses equipamentos – é o chamado sistema de inovação nacional que traz consigo não só uso dessa fonte para efeito de geração de eletricidade, mas também toda uma cadeia de produção e desenvolvimento tecnológico com base na inovação brasileira desses equipamentos principalmente nos estados onde existe maior potencialidade de

geração de energia elétrica por esse tipo de fonte. No momento em que foram instituídas políticas específicas para a abertura do mercado nacional à entrada da fonte eólica, bem como quando o governo decidiu zerar o Imposto de Importação para a aquisição de aerogeradores no mercado mundial (MACEDO, 2015, p. 230).

A potencialidade do estado do Rio Grande do Norte na geração de energia por fonte eólica atrai capital nacional e estrangeiro de forma crescente, a projeção, segundo a International Renewable Energy Agency 2019 (IRENA), é que mais investimentos sejam direcionados para a geração de energia por essa fonte.

No entanto, o crescimento do capital em seu processo acumulativo impõe as disparidades regionais como mecanismo para a concentração. E na tentativa de engendrar sinergias nos espaços geoeconômicos das regiões brasileiras, em especial, na região Nordeste, várias políticas tentaram fomentar desdobramentos internos suficientemente fortes para que se acarretasse um processo circular cumulativo, nos termos de Myrdal (1996).

Essa “causação cumulativa” funcionaria como auto-reforçadora que direciona a região para uma efetiva mudança socioeconômica. No entanto, esta pode efetivar tanto sucesso comparativo como fracasso comparativo nas regiões.

A falta de interrelações na região Nordeste em geral, e no Rio Grande do Norte, em especial, pode ser vista como oriunda, também, pela desconsideração da relevância das potencialidades internas do território, levando assim, ao fracasso as tentativas de estabelecer um processo desenvolvimentista nas regiões estagnadas. Como bem abordado por Furió (1996), é fundamental levarmos em consideração o potencial de desenvolvimento endógeno de cada território no processo de desenvolvimento.

As potencialidades de desenvolvimento regional, segundo Furió (1996), apresentam os recursos locais (naturais ou não) como seus fatores. Assim, o grau de infraestrutura de uma região, seus recursos naturais, bem como, sua capacitação de mão de obra são fatores atrativos de capital e, portanto, podem levar uma região ao crescimento econômico.

Os rebatimentos internos à região trazidos pelo desenvolvimento da geração de energia elétrica por fonte eólica não coadunam com a capacidade potencializadora de desenvolvimento socioeconômico nas regiões onde os parques estão implantados. Não engendram sinergias nos subespaços econômicos, ou seja, não mudam qualitativamente aqueles espaços, ou mudam muito pouco.

No entanto, é preciso considerar essa atividade como parte de um processo de infraestruturação regional, visto que, a infraestrutura soma à região potencialidades quanto ao seu desenvolvimento endógeno, conforme bem observado por Furió (1996).

Portanto, a infraestrutura local apresenta vantagens regionais que podem aumentar o nível de crescimento, podendo assim, ser fator limitante ou determinante de crescimento regional.

Usando a definição de infraestrutura apresentado pela Comissão das Comunidades Europeias, Furió (1996), apresenta o conceito de infraestrutura como sendo "Las inversiones realizadas en una amplia gama de bienes materiales de capital no diretamente utilizados en el proceso productivo, sino que suministran servicios simultáneamente a múltiples usuarios" (FURIÓ, 1996, p. 96 e 97).

Assim, o capital social fixo também é parte da infraestrutura local (transporte, comunicação, energia, água, nível de educação, instituições sociais, esportivas e culturais). Tudo isso, torna-se, portanto, fator de crescimento econômico.

Estas potencialidades permitem "e de fato convida, o surgimento de atividades diretamente produtivas (ADPs)" (HIRSCHMAN, 1958 Apud FURIÓ, 1996).

O estímulo ao consumo, no entanto, é primordial para que possam existir as oportunidades de inversão de capital. Para tanto, a intensidade do crescimento de dita economia está na influência da renda corrente em criar nova capacidade produtiva. Ao utilizarmos dessa demanda interna gerada, entorno dos produtos que engendram encadeamentos locais, se fomentará a criação de estruturas para inversão desse capital, criando assim, mecanismos que coíbem a evasão desse potencial.

Furtado (2009) afirma ainda que em regiões extremamente subdesenvolvidas inexistente a acumulação de capital e, portanto, não há possibilidade de posterior

inversão. Nessas regiões, quase a totalidade da população permanece fora da economia de troca. Além do mais, essas economias estagnarão caso não haja um plano de restauração de sua capacidade de crescimento econômico e de investimento, sendo necessária a implantação de medidas externas que possibilitem um aumento real na renda e, assim, o início de um processo de desenvolvimento socioeconômico.

Todavia, esse processo é muito mais penoso, pois conflita diretamente com os interesses capitalistas. Há um antagonismo crônico nos interesses monopolistas do polo econômico central em relação aos anseios das regiões estagnadas. O crucial papel do Estado corrompe-se ao comprometer-se com os interesses daqueles que passam a compô-lo desde a formação da nação independente.

Assim, conclui-se que,

Se continuada a prevalecer o ponto de vista dos recessionistas... teremos de nos preparar... para um prolongando período de retrocesso econômico, o que conduzirá ao desmantelamento de boa parte do que se construiu no último quarto século (Furtado, 2008, p. 17).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho houve uma tentativa de apontar algumas das faces do subdesenvolvimento do Rio Grande do Norte a partir de diferentes óticas, elencando no último tópico os novos paradigmas em que essa economia se insere, trazendo o debate sobre desenvolvimento para a contemporaneidade. A partir da ótica do setor agropecuário nacional, observa-se que em sua gênese, a agricultura nordestina era baseada na mão-de-obra escrava e latifúndios, o que resultou em alta concentração de renda e terra. Além disso, a política agrícola nacional foi desenhada sem antes realizar uma reestruturação na base fundiária, o que fez com que as desigualdades fossem ampliadas, beneficiando grandes produtores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. A heterogeneidade estrutural entre produtores é também fator prejudicial a uma lógica de desenvolvimento do estado.

Além desses pontos elencados, o declínio da cotonicultura no RN trouxe alguns problemas para a economia, dado que as novas atividades agropecuárias surgidas em contrapartida ao seu decrescimento ocupam áreas inferiores, dado a maior produtividade e menor necessidade de uso de terras, criando uma mão-de-obra sobrando, devido ao baixo poder de encadeamento. Porém, o que a literatura apontou foi que o melão possui maior volume de tecnologia incorporado em sua produção em relação ao algodão, nos termos da Trajetória Tecnológica Ampliada, o problema é que os insumos necessários à sua produção não foram internalizados, criando uma lógica de dependência, típica de regiões periféricas.

A tentativa de superar as seculares dificuldades quanto as desigualdades regionais têm se mostrado repetidamente infrutíferas. É notório o aprofundamento dessas questões sobre a égide das livres forças de mercado, apesar das políticas implantadas, as quais não foram capazes de assegurar um ciclo de crescimento e desenvolvimento sustentável. O PROADI como política localista e unilateral não tem sido uma exceção. Podemos considerar que há ganhadores pontuais e perdedores entre os entes subnacionais, mas, do ponto de vista de Nação, a guerra fiscal representa um espectro da falta de um projeto de desenvolvimento do país em longo prazo.

Conclui-se, assim, que os "problemas de desenvolvimentos têm de ser considerados concomitantemente como problemas de produção e distribuição" (Furtado, 1961, pág. 142). Assim sendo, é necessário, portanto, compreendermos as origens das desigualdades intrarregionais que levaram às assimetrias de produtividade do trabalho, tecnologias e destinaram as regiões subdesenvolvidas a economias de subsistência e subemprego urbano. Essas raízes são profundas, mas compreendê-las clareará o plano no qual devem estabelecer as diretrizes que direcionem o desenvolvimento regional levando em conta seus aspectos específicos.

Nesse aspecto, podemos supor que a ação do Estado quando a implementação de qualquer política deve objetivar a fomentação do potencial endógeno para o desenvolvimento da região.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, D. S.; SILVA, M. G.; PEREIRA, W. E. N. A Região Metropolitana de Natal na transição econômica: estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: CLEMENTINO, M. L. M.; FERREIRA, A. L. (Ed.). **Natal: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Cap. 3. p. 113-142. (Metrópoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática).

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. ; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. Cap. 3. p. 39-52.

BELIK, Walter. **O Financiamento da Agropecuária Brasileira no Período Recente**. Brasília: IPEA, 2015.

CABRAL, Lígia Martins; SÁ, Ana Cristina. Instituto Brasileiro do Café (IBC). Rio de Janeiro: FGV, s.a. Disponível em: <
<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/instituto-brasileiro-do-cafe-ibc>>. Acesso em: 01 abr. 2019. Verbetes.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970**. 3ª Ed. São Paulo: Unesp, 2007. 380 p.

CANO, W. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 27, 2011.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018. 192 p.

CASTELLS, Manuel. A economia informacional, a nova divisão internacional do trabalho e o projeto socialista. **Caderno CRH**, v. 5, n. 17, 2007.

DANTAS, Amanda Martins. **A Trajetória da Agropecuária no Rio Grande do Norte: antecedentes, situação atual e tendências para 2020**. 2015. Monografia (Graduação) – Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2015.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.



FURTADO, CELSO. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Editora: Contraponto Ltda. 2009.

GASQUES, José Garcia et al. Produtividade da agricultura brasileira e os efeitos de algumas políticas. **Revista de Política Agrícola**, v. 21, n. 3, p. 83-92, 2012.

HIRSCHAM, A. O. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Editora: Fundo de Cultura. 1961.

GUIMARÃES NETO, L. Trajetória econômica de uma região periférica. **Estudos Avançados**, v. 11, n. 29, p. 37-54, 1 abr. 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agrícola de 1920. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1927. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6459.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

MEDEIROS, Pollyanna Neves de. **Fabricação de Produtos Têxteis e Confecção de Artigos do Vestuário e Acessórios**: Estudo recente do desempenho da cadeia têxtil na indústria metropolitana de Natal (1994-2015). 2017. Monografia (Graduação) – Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.

MONTEIRO, D. M. **Introdução à história do Rio Grande do Norte**. 3. Ed., Natal: EDUFRN, 2007, 217 p.

OLIVEIRA, Amanda Santos de et al. Tendências Estruturais da Economia Potiguar: mudanças e permanências desde a decadência da cultura algodoeira até o início do novo milênio (1970-2006). IN: PEREIRA, William Eufrásio Nunes et al. **Recortes Analíticos sobre Desenvolvimento, Estado e Economia do Rio Grande do Norte**. Natal: EDUFRN, 2016.

OLIVEIRA, F. **Elegia para uma Re(li)gião**: Sudene, Nordeste. Planejamento e Conflito de Classes. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 132 p.

PENHA, Thales Augusto Medeiros. **As regras do jogo**: mudanças estruturais na agropecuária do Rio Grande do Norte sob a ótica da nova economia institucional (1990-2010). 2011. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2011.

PENHA, Thales Augusto Medeiros. **Estrutura e Dinâmica do Sistema Agroalimentar**: uma análise dos mercados de fruticultura dos pólos irrigados de Açu-Mossoró e Petrolina-Juazeiro. 2016. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2016.



PENHA, Thales Augusto Medeiros; OLIVEIRA, Paulo Ricardo da Silva. A Evolução do Comércio Agroalimentar Mundial e seus Impactos no Polo Açú-Mossoró: Uma Abordagem de Redes. IN: TULLIO, Leonardo. **Horizontes das Ciências Sociais Rurais**. 1 ed. Ponta Grossa: Atena Editora, 2019. p. 239-254.

SILVA, C. C. F. Aspectos da Fragmentação e as Transformações do Emprego Industrial no Rio Grande Do Norte: uma Análise de 1985 a 2015. In: VIII SEMANA GEPETIS, 2018, Natal. **Anais da VIII Semana GEPETIS**. Natal, 2018. 21 p.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro; SANTOS, Gesmar Rosa dos; FORNAZIER, Armando. Distribuição produtiva e tecnológica da agricultura brasileira e sua heterogeneidade estrutural. Brasília: Cepal; IPEA, 2013.

XAVIER, Lucas Moura; PENHA, Thales Augusto Medeiros. **O Protagonismo do Crédito Rural na Política Agrícola Nacional: conceituação e importância**. In: XXIII Seminário de Pesquisa do CCSA, 2018, Natal. XXIII Seminário de Pesquisa do CCSA, 2018.

XAVIER, Lucas Moura; MATOS FILHO, João. **Papel das Políticas Públicas na Produção Agroalimentar**: um estudo sobre o crédito rural no Brasil e uma análise dos atores, das coalizões e dos efeitos da política tributária na cadeia global do melão. 2018. (Relatório de pesquisa).