

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DO PÓLO PETROLINA-JUAZEIRO

TIAGO FARIAS SOBEL (1) ; ANTONIO CÉSAR ORTEGA (2) .

1.UFPE/PIMES, RECIFE, PE, BRASIL; 2.UFU, UBERLÂNDIA, MG, BRASIL.

tiagosobel@yahoo.com.br

APRESENTAÇÃO ORAL

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E RURALIDADE

ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: O CASO DO PÓLO PETROLINA-JUAZEIRO

Grupo de Pesquisa: Desenvolvimento Territorial e Ruralidade

Resumo

O Submédio do Vale do São Francisco, onde se localiza o Pólo Petrolina-Juazeiro, durante as últimas quatro décadas, vem sendo alvo de fortes investimentos públicos voltados à agricultura irrigada, gerando intensos impactos sociais e econômicos, tanto na área agrícola, quanto no meio urbano. No entanto, em que contexto se insere esta atuação pública no Submédio do Vale do São Francisco? Além disso, quais as principais razões para a escolha desta microrregião para a atuação pública? Este trabalho pretende identificar qual a concepção, bem como a forma de atuação governamental observada na microrregião, além das principais razões para sua execução e objetivos a serem alcançados com os investimentos. De uma forma geral, pode-se concluir que o dinamismo da microrregião se deve essencialmente a inversão de fatores externos à esta região.

Palavras-chaves: desenvolvimento territorial, Pólo Petrolina-Juazeiro, políticas públicas.

Abstract

The Submedio of the San Francisco Valley, where is located the Pólo Petrolina-Juazeiro, along the last four decades, is being object of great public investments directed to irrigated agriculture, causing intense social and economics impacts in the agricultural area and also in the urban way. However, in what context this public investments in Submédio happens? Besides, which are the mains reasons for the choice of this microrregion for the public actuation? This paper intends to identify wich are the conception and the form of government actuation observed in the microrregion, aldo also the main reasons for its execution and which are the objectives to been reached with the investments. In general, it can be concluded that the dynamism of the microrregion happens essentially because the inversion of external factors to this area.

Key Words: territorial development, Pólo Petrolina-Juazeiro, public politics.

1. Introdução

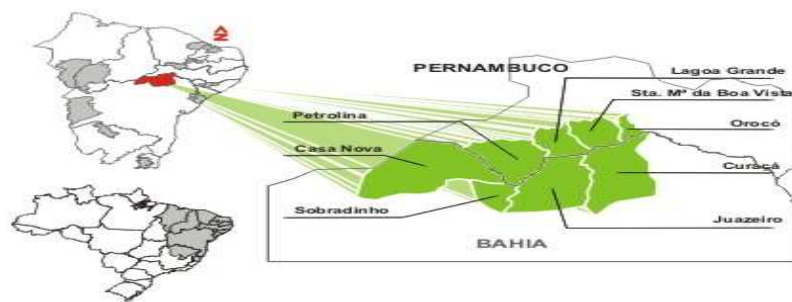
Reconhecendo a complexidade do problema da seca no semi-árido, vários cientistas, técnicos e estudiosos procuram, há muito tempo, estudar alguma forma de desenvolver esta sub-região, visando melhorar as condições de vida de sua população. No entanto, até a década de 1950, os esforços para combater este mal se restringiam às medidas de caráter assistencial e à construção de uma rede de açudes; até que, em 1957, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob a chancela de Celso Furtado, visando solucionar, dentre outros problemas do Nordeste, os causados pela seca no semi-árido. Este grupo de trabalho elaborou um documento assegurando que o principal obstáculo ao desenvolvimento do semi-árido era bem mais de caráter social do que natural, ou seja, que a raiz da solução dos problemas do semi-árido não estava na simples elevação da oferta de alimento (como acreditavam muitos na época), mas em dar uma maior estabilidade à renda real do trabalhador, reduzindo, ao máximo, a agricultura de subsistência. Mas como conseguir isso?

Uma das alternativas sugeridas pelo documento seria a implantação da irrigação nas zonas em que esta atividade fosse possível¹. Neste contexto, a partir da década de 1960, o governo federal passou a investir em perímetros de irrigação no Nordeste, dentre os quais, foi criado o Pólo Petrolina-Juazeiro (ver Figura 1), no Submédio do Vale do São Francisco, considerado, por vários autores (GRAZIANO DA SILVA, 1989; SAMPAIO & SAMPAIO, 2004; OLIVEIRA *et alli*, 1991; LIMA & MIRANDA, 2000; entre outros), como o pólo de irrigação de maior sucesso da região Nordeste. Os investimentos neste Pólo ocorreram de forma extremamente centralizada, ou seja, baseados na atuação direta da instância federal, sem que a sociedade local participasse da elaboração, do planejamento e da implementação das políticas. Tal estratégia de desenvolvimento territorial² – de “cima para baixo” – foi bastante utilizada durante o regime militar, principalmente nas décadas de 1960/1970.

Figura 1. Localização do Pólo Petrolina-Juazeiro.

¹ Poucas localidades do semi-árido tiveram e teriam condições de implantar esta atividade, dentre elas o Vale do São Francisco. Segundo NOBLAT (1977), em 1977 apenas 2% da área do Nordeste era considerada irrigável. Desta forma, o DOCUMENTO DO GTDN (1997) frisou o caráter limitado desta atuação para o desenvolvimento do semi-árido. Mesmo assim, o documento recomendou um estudo dos seus possíveis impactos para a sub-região, destacando o fato de que a irrigação não seria vista como a solução para a seca, mas como uma das maneiras de se combater e minimizar os efeitos negativos da seca, fortalecendo a frágil economia da zona semi-árida.

² Definimos desenvolvimento territorial como um processo de transformação produtiva e institucional em um espaço determinado, cujo fim é reduzir sua pobreza.



Fonte: Banco do Nordeste do Brasil - BNB (2005).

Neste sentido, este trabalho tem como objetivo geral, fazendo uso da territorialização³, identificar qual a concepção, bem como a forma de atuação governamental observada no Pólo, além das principais razões para sua execução e objetivos a serem alcançados com os investimentos. Desta forma, pretende-se pôr em debate as diferentes formas de atuação governamental visando o desenvolvimento territorial observado no país nas últimas décadas, identificando como se pode caracterizar o caso do Pólo Petrolina-Juazeiro.

Para atingir os objetivos propostos, é feita uma revisão bibliográfica sobre as diferentes formas de atuação governamental relacionada ao desenvolvimento local, basicamente: a atuação centralizada pelo governo federal (*de cima para baixo*) e a descentralizada, com participação ativa da sociedade local (*de baixo para cima*). Neste sentido, pretende-se mostrar como o Estado agia na época em que foram contemplados os primeiros projetos de irrigação no Submédio do Vale do São Francisco (governo militar), quando objetivava desenvolver algumas regiões, e como ocorreu o processo de mudança para uma política descentralizada durante meados dos anos 1980, aprofundando-se nos anos 1990. A partir daí, procura-se mostrar em que contexto foram introduzidas as políticas observadas no Submédio do Vale do São Francisco, fazendo-se uma discussão detalhada com relação aos investimentos observados nesta microrregião enquanto política de desenvolvimento territorial. Por último, são feitas algumas considerações finais⁴.

2. Breve histórico das políticas de desenvolvimento no Brasil

O debate em torno do desenvolvimento, apesar de antigo, foi intensificado durante a década de 1950, com a devastação da Europa (pós Segunda Guerra) e o início da Guerra Fria⁵. Nesse processo, tendo como referência os postulados teóricos keynesianos, a participação do Estado no desenvolvimento das nações capitalistas assumiu um protagonismo nunca antes visto, emergindo uma série de discussões em torno do desenvolvimento regional, visando propor políticas de

³ Neste trabalho consideraremos que localidade e território são sinônimos. No entanto, é importante frisar que, segundo GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004), uma determinada localidade só pode ser considerada como um território se esta possuir três atributos básicos: i) ser geograficamente definida; ii) ter uma identidade singular, ou seja, ser conhecida por algum atributo especial, tal como pela produção do vinho ou pela beleza natural; e iii) apresentar uma identidade entre seus principais atores sociais ou de seu povo. Portanto, no caso do Pólo Petrolina-Juazeiro, a localidade pode ser considerada como um território.

⁴ Vale salientar que foi feita uma pesquisa de campo exploratória na região e que ajudou a compor este trabalho.

⁵ Segundo MENDONÇA & ORTEGA (2005), a Guerra Fria justifica a intensificação do debate, pois, com ela, capitalistas e comunistas passaram a priorizar a busca pelo desenvolvimento de regiões subdesenvolvidas, visando impedir o avanço de um sistema sobre o outro em regiões pobres.

superação das desigualdades regionais das nações⁶ (ORTEGA, 2005). No entanto, todas as teorias derivadas destes debates apresentavam uma linha de pensamento relativamente homogênea, ou seja, todas defendiam que a atuação estatal deveria ser focada basicamente no incentivo à produção agregada. Neste sentido, a formulação e implantação dos projetos estavam desvinculadas das diversidades econômica, social e política de cada território.

Estas teorias também influenciaram fortemente o Estado brasileiro na formulação de políticas públicas. Deste modo, o Brasil dos anos 1960/70 acabou empregando rotineiramente políticas cujo planejamento era definido de maneira centralizada e, mesmo quando eram dirigidos a regiões deprimidas, nem sempre alcançava os segmentos sociais mais pobres.

Entretanto, como nos chamam a atenção SCHEJTMAN Y BERDEGUÉ (2003), nem só de capital, se faz um processo de desenvolvimento inclusivo. Assim, outros entraves contribuem para o baixo desenvolvimento dessas regiões, como é o caso da falta de articulação dos agentes, falta de cooperação, etc. Numa palavra, dificuldade de construção de um pacto territorial inclusivo. Portanto, nem sempre as políticas executadas pelo Estado, particularmente durante o regime militar, geravam melhorias nas condições de vida da mesma comunidade (TONETO JR, 2004).

Contudo, em meados da década de 1980, as estratégias de desenvolvimento territorial começaram a tomar um novo rumo, devido a cinco razões básicas:

1- A **reformulação do papel do Estado** a partir de meados dos anos 1980, fruto de uma nova realidade histórica de falência do sistema centralizado estatista;

2- A **demanda vinda das comunidades locais**, querendo participar da formulação e implantação dos programas;

3- A **promulgação da Constituição de 1988**, iniciando um processo de descentralização política administrativa com distribuição de responsabilidades e poder decisório para os Estados e municípios, reduzindo, assim, o peso da União;

4- As **recomendações de instituições internacionais**, como Banco Mundial, que passou a recomendar o desenvolvimento local como política de redução das obrigações dos Estados e tentativa de equilibrar as contas públicas;

5- A **influência das experiências da Terceira Itália e do programa LEADER**⁷ – política de desenvolvimento rural europeu – no Brasil.

Desta forma, nos anos 1990 tem início um novo ciclo do modelo de desenvolvimento onde, segundo ACSELRAD (2002:34), “*substitui-se a política operada em escalas abrangentes pelos procedimentos técnicos acionados em escalas locais e fragmentárias*”. Já FISHER (2002:27) conclui haver uma passagem de uma configuração política “*baseada na predominância da ação governamental sobre o local para um policentrismo do poder*”. Enfim, as políticas de desenvolvimento deixam de se basear apenas na dotação de capital físico exógenos ao local; e passam a ser guiadas por atores locais, acarretando, deste modo, em maior respeito às vocações e tradições existentes na região.

Portanto, de forma abrangente, podemos resumir em duas as formas de atuação estatal com vistas ao desenvolvimento territorial: i) *o de cima para baixo*, onde a estratégia de desenvolvimento local é planejada de forma centralizada pela esfera federal; e ii) *o de baixo para*

⁶ Como destacaram MENDONÇA & ORTEGA (2005), nesta época surgem diversos estudos sobre o tema – GUNNAR MYRDAL (1957), ALBERT HIRSHMANN (1958), entre outros.

⁷ Este programa, criado em 1991, buscava desenvolver as zonas desfavorecidas de alguns países europeus, promovendo a participação da população e dos agentes econômicos locais na elaboração e gestão dos projetos, de modo que estes auxiliassem na proposição de saídas criativas para a geração de atividades que elevassem a renda e gerassem emprego nos territórios específicos (ORTEGA & CARDOSO, 2002).

cima, onde os planos de desenvolvimento local são feitos de forma descentralizada, através da participação das esferas públicas e privadas. O primeiro tipo de estratégia tende a apresentar um maior apelo econômico, em detrimento do social; já que neste os incentivos são centrados principalmente no provimento de infra-estrutura, gerando fortes impactos na quantidade de emprego e renda agregados. Sendo assim, sua principal preocupação não é com a inclusão das classes mais pauperizadas, mas sim com a expansão das variáveis econômicas agregadas. No entanto, vale salientar que, de acordo com os formuladores de tais políticas, a elevação do nível de emprego e renda significaria, ao mesmo tempo, alcançar os objetivos de inclusão, o que nem sempre é verdade⁸.

Já a segunda estratégia, por se caracterizar pelas parcerias governo-sociedade local, pode apresentar um maior potencial para o desenvolvimento social, desde que haja uma maior inclusão social, econômica e política de todos os segmentos sociais. Isto porque a descentralização do planejamento resulta em uma maior organização da comunidade, aumentando a sua participação nas diretrizes que o município deve seguir. Desta forma, neste segundo tipo de investimento: i) há uma maior preocupação com aspectos sociais da localidade; ii) há um maior conhecimento das necessidades das famílias e das características locais, podendo-se aumentar a eficiência na exploração de suas potencialidades com as políticas implementadas; iii) há um maior comprometimento da comunidade com o êxito dos programas implementados.

Como afirmam GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004), de uma forma geral, o principal contraponto destas duas políticas está nos seus objetivos: no “de cima para baixo”, os objetivos estão centrados no provimento de infra-estrutura; enquanto no “de baixo para cima” o objetivo se concentra no fortalecimento da organização social. Este *trade-off* entre as duas formas de atuação se apresenta como um problema no momento em que os formuladores de políticas públicas procuram estabelecer suas estratégias de desenvolvimento local. E dada à “escassez” de recursos públicos no país⁹, enfatiza-se a necessidade de obtenção de máxima eficiência no emprego do orçamento. Neste sentido, apesar de ser um desafio bastante complexo, é fundamental se chegar à fórmula em que os melhores resultados possam ser alcançados nas duas instâncias – social e econômica. Deste modo, defendemos a hipótese de que, para se potencializar os benefícios derivados das políticas de desenvolvimento local, é necessário que haja uma combinação das estratégias “de baixo para cima” e “de cima para baixo”, ou seja, é necessário que haja uma forte atuação conjunta nas duas instâncias (local e central).

No entanto, para que a atuação pública consiga melhoria social de forma sustentável numa determinada região, é necessário não só que o Estado combine as estratégias de desenvolvimento, mas também que haja na localidade beneficiada uma forte participação da sociedade civil em torno da política adotada, ou seja, que a comunidade apresente o que conhecemos como capital social¹⁰. Isto porque, quanto mais engajada está a sociedade em torno destes objetivos

⁸ Como afirma PAULILLO (2000), investimentos que visem apenas o crescimento agregado, sem a preocupação com a inclusão social, podem acabar piorando estes índices, mesmo que os retornos econômicos sejam observados. Como exemplo, GRAZIANO DA SILVA (1996) menciona o Brasil dos anos 1970, onde a maior parte dos benefícios gerados pelos investimentos de grande porte foi apoderada por poucos, enquanto que os benefícios sociais foram bastante limitados.

⁹ Durante os anos 2000, esta “escassez” de recursos públicos voltados à política de desenvolvimento regional se confunde, em grande medida, com a priorização que vem sendo dada pelo governo federal à geração de superávits primários (para se aprofundar nesta discussão ler BRESSER-PEREIRA, 2003).

¹⁰ De maneira bastante ampla, podemos conceituar o capital social como sendo as características da organização social (como, por exemplo, confiança, normas e sistemas) em torno de uma atividade produtiva local ou de algum objetivo específico (por exemplo, visando a melhoria na educação, saúde, etc.) que facilitam as ações coordenadas e, assim, contribuem para aumentar a eficiência da sociedade.

específicos, mais eficaz tende a ser a atuação pública em determinada localidade. Deste modo, o capital social pode explicar por que as mesmas políticas públicas dirigidas a comunidades aparentemente semelhantes apresentam resultados distintos¹¹.

Portanto, de um modo geral, podemos afirmar que as contemporâneas teorias do desenvolvimento territorial (com enfoque localista) apontam para a necessidade do estímulo ao capital social das diversas comunidades, visando, assim, potencializar os benefícios das políticas públicas que tenham como objetivo o desenvolvimento local.

3. O Caso do Pólo Petrolina-Juazeiro

Após detalhado o contexto no qual se insere as políticas de desenvolvimento local/territorial no país, neste item se pretende identificar como se deu a atuação pública no Pólo Petrolina-Juazeiro. No entanto, inicialmente será contextualizada a região nos seus aspectos geográficos e históricos, visando situar melhor o leitor com relação à microrregião em estudo. A partir daí, procurar-se-á descrever as políticas implementadas no Pólo, bem como as suas razões e os objetivos. Por fim, detalharemos a estrutura social da microrregião, procurando avaliar o nível de organização e participação social de sua população.

3.1. Características Gerais do Pólo

O Pólo Petrolina/Juazeiro é formado por oito municípios do semi-árido nordestino (ver Figura 1). Localizado numa região conhecida como Submédio do Vale do São Francisco, às margens do Rio São Francisco, no extremo Oeste de Pernambuco e Norte da Bahia, o Pólo possui solos e clima adequados ao cultivo da fruticultura, com temperatura média anual de 26°C. Há disponibilidade de água em grande quantidade e de ótima qualidade para a irrigação proveniente do Rio São Francisco. Apresenta insolação de 3.000 horas/ano e um baixo nível de precipitações pluviométricas, com uma média anual de 401mm/ano, com um longo período de estiagem de 8 meses, de abril a novembro. Atualmente o Pólo possui cerca de 100 mil hectares já irrigados (com capacidade para 200 mil irrigáveis).

Quadro 1. Municípios do Pólo Petrolina-Juazeiro (2000).

Município	Densidade demogr., 2000	Área (km ²)	População (2000)		
			Total	Rural (%)	Urbana (%)
Lagoa Grande (PE)	10,2	1.874,4	19.137	54,79%	45,21%
Orocó (PE)	19,2	562,6	10.825	66,99%	33,01%
Petrolina (PE)	45,9	4.756,8	218.538	23,91%	76,09%
Santa Maria da Boa Vista (PE)	12,3	2.977,8	36.914	62,06%	37,94%

¹¹ Trabalhos como os de MOYANO (1999), ORTEGA & SÓ (2005) e DE JANVRY & SAUDOLET (2004 e 2002) apresentam uma série de exemplos de localidades que, mesmo pertencendo a um mesmo ambiente geográfico e dotado de recursos econômicos similares, aproveitam os recursos disponíveis e/ou as políticas adotadas de modos distintos. Para todos estes autores, aquelas sociedades que se apresentavam melhores articuladas em torno dos projetos coletivos, ou seja, aquelas que possuíam um melhor capital social, acabavam não só utilizando de forma mais adequada seus recursos disponíveis, como também acabavam obtendo melhores resultados diante das políticas públicas implementadas em sua comunidade.

Casa Nova (BA)	5,7	9.697,4	55.730	51,07%	48,93%
Curaçá (BA)	4,5	6.476	28.841	62,64%	37,36%
Juazeiro (BA)	27,1	6.415,4	174.567	23,65%	76,35%
Sobradinho (BA)	16,0	1.328,4	21.325	8,04%	91,96%
Total	16,60	34.088,8	565.877	32,24%	67,66%

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2000.

A produção frutícola nesta região apresenta vantagens em relação às demais regiões produtoras do país, principalmente, devido à sua capacidade de proporcionar ciclos sucessivos de produção, possibilitando colheitas em qualquer época do ano, em virtude da adaptação e do comportamento diferenciado das plantas nas condições naturais acima detalhadas. Assim sendo, o manejo da irrigação na microrregião possibilita a produção durante todo o ano e uma produtividade média acima da obtida nas demais regiões produtoras brasileiras (MARINOZZI & CORREA, 1999).

Os municípios do Pólo guardam entre si uma grande coesão natural, cultural e econômica que possibilita tratar esta microrregião como um sub-espço relativamente homogêneo, justificando, portanto, a identificação deste Pólo como um território. Os municípios de Petrolina e Juazeiro se destacam como os núcleos mais dinâmicos desta microrregião.

De uma forma geral, pode-se dizer que, já há alguns anos, o Pólo vem apresentando uma forte transformação em sua estrutura produtiva e social com base na implantação de projetos de irrigação pelo Governo Federal e por meio da Codevasf. No entanto, até fins dos anos 1960, as perspectivas para esta transformação eram bastantes limitadas, como detalharemos no próximo item.

3.2. Histórico: do Século 19 ao Início do Século 20

A região polarizada pelos municípios de Petrolina e Juazeiro, desde meados do século XIX, já exercia papel de destaque como entreposto comercial e pólo de prestação de serviços de uma vasta área do sertão nordestino. No entanto, observa-se, segundo OLIVEIRA *et alli* (1991), que a região não contava com um afluxo de capital que permitisse uma ampliação da atividade de produção. Além disso, era uma região desprovida de infra-estrutura de transporte que ensejasse a transferência do excedente. Contava com uma população que se distribuía pelas bordas do rio, de forma irregular, e vivendo basicamente da atividade de subsistência. Logo, muitos obstáculos eram oferecidos ao seu crescimento e desenvolvimento.

“Todo esse quadro indicava, portanto, que nada poderia acontecer naquela região do São Francisco que provocasse uma transformação do aparelho produtivo local. As forças de propulsão da economia local teriam que vir, necessariamente, de fora da região” (OLIVEIRA *et alli*, 1991:20).

Segundo COELHO & MELLET (1995), até meados do século passado, soava impossível antever o futuro da região como um grande pólo de produção de frutas do país. Afinal, ao longo de séculos, o sertão era tido como um lugar inóspito, assolado pelas secas e onde parecia não haver solução. Além disso, os municípios se apresentavam com uma estrutura produtiva bastante deficiente, apesar de se destacarem no contexto do semi-árido, devido ao baixíssimo grau de desenvolvimento encontrado no seu entorno. No entanto, uma grande reviravolta teve início com a forte atuação do setor público na região, como será exposto no próximo item.

3.3. Atuação Pública no Pólo

Através de suas políticas públicas, o Estado tinha como meta básica tornar auto-sustentável o crescimento econômico do Pólo. Para isso, a partir da década de 1960 procurou inserir na região uma atividade econômica que possibilitasse a geração de um excedente de produção capaz de dinamizar a economia local, viabilizando a criação de um parque industrial de processamento de produtos agrícolas e de produção de insumos para os setores agrícola e industrial local. Com isso, acreditava-se que os indicadores de pobreza da região seriam reduzidos, desestimulando, assim, o fluxo migratório de nordestinos para o Sul e Sudeste do país. Neste contexto, podemos subdividir em três as principais formas de atuação do poder público no pólo:

3.3.1. Investimentos em Infra-Estrutura

Desde o início do século passado o Submédio já era apontado, por diversos cientistas, como uma microrregião de alto potencial para a produção da agricultura irrigada. No entanto, esta também era apontada como uma região onde a infra-estrutura de transporte, energia, estudos de mercado, pesquisa agrônômica, etc., era insuficiente para a ampliação do excedente local. Contudo, aos poucos, foi se observando uma severa atuação do Estado na região, o que veio fortalecer gradativamente a estrutura econômica local¹² (OLIVEIRA *et alli*, 1991).

Alguns anos depois, na década de 1950, é realizada uma série de investimentos na infra-estrutura básica do Pólo, tais como em: i) *transporte*, destacando-se a construção da ponte sobre o rio São Francisco, ligando as cidades de Petrolina e Juazeiro (1959), além da construção de rodovias federais pavimentadas, ligando estes municípios a todos os centros urbanos do país, e da construção do aeroporto de Petrolina; ii) *comunicação*, destacando-se no setor telefônico, a ligação dos municípios ao sistema DDD e DDI da Embratel e a ampliação da oferta de linhas nos dois centros urbanos; iii) *energia elétrica* e de *grandes barragens*, particularmente a barragem de Sobradinho, que viabilizou a irrigação de grandes extensões de terra na região.

Durante a década de 1960, intensificaram-se ainda mais as ações governamentais no que tange aos investimentos públicos em infra-estrutura. Com isso, durante a década de 1960 e 1970 ocorreu um notável desenvolvimento do setor de transportes e comunicações nas microrregiões baiana e pernambucana do São Francisco. Logo, já na década de 1970, estes municípios estavam ligados a todo o Brasil e ao mundo, por modernos sistemas de telecomunicações, e com todas as regiões do país, através de complexo e diversificado sistema de transportes, compreendendo as suas quatro modalidades: rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário.

Vale lembrar que todos estes investimentos na região resultaram, além de melhoria na infra-estrutura social da região – diminuindo os custos de investimentos privados –, no acréscimo da demanda agregada da região, visto que boa parte da massa salarial oriunda destes investimentos foi despendida nas cidades de Petrolina e Juazeiro, acarretando um crescimento do setor de comércio e o surgimento de inúmeras atividades de serviços, altamente absorvedoras de mão-de-obra.

¹² Em 1886, Juazeiro recebe o primeiro trem vindo de Salvador, constituindo o primeiro meio de transporte rápido e barato que ligava a região aos dois principais mercados consumidores do Nordeste – Recife e Salvador. A partir deste marco, algumas mudanças no perfil da infra-estrutura da região se materializam, destacando: i) a ligação da cidade de Petrolina a Teresina (1923); ii) a inauguração de uma usina de energia elétrica (1926); e iii) a construção do porto de Petrolina (1944).

3.3.2. Investimentos em Irrigação

Os investimentos em infra-estrutura básica no Pólo geraram, sem sombra de dúvidas, uma elevação no dinamismo da microrregião. No entanto, o investimento federal que, de fato, mais dinamizou a economia local ocorreu no setor de irrigação pública. Segundo HEINZE (2002), os primórdios da implantação da agricultura irrigada no Nordeste, estendendo-se até a metade da década de 1960, foram pautados por ações confinadas à esfera federal, através de seus órgãos e agências, por meios de ações dirigidas para alvos específicos em termos espaciais na região semi-árida nordestina, procurando combater a sua pobreza.

Na década de 1930, quando passaram a ser divulgadas no Brasil as experiências em irrigação no Vale do Tennessee (América do Norte), o governo federal começou a se preocupar em implantar algumas dessas técnicas no Vale do São Francisco. No entanto, de uma forma geral, segundo HEINZE (2002), até 1950 as iniciativas eram quase que exclusivamente dirigidas à construção de açudes, em lugar do apoio direto às atividades produtivas e aos serviços requeridos pela atividade (conhecimento e tecnologia, crédito, informação de mercado, formação de recursos humanos e outros).

Contudo, segundo REGIS (1995), a origem da irrigação no Vale do São Francisco se deu, de fato, em 1953, quando a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF)¹³, em convênio com o Ministério da Agricultura, implantou os postos de colonização e assistência à irrigação na região. Já em 1959, com a criação da Sudene, foram intensificadas as ações em busca do desenvolvimento da agricultura irrigada na Região. No entanto, foi sob a égide do regime militar, segundo COELHO & MELLET (1995), que efetivamente se iniciaram as grandes obras de irrigação, viabilizando, com a construção dos perímetros de Mandacaru (em Juazeiro) e Bebedouro (em Petrolina), atividades com alta rentabilidade e de grandes potencialidades. Vale salientar que, antes de intervir na região, apesar de sua natureza autoritária, o Estado procurou se legitimar junto ao poder local, visando evitar conflitos que obstruíssem a aplicação das políticas¹⁴. O município que mais se beneficiou com isto foi Petrolina, já que lá residiam “os Coelhos” – família que representava a principal força política da localidade¹⁵. Estes usaram do seu prestígio político para canalizar recursos federais para o Pólo como um todo, mas, principalmente, para seu município¹⁶. Esta prática demonstra que o clientelismo acabou se

¹³ A Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) foi criada em 1974, como sucessora da Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (SUVALE). Esta, por sua vez, sucedeu a Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), instituída em 1948 (HEINZE, 2002).

¹⁴ Como afirmam SCHEJTMAN Y BERDEGUÉ (2003), para atuar numa localidade com estas características, é necessário ao Estado criar vínculos com a sua elite procurando minimizar os entraves internos que possam constituir-se como obstáculos a ação pública.

¹⁵ Por exemplo, de 1955 para cá, dos últimos 12 mandatos à prefeitura na cidade, 9 foram preenchidos por membros desta família. E mesmo quando não o foram, foram preenchidos por indicações políticas desta família, ocupando assim os membros da família, sempre papel de destaque no contexto político local. Além disso, há pelo menos quatro mandatos, o “clã” se mantém de maneira ininterrupta no governo do Estado, com secretários, deputados estaduais, etc. De mais a mais, já elegeu uma série de deputados federais, como Osvaldo Coelho e Nilo Coelho. Inclusive, este último, foi o “Coelho” de maior destaque, chegando a secretário da Fazenda de Pernambuco, em 1952; primeiro secretário da Câmara Nacional, em 1965; governador de Pernambuco, em 1966; líder nacional do PDS, em 1981 e presidente do senado Federal, em 1983 (COELHO & MELLET, 1995).

¹⁶ Por exemplo, durante a gestão do então governador Nilo Coelho (entre 1966 e 1971), este utilizou de sua influência para pavimentar a ligação entre Petrolina e Recife, abrindo o primeiro escoadouro dos produtos extraídos do Vale do São Francisco, desligando a região da influência econômica da Bahia. Além disso, ele incentivou a

tornando uma ação bastante comum na região, ou seja, os agentes com maior penetração política e econômica na estrutura de poder local e regional foram protegidos em relação àqueles sem condições de negociar ou enfrentar o Estado.

Já os pequenos proprietários que viviam nas zonas que seriam atingidas pela implantação dos projetos de irrigação, foram desapropriados ou desapossados de suas terras pelo Estado mediante o pagamento de valores indenizatórios abaixo dos de mercado, sendo imposto à localidade, portanto, um elevado ônus social. No entanto, tentou-se, ao menos no papel, corrigir estes danos sociais já que, segundo as normas de seleção dos irrigantes para os Projetos, estes pequenos produtores desalojados deveriam ter a preferência na aquisição de lotes nos projetos. Contudo, esta garantia não foi respeitada na prática¹⁷, mantendo-se, portanto, os elevados custos sociais (GRAZIANO DA SILVA, 1989).

Por outro lado, apesar deste ponto negativo, observa-se que os investimentos provocaram fortes impactos não só quantitativos na economia, mas também qualitativos na estrutura produtiva da região, principalmente após a construção de outros quatro grandes projetos no Pólo, no decorrer da década de 1980. Segundo BRITO (s/d) os investimentos para implantação dos seis primeiros perímetros ultrapassaram 350 milhões de dólares, contando com recursos do Tesouro Nacional e de empréstimos externos. Inclusive, durante a década de 1980, foram criados alguns Planos e Programas que contribuíram para o fortalecimento da irrigação no Nordeste, tais como: o I Plano Nacional de Irrigação (PNI), o Programa de Financiamento de Equipamentos de Irrigação (PROFIR), o Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE) e o Programa Nacional de Irrigação (PRONI). Já durante a década de 1990, foi criada a Secretaria Nacional de Irrigação (SENIR), no âmbito do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, com a responsabilidade de executar o PNI. O Dnocs e a Codevasf foram os órgãos executores de todos estes programas e planos (HEINZE, 2002). Com estas ações, o Estado procurou, a qualquer custo, enraizar a agricultura irrigada como principal atividade a ser explorada no Pólo.

3.3.3. Políticas de incentivos ao Setor Privado

Numa região semi-árida, como a do vale nordestino do São Francisco – que apresenta carência em todas as dimensões sociais – se, por um lado, a irrigação exige elevados investimentos públicos para tornar a produção agrícola fisicamente possível e economicamente viável na região; por outro, também exige investimentos do setor privado, igualmente elevados, para fazer com que a região encontre fontes auto-sustentáveis para seu próprio crescimento. Tendo consciência desta necessidade, procurou-se atrair o setor privado para o Pólo visando melhorar os efeitos das políticas públicas de irrigação na microrregião. No entanto, para que a iniciativa privada fosse atraída à região era necessário que houvessem certos incentivos a este setor.

Assim, além da infra-estrutura diretamente fornecida pela Codevasf durante a implantação de seus perímetros irrigados, foram imprescindíveis outros investimentos na infra-estrutura física e social da região, como já mencionados, e nos chamados serviços básicos de apoio à produção -

construção dos projetos pioneiros de irrigação no Pólo, inclusive o que hoje leva o seu nome (Perímetro Irrigado Senador Nilo Coelho) (COELHO & MELLET, 1995).

¹⁷ Apesar da Codevasf estabelecer que a preferência na aquisição de lotes nos projetos deveria ser dada aos pequenos produtores desalojados e que cumprisse uma série de critérios pré-determinados, segundo as normas de seleção dos irrigantes, muitos colonos conseguiram adquirir os lotes devido a indicações de “pistolões” e padrinhos políticos, em desobediência ao estabelecido, como constata BRITO (s/d) e GRAZIANO DA SILVA (1989).

com destaque para o crédito, a pesquisa agrônômica, a assistência técnica ao produtor rural, a comercialização e o armazenamento. No entanto, destaca-se, neste âmbito, os incentivos financeiros e fiscais oferecidos às empresas privadas para que estas se instalassem no Pólo. Segundo BERNARDES (1998) (apud TESTEZLAF *et alli*, 2002), os primeiros incentivos foram dados ainda no início dos anos 1970, intensificando-se a partir de finais da mesma década¹⁸. Mas é a partir da década de 1980 que se dão, com maior ênfase, os novos instrumentos de política pública, visando a atração de projetos agrícolas e agroindustriais ao Pólo, através: i) dos fundos de investimento e de financiamento e; ii) das linhas de crédito destinadas a apoiar o sistema produtivo.

Neste contexto, pode-se destacar o FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste), considerado um dos principais instrumentos com que tem contado o Vale do São Francisco para atrair investimentos da iniciativa privada. Este fundo procurou priorizar na região: i) a agricultura irrigada, objetivando a produção de alimentos e de matérias-primas agroindustriais, bem como de culturas com competitividade no mercado externo; ii) a agroindústria, com projetos destinados ao processamento de matérias-primas produzidas pelo setor primário regional; iii) o setor industrial em geral, especialmente, indústrias de produtos alimentares, indústrias de fertilizantes, de equipamentos de irrigação, de implementos agrícolas, montadoras de tratores, entre outras (SUDENE, 1995).

Ao lado do FINOR, outro instrumento relevante à promoção do desenvolvimento do Vale é o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), cabendo ao BNB sua administração. No que se refere às estratégias específicas que se prestam para apoio ao desenvolvimento do Vale, podem ser explicitadas: i) ampliação da área irrigada; ii) indução da agroindústria; iii) introdução na região de inovações tecnológicas e um modelo diferenciado de assistência técnica; iv) priorização das culturas e dos espaços mais vocacionais (SUDENE, 1995).

Portanto, a atração da iniciativa privada ao Pólo foi fruto não só da dinâmica gerada na microrregião, após volumosos investimentos na construção dos perímetros e em infra-estrutura básica, mas também dos incentivos fiscais e financeiros oferecidos aos que ali pretendiam instalar suas firmas. Desta forma, observa-se que a atuação pública no Pólo procurou aplicar políticas que incentivassem não só o meio rural, mas também o urbano, fortalecendo, assim, os vínculos existentes entre estas duas instâncias. Com isso, foram criadas condições para que o Pólo apresentasse uma estrutura produtiva coesa, estimulando, assim, a economia local.

3.4. Razões para Escolha do Submédio para Aplicação da Política

Nos itens anteriores vimos como ocorreu a atuação estatal no Pólo. Mas por que razão foram escolhidos Petrolina e Juazeiro como os principais alvos dos investimentos? Pode-se apontar duas razões básicas: i) os estudos de viabilidade técnica demonstraram que o Submédio apresentava elevado potencial para abrigar a atividade agrícola irrigada; e ii) estes dois municípios possuíam previamente uma infra-estrutura de relativa expressão no contexto sub-regional. A seguir detalharemos estes dois pontos.

¹⁸ Entre os principais programas, destacam-se: i) Programa de Assistência Financeira à Agroindústria e à Indústria de Insumos, Máquinas, Tratores e Implementos Agrícolas (PROTERRA/PAFAI), 1971; ii) Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste (PDAN), criada pelo Banco do Nordeste e pela Sudene, a partir de 1974; iii) Programa de Desenvolvimento Agroindustrial (PRODAGRI); iv) Programa Nacional de Assistência à Agroindústria (PRONAGRI).

3.4.1. Estudos de Viabilidade Técnica

Em meados de 1960, a SUDENE solicitou à FAO (*Food and Agriculture Organization*), especificamente para a região do Submédio, assistência técnica e financeira para a realização de estudos de viabilidade técnica, objetivando a implantação da agricultura irrigada em larga escala. Frente a esta solicitação, foi instituído o Grupo de Irrigação do São Francisco (GISF) que, com ajuda da FAO, efetuou um minucioso levantamento nos Campos Experimentais de Bebedouro e de Mandacaru, em Petrolina e Juazeiro, sobre as condições dos solos e da água da região, comprovando a viabilidade da utilização destes recursos para fins de irrigação (MALAVASI & QUEIROZ, 2003).

Diante desta comprovação, em 1968 foi criado o Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola (GEIDA), vinculado ao então Ministério do Interior, marco principal da irrigação regional na época, com o intuito de realizar o primeiro grande estudo das possibilidades de irrigação para todo o semi-árido, incluindo o Vale do São Francisco¹⁹ (HEINZE, 2002). Foi evidenciado que a região era capaz de proporcionar, com as culturas ali praticadas, índices de produtividade situados entre os mais altos já obtidos em outras regiões do mundo.

Portanto, reconhecido o potencial da atividade no Vale e, particularmente, no Submédio e as ótimas perspectivas quanto aos seus retornos econômicos e sociais, foram construídos, em 1968, o Projeto Bebedouro, em Petrolina, e o Mandacaru, em Juazeiro. No entanto, estes tinham ainda como objetivo proporcionar informações técnicas e capacitação aos futuros irrigantes. Ou seja, o governo construiu inicialmente apenas dois projetos de irrigação de médio/pequeno porte para servir de elemento demonstrativo da viabilidade da irrigação naquela área. Somente após devidamente demonstrada a viabilidade é que se seguiram os projetos de irrigação de grande porte, realizados também pelo governo federal, permitindo, a partir daí, o ingresso da iniciativa privada na região, tanto nas atividades agrícolas, quanto nas industriais e de serviços²⁰.

3.4.2. Existência de Infra-Estrutura Básica

O Submédio foi escolhido como alvo das políticas não apenas devido às suas favorabilidades naturais, comprovada pelos estudos de viabilidade técnica - já que outras localidades do semi-árido também se mostraram aptas para acolher a agricultura irrigada -, mas também porque nos municípios de Petrolina e Juazeiro, principais núcleos urbanos da microrregião, pré-existiam núcleos populacionais dotados de razoável densidade de equipamentos urbanos e de infra-estrutura sócio-econômica. Com isso, segundo OLIVEIRA *et alli* (1991), os efeitos polarizadores dos investimentos públicos tendiam a apresentar seus efeitos de forma mais significativa, quando comparados a municípios de menor porte. Isto ocorre, regra geral, porque estes últimos apresentam uma enorme dificuldade em receber investimentos não-agrícolas, gerando um grande vazamento de renda para outras localidades de maior porte (com maior capacidade infra-estrutural, maior quantidade de mão-de-obra, etc.) onde provavelmente se localizariam as indústrias e serviços.

¹⁹ A GEIDA acabou determinando a viabilidade técnico-econômica de 73 projetos (62 localizados no Nordeste) e traçou as diretrizes de uma política de irrigação que vieram constituir a primeira fase do Plano Nacional de Irrigação (HEINZE, 2002).

²⁰ Vale salientar que, além da SUDENE/FAO, vários outros órgãos federais e governos estaduais e municipais emprestaram também sua colaboração nos estudos e experimentos realizados no pólo, destacando-se, dentre estes, o DNOCS, CODEVASF e EMBRAPA/CPATSA.

Por estas razões, como o objetivo da política era tornar a região auto-sustentável²¹ e com capacidade de dinamizar a microrregião, viabilizando, assim, a redução dos fluxos migratórios do Nordeste para o Sul/Sudeste, foi atribuída prioridade ao Submédio São Francisco, notadamente Petrolina e Juazeiro, quando se procurou implementar a política regional de desenvolvimento, dada às desprezíveis condições estruturais existentes nas demais microrregiões do semi-árido.

No entanto, apesar de haver condições naturais e infra-estruturais favoráveis à aplicação de políticas de irrigação, pode-se dizer que o território apresentava um fraco desempenho no que se refere à organização social de sua população, como veremos a seguir.

3.5. Organização Social no Pólo

Durante vários anos, o poder público procurou focar, em sua atuação no Pólo, na geração de condições infra-estruturais favoráveis à produção em grande escala da agricultura irrigada. Desta forma, acabou se esquecendo de investir na capacitação e no treinamento dos produtores, visando incutir nestes uma cultura associativista. Como conseqüência, a região apresentou, durante muito tempo, uma forte resistência a práticas organizacionais do tipo cooperativo. No entanto, em anos mais recentes vem ocorrendo uma mudança de atitude.

O passo inicial para esta mudança de comportamento se deu em fins da década de 1980, após a redemocratização do país em 1985, quando o governo procurou emancipar os perímetros públicos, transformando-os em privados²², por duas razões básicas: i) como forma de compatibilizar a administração dos perímetros às restrições financeiras que marcou o governo federal durante a década de 1980; e ii) por acreditar que isto aumentaria a eficiência dos perímetros. Neste contexto, foi implementado nos perímetros um modelo de gestão denominado “Distrito de Irrigação”, onde os próprios produtores seriam os responsáveis pela administração, operação e manutenção de suas áreas comuns²³. Com a emancipação foi criada, portanto, uma nova realidade institucional que induziu a sociedade local a ter uma maior ação participativa diante das políticas implementadas, já que, a partir deste marco, os produtores foram praticamente obrigados a se articularem em torno de um objetivo comum: a administração dos perímetros.

Esta mudança institucional induziu a criação das primeiras associações de produtores nos perímetros, embora sem êxito, no início. Isto porque, até então, o paternalismo – que deu origem a um forte vínculo de dependência dos colonos face ao poder público – caracterizou a atuação estatal, inibindo, portanto, durante muitos anos “*não só a plena capacitação dos irrigantes-colonos na gestão de seu lote, como a formação de entidades fortes e representativas (...)*” (GRAZIANO DA SILVA, 1989:114). Deste modo, a comunidade e os agentes econômicos, principalmente os pequenos produtores, não haviam ainda se conscientizado da importância de sua participação na gestão, na fiscalização e no planejamento das políticas e dos bens públicos, preferindo, assim, manter-se sob a tutela paternalista do governo, com quem já haviam assimilado os vínculos de dependência. Como afirma GRAZIANO DA SILVA (1989:115):

²¹ No sentido de possibilitar à região crescimento e desenvolvimento baseado em fatores endógenos.

²² Projetos públicos são aqueles que o Estado administra sua operação; enquanto os privados são aqueles cuja a administração é feita por particulares, podendo ser individualmente ou através de grupos (GRAZIANO DA SILVA, 1989).

²³ Este modelo foi implementado após técnicos da CODEVASF conhecerem as experiências na gestão dos perímetros irrigados no México, nos Estados Unidos, Espanha, Israel, etc. Atualmente os Distritos possuem uma estrutura organizacional composta de Assembléia Geral, Conselho Fiscal, Conselho de Administração, Gerência Executiva, Gerência Administrativa e Financeira e Gerência de Operação e Manutenção.

“Mesmo tendo aparecido entre os empresários um discurso anti-estatal e liberal (...) acabou prevalecendo entre eles uma defesa explícita do apoio do poder público aos investimentos privados”.

Ou seja, as primeiras associações surgiram, não por iniciativa dos produtores locais, mas por imposição do governo²⁴. Deste modo, a participação social não apresentava condições de potencializar as políticas públicas implementadas na região²⁵.

Só a partir de meados da década de 1990 é que os produtores começam, de fato, a perceber a importância da ação cooperativa. Essa nova postura se deve: i) ao intenso processo de abertura comercial que deixou o produtor bastante vulnerável à concorrência externa; e ii) ao enorme esforço instituído pelo Sebrae, BNB, Distritos de Irrigação, Codevasf, Embrapa, etc., visando conscientizar os produtores do Pólo dos benefícios gerados pelas associações, organizações e cooperativas no processo de competição. Este trabalho se dá através de cursos, palestras, serviços de assistência e consultoria, etc., procurando extrair, principalmente da cabeça dos pequenos produtores, a herança paternalista deixada pelo Estado nas décadas de 1970/80.

Neste contexto, passam a surgir no Pólo uma série de cooperativas, associações, organizações governamentais e não-governamentais, visando auxiliar na melhoria econômica e social dos próprios produtores e, em consequência, da microrregião. Dentre as principais organizações existentes, podem-se citar: i) cooperativas tais como: a CAJ-BA (Cooperativa Agrícola Juazeiro da Bahia Resp. Ltda); a Unipex do Vale Import. E Export. Ltda; a Néctar Agrícola Import. E Export. Ltda; dentre outras; ii) associações tais como: a Valeexport, a Cooperyama (Coopercotia Yamanashi Desenv. Agrícola Ltda); a CYG Agrícola Imp. E Exp. Ltda; a Agroaliança, entre outras; iii) Câmara da Uva, para o controle da qualidade de produção e do preço da mercadoria no exterior e vinculada à Valeexport; iv) BGMB (Brazilian Grapes Marketing Board), também vinculada à Valeexport.

Como exemplo de como estas associações se organizam no Pólo, podemos descrever a Associação dos Exportadores de Uvas do Vale do São Francisco, com o nome fantasia BGMB (Brazilian Grapes Marketing Board). Surgiu em 1992 com o objetivo de organizar os exportadores, bem como o de planejar e desenvolver ações de marketing, logística, assessoria operacional, padronização de qualidade, controle fitossanitário, “pool” de embalagens e fretes e comercialização dos produtos voltados ao mercado externo, através das marcas – “COPACABANA GOLD” e “MÁXIMA”²⁶. A área de atuação da associação abrange os municípios de Petrolina, Lagoa Grande e Santa Maria da Boa Vista, no Estado de Pernambuco e Juazeiro, Curaçá, Casa Nova, Sento Sé e Remanso no Estado da Bahia. Atualmente, gera 12.000 empregos diretos, com 122 produtores, congregando 27 empresas exportadoras. A associação possui em Hamburgo (Alemanha) uma representação comercial que desenvolve atividades

²⁴ Como afirma GRAZIANO DA SILVA (1989:102): “O paternalismo do poder público alcançou as próprias formas de organização dos irrigantes e resultou na artificialidade com que foram criadas e com que são mantidas essas entidades; associações ou cooperativas. (...) são muitos os exemplos de entidades cuja criação foi imposta (...)”.

²⁵ Segundo GRAZIANO DA SILVA & TAKAGI (2004), organizações sociais que se encontram numa posição de dependência em relação a atores governamentais, sendo criadas por intervenção direta destes atores, acabam se tornando obstáculos para que a participação social assuma uma dimensão mais autônoma. E esta posição de dependência ocorreu por parte dos produtores no Pólo em fins da década de 1980.

²⁶ Analisando o *modus operandi* da BGMB podemos considerá-la como sendo uma Organização Interprofissional Especializada por Produto de Caráter Não-Reivindicativo ou de Caráter Econômico (maiores detalhes sobre este tipo de organização ler ORTEGA, 1998 ou MOYANO, 1988).

correlacionadas à comercialização, marketing e distribuição de seus produtos, além de abertura de mercados (BGMB, 2005).

No entanto, observa-se que a BGMB atua apenas junto a alguns produtores de uva. No que tange à inserção do Vale no mercado externo de frutas em geral para o consumo *in-natura*, tem-se a destacar a participação das empresas integradas à VALEXPORT, que respondem pela quase totalidade das exportações. Criada em 1988, a Valexport desempenha um papel fundamental junto ao setor público e a organismos internacionais, visando remover os obstáculos institucionais concernentes aos métodos de produção e conquista de mercados. Procura também, através das suas associações, mobilizar os produtores do Pólo para estruturação de um sistema de leilões para comercialização de frutas, buscando viabilizar a participação dos pequenos produtores (colonos dos projetos de irrigação) nos mercados internacionais²⁷. De suas 42 empresas/cooperativas associadas, 24 estão sediadas em Pernambuco, das quais 17 localizam-se em Petrolina; enquanto 17 estão na Bahia, sendo 6 delas sediadas em Juazeiro²⁸ (VALEXPORT, 2006).

Além destes dados, segundo a BRAZILIAN FRUIT (2006), das 48 principais associações de produtores de uva do Brasil, 29 encontram-se no Pólo, das quais 17 estão sediadas em Petrolina e 9 em Juazeiro. Já das 51 principais associações produtoras de manga do país, 22 estão localizadas no Pólo, das quais 13 estão sediadas em Petrolina e 5 em Juazeiro. Logo estes dados podem servir como *proxy* para sinalizar para uma maior participação relativa dos produtores de Petrolina²⁹.

Apesar da criação destas organizações/cooperativas de maior destaque no contexto microrregional evidenciar a mudança de comportamento por parte dos produtores do Pólo, alguns casos pontuais mais recentes, identificados em visita de campo, podem confirmar esta transformação. Por exemplo, segundo um dos integrantes da Associação dos Moradores do N4³⁰, em setembro de 2004 esta possuía apenas 14 associados, enquanto em janeiro de 2005 este número já havia subido para 74.

“Mas porque este aumento? Foi baseado em que? Em resultados efetivos da associação. Um deles o que foi? Poder de barganha. Uma coisa é cada produtor comprar seu produto separado, outra coisa é todos comprar juntos. Só nesse ponto os produtores já conseguiram ter uma redução nos custos de 20% só na cota de insumos. E eles ainda pagavam frete individualmente e agora não, o frete já está embutido na negociação.”

Além disso, a mesma associação assinou um convênio com a FACAPE (Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina) visando disponibilizar um curso de informática aos produtores associados. Segundo o mesmo integrante da Associação,

“É um curso muito básico: Word só para o produtor fazer ofício, carta, etc.; o Excel para fazer planilha de custo, de entrada e saída, etc.; e Internet para o produtor entrar nos sites de mercados,

²⁷ Analisando as características da Associação dos Produtores e Exportadores de Hortigranjeiros e Derivados do Vale do São Francisco (VALEXPORT), podemos classificá-la como sendo uma Organização Especializada de Caráter Representativo (maiores detalhes sobre este tipo de organização ler ORTEGA, 1998 ou MOYANO, 1988).

²⁸ Uma empresa esta sediada no Rio Grande do Norte.

²⁹ Vale salientar que algumas cooperativas, mesmo que localizadas em Petrolina, podem possuir uma série de produtores associados do município de Juazeiro, fator este que, de certo modo, acaba limitando um pouco a afirmação feita acima.

³⁰ No interior de alguns perímetros existem vilas onde moram os colonos que possuem propriedades nos mesmo. O N4 é o Núcleo Habitacional Número 4 do PISNC – Perímetro Irrigado Senador Nilo Coelho.

para ficar vendo informações on-line, etc. Uma coisa muito direcionada. Na segunda etapa do convênio a FACAPE entrou com uma consultoria de informática na associação, sistematizando todo o trabalho da Associação na parte de informática, desde cadastro dos associados, quantidades de área por cultura, sistematização de safras que a gente precisa para comercialização, etc.”

Outro caso digno de menção é o da Associação de Produtores do N6. Segundo um consultor do SEBRAE, que deu treinamento a seus dirigentes, até agosto de 2004 as reuniões desta ocorriam nas residências dos próprios associados já que a associação sequer possuía sede. No entanto, em maio de 2005 foi montada uma sede, após seus integrantes se articularem com a Prefeitura Municipal e a CODEVASF. Pelas próprias palavras do consultor,

“com recursos próprios, eles conseguiram a utilização de um galpão, reestruturaram, fizeram uma sala de treinamento, uma sala de reunião, uma sala de informática com televisão, etc. Quer dizer, saíram da visão de ‘coitadinhos’. Não sabiam nem que tinham recursos para isso, porque eram totalmente desorganizados. Hoje, eles já estão exportando o segundo contêiner de manga para Holanda. Portanto agora eles estão com essa visão empresarial.”

O consultor do SEBRAE ainda citou outros exemplos semelhantes, indicando uma mudança de comportamento dos produtores no Pólo. E dada esta nova visão empreendedora, os pequenos produtores passaram, inclusive, a tentar fazer parte de programas de certificação bastante exigentes. Dentre estes se destaca a PIF³¹ (Produção Integrada de Frutas), onde, segundo o consultor do SEBRAE,

“Até setembro de 2003, o Vale do São Francisco não tinha um pequeno produtor inserido no programa de certificação [do PIF]. Então - com o convênio entre SEBRAE, CODEVASF, Distritos de Irrigação Nilo Coelho e EMBRAPA, para inserir um programa de transferência de tecnologia do P.I.F., e com uma equipe de técnicos, agrônomos, etc., trabalhando junto aos pequenos produtores -, hoje [maio de 2005] já se tem inserido no programa vários pequenos produtores. Inclusive, foi em Petrolina, em outubro de 2004, que teve o primeiro pequeno produtor do Brasil de uva sem semente certificado, no N8.”

Portanto, vem chegando ao fim aquele paradigma de que a certificação e a conseqüente busca pelo mercado externo é coisa de grande produtor. Tanto que algumas multinacionais, como a BAYER³² e a BASF³³, vêm viabilizando técnicos agrícolas, oferecendo treinamentos gratuitos, etc., para as associações do Pólo. Portanto, todas estas experiências mostram que o produtor do Pólo, mesmo o pequeno, vem mudando seu comportamento. Ou seja, os produtores

³¹ A Produção Integrada de Frutas – PIF representa um conjunto de técnicas voltadas à produção de alimentos de alta qualidade, utilizando técnicas de manejo das culturas que assegurem a manutenção dos mecanismos de regulação natural da cultura e das pragas. Visa garantir o uso mínimo de produtos agroquímicos nas frutas e que os produtos permitidos sejam os menos prejudiciais ao homem e ao meio ambiente. Além do acompanhamento técnico, o programa consiste numa etapa posterior, da auditoria através de empresas independentes credenciadas pelo INMETRO, visando a expedição do “Selo de Conformidade da Produção Integrada”. No Vale do São Francisco, o PIF está sendo realizado para as culturas da uva e da manga. (VALEEXPORT, 2005).

³² Firma internacional, que oferece ao mercado uma ampla gama de produtos e serviços que abrange os campos da saúde, agricultura e plásticos (BAYER, 2006).

³³ Empresa alemã produtora de agrotóxico (FRANCA, 2004).

vêm notando que aqueles que estão se organizando, estão obtendo melhores retornos; logo, estão procurando também agir desta forma³⁴.

No entanto, à despeito da mudança gradual de atitude, é nítido que a maioria dos produtores, particularmente os pequenos, ainda vê com desconfiança as iniciativas de cunho cooperativo³⁵. Segundo FRANÇA (s/d), isto se deve a uma série de problemas que, apesar das melhorias recentes, ainda persistem no Pólo:

- a) gestão amadorística dos empreendimentos;
- b) desarticulação das instituições responsáveis pela transferência de tecnologia;
- c) subutilização do corpo técnico (profissionais de ciências agrárias) existente no Pólo;
- d) metodologias e instrumentos de capacitação inadequados à realidade dos produtores;
- e) carência de recursos financeiros para capacitação dos agentes produtivos;
- f) desarticulação entre as instituições de ensino e o setor produtivo;
- g) desarticulação entre órgãos de pesquisa, extensão e produtores;
- h) carência de uma “cultura comunitária” que incentive os produtores a agirem de forma associada na solução de seus problemas;
- i) elevado índice de analfabetismo na região;
- j) falta de especialistas em gestão de empreendimentos agroindustriais;
- l) inexistência de distritos de comercialização;
- m) descrédito no modelo de associativismo/cooperativismo, por força de experiências negativas do passado;
- n) falta de foco (objetividade) das organizações existentes;
- o) organizações “viciadas” com o paternalismo/assistencialismo governamental;
- p) amadorismo e ineficiência na administração da maioria das organizações de produtores;
- q) falta de visão empresarial por parte dos produtores;
- r) baixo nível de escolaridade dos produtores;

Apesar destes problemas limitarem a articulação entre os produtores, vale salientar que o associativismo, em si, não representa condição *si ne qua non* para que os produtores maximizem suas receitas. Para isso, é necessário que as cooperativas fortaleçam as ações interprofissionais³⁶, através, por exemplo, de alianças com empresas que tenham *know-how* mercadológico e em pós-colheita e que possam aportar capital e tecnologias voltadas para o desenvolvimento da atividade na região. Desta forma, os serviços de extensões rurais devem procurar instruir as organizações não só quanto aos benefícios gerados pelo comportamento cooperativo, mas também quanto às vantagens de se ter um acesso facilitado aos meios de produção, a mercados de insumos e de consumo, etc., disponibilizando, concomitantemente, cursos de capacitação para que as associações consigam alcançar estes ganhos.

Vale ainda salientar que atualmente as ações de cunho associativo no Pólo não se limitam à esfera produtiva. Além da organização social dos produtores, observa-se que a comunidade

³⁴ Atualmente, das 82 empresas/cooperativas do pólo exportadores de manga e uva que possuem o PIF, 59 estão sediadas em Pernambuco, das quais 52 localizam-se em Petrolina; enquanto 23 estão na Bahia, sendo 15 delas sediadas em Juazeiro. Logo este resultado pode aparecer como uma *proxy* que indique um maior engajamento por parte dos produtores de Petrolina visando se adequar as normas técnicas internacionais.

³⁵ Este fato foi identificável não só em conversa com técnico e funcionários do BNB, SEBRAE, CODEVASF, Distrito de Irrigação e Consultorias, mas em conversa com os próprios pequenos produtores. Como afirmou um: “Estas cooperativas só querem roubar nosso dinheiro!”. Segundo um funcionário do Distrito de Irrigação Nilo Coelho, apenas cerca de 10% dos pequenos produtores do Nilo Coelho trabalha junto a cooperativas e associações.

³⁶ Segundo ORTEGA (1996), fortalecer as ações interprofissionais significa fortalecer as ações entre as organizações de produtores e os setores industriais de uma mesma cadeia produtiva ou Complexo Agroindustrial.

local, como um todo, vem procurando criar conselhos com o intuito de participar mais ativamente das políticas voltadas às áreas sociais. O Quadro 2 procura evidenciar este fato, detalhando a existência de Conselhos Administrativos Municipais nos municípios de Petrolina e Juazeiro.

Quadro 2. Existência de Conselhos Administrativos Municipais, 2001

Área de atuação	Petrolina	Juazeiro
Educação	Sim	Não
Saúde	Sim	Sim
Assistência Social	Sim	Sim
Criança e adolescente	Sim	Sim
Emprego e Trabalho	Não	Não
Turismo	Sim	Não
Habitação	Sim	Não
Meio-Ambiente	Sim	Não
Transportes	Não	Não
Política Urbana	Não	Sim
Políticas Setoriais	Não	Não

Fonte: Sistema de Informações Sócio-econômicas dos Municípios Brasileiros (SIMBRASIL).

A existência de um maior número de conselhos em Petrolina, comparando-se com Juazeiro - sete contra quatro, respectivamente -, representa um forte indício de que a sociedade civil daquele município detém uma maior participação direta na formulação das políticas públicas de sua cidade, possibilitando, portanto, atingir melhores resultados através dessas políticas.

De um modo geral, pode-se dizer que hoje no Pólo já existem várias estruturas sociais e formas de organização de produtores, representando, assim, uma mudança no comportamento da população local. No entanto, ainda se tem espaço para o desenvolvimento de um “melhor” capital social. Com isso as políticas implementadas apresentariam condições de gerar maiores benefícios econômicos e sociais à população local e, em consequência, à microrregião.

4. Conclusões

A estratégia de desenvolvimento implementada no Pólo Petrolina-Juazeiro exemplifica um caso típico de economia que deve seu dinamismo essencialmente a fatores externos à região, através da inversão de capitais e tecnologias originárias de fontes extra-regionais, notadamente por parte de governo federal, através de suas instituições e órgãos. Sem o apoio do governo federal seria difícil desenvolver a agricultura irrigada na região, pelo menos na velocidade com que esta atividade foi inserida.

Os investimentos observados seguiram uma lógica bastante coerente com os objetivos traçados, respeitando sempre o potencial da região. Primeiramente, investiu-se em estradas pavimentadas, conectando a região aos principais mercados do país. Depois em energia elétrica, com a construção de Sobradinho, disponibilizando energia e regularizando a oferta de água para fins de irrigação na região. Somente após estabelecida esta infra-estrutura, e após vários estudos de viabilidade técnico-econômica, é que foram constituídos os perímetros de irrigação na região. Além disso, as políticas de incentivos à atração do capital privado tiveram caráter complementar aos investimentos públicos, fazendo com que esta região ampliasse sua capacidade autônoma de desenvolvimento.

No entanto, há que se destacar a forte concentração da atuação governamental, ou seja, os investimentos ocorreram de forma concentrada no Submédio, notadamente na área de influência econômico-social enfeixada pelos municípios de Petrolina e Juazeiro, visto que estes apresentavam condições de alcançar êxito mais rapidamente nos objetivos traçados pela política proposta – crescimento econômico visando redução de fluxo migratório do Nordeste para o Sudeste – por estes apresentarem uma série de economias externas e vantagens comparativas e competitivas em relação aos municípios vizinhos.

Por fim, vale salientar que, apesar de inicialmente a atuação pública ter se manifestado através de ações fortemente voltadas à transformação produtiva, nesta década, o governo tem atuado no Pólo visando o fortalecimento das organizações sociais dos agricultores familiares e o estímulo à participação das instituições de representação. Como resultado, observa-se que os pequenos produtores estão se organizando, buscando obter maiores êxitos econômicos e sociais. Isto vem ocorrendo, em grande parte, devido à atuação de alguns órgãos da esfera pública e privada – SEBRAE, Distritos de Irrigação, Codevasf, Valexport, ONGs, etc. – que vêm procurando conscientizar principalmente os pequenos produtores da importância desta atitude. Entretanto, deve-se destacar o fato de que grande parte dos pequenos produtores ainda não atentou para a importância dessa organização. Logo, ainda há muito que ser feito, no que diz respeito à construção de um capital social ligado à atividade agrícola no Pólo, apesar de que a comunidade petrolinense apresentar, em comparação a Juazeiro: i) produtores mais organizados e engajados no processo associativo, e ii) maior participação junto à instância municipal, no que se refere à proposição de políticas que afetem a qualidade de vida de sua comunidade.

Bibliografia

- ACSELRAD, H. Território e poder: a política das escalas. In: FISHER, T. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Ed. Casa da Qualidade. Salvador, BA, 2002.
- BAYER (2006). Disponível em <<http://www.bayer.com.br>>. Acesso em: jan. de 2006.
- BGMB. **Documento informativo**. 2005.
- BRAZILIAN FRUIT. Disponível em <<http://www.brazilianfruit.org>>. Acesso em: janeiro de 2006.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O segundo consenso de Washington. **Revista de Economia Política – REP**. v.23, n.3, p.3-34. jul-set, 2003.
- BRITO, M. C. de S. **Petrolina: origem, fatos, vida, uma história**. (s/d).
- COELHO, E. M. & MELLET, L. E. O estadista do sertão. **Revista do Centenário de Petrolina**, p.26-27, 1995.
- DE JANVRY, A. de & SADOULET, E. Fitting the facts and capitalizing on new oportunities to redesign rural development programs in Latin America. **Anais do XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural – SOBER**. Cuiabá, MT, jul., 2004.
- DOCUMENTO DO GTDN. Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 387-432, Out./Dez, 1997.
- FISHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução à uma agenda. In: FISHER, T. (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Ed. Casa da Qualidade. Salvador, BA, 2002.
- FRANCA, C. S. **Impacto da globalização e modernização agrícola na região do vale Submédio do São Francisco: estudo de caso do Perímetro de Irrigação Projeto**

- Bebedouro em Petrolina - PE.** Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Pernambuco, 2004.
- FRANÇA, F. M. C. (coord.). **Documento referencial do pólo de desenvolvimento integrado Petrolina-Juazeiro.** BNB, (s/d). Disponível em http://www.bnb.gov.br/content/Aplicacao/ETENE/Rede_Irigacao/Docs/Documento%20Referencial%20do%20Polo%20Juazeiro-Petrolina.PDF. Acesso em: jun. de 2005.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira.** Campinas, SP. UNICAMP. IE, 1996.
- _____ (coord.). **A irrigação e a problemática fundiária do Nordeste.** Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp/PRONI. 1989.
- GRAZIANO DA SILVA, J. & TAKAGI, M. **Desenvolvimento territorial e controle social.** Seminário sobre Desarrollo Regional, Santiago, Chile, 2004.
- HEINZE, B. C. L. B. A. **Importância da agricultura irrigada para o desenvolvimento da Região Nordeste do Brasil.** Monografia apresentada ao curso MBA em Gestão Sustentável da Agricultura Irrigada da ECOBUSINESS SCHOOL/FGV. Brasília: 2002.
- LIMA, J. P. L. & MIRANDA, E. A. **Fruticultura irrigada: os casos das regiões de Petrolina-Juazeiro e norte de Minas Gerais.** Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2000.
- MALAVASI A. & QUEIROZ, M. A. de. 2003. **Instituto Nacional de Desenvolvimento do Semi-Árido: Subsídios para Criação e Implantação.** Documento Preliminar para Discussão. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), abr./2003. Disponível em <http://www.cgee.org.br/arquivos/indsa.pdf>. Acesso em: janeiro de 2006.
- MARINOZZI, G. & CORREIA, R. C. Dinâmicas da agricultura irrigada do Pólo Juazeiro-BA/Petrolina-PE. **Anais do XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural - SOBER.** Foz do Iguaçu, PR., 1999.
- MENDONÇA, N. & ORTEGA, A.C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: Governo FHC x Governo Lula. **Anais do X Encontro Nacional de Economia Política - SEP.** Campinas, SP. 2005.
- MOYANO, E. **Sindicalismo y política agrária em Europa (los casos de Francia, Itália y Portugal).** Madrid, MAPA, 1988.
- MOYANO, E. El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo. **Revista Economía Ensaíos** - Vol. 13, nº 2 e vol. 14, nº 1, p.3-39. Universidade Federal de Uberlândia, 1999.
- OLIVEIRA, A. C.; SOUZA, H. R.; VERGOLINO, J. R.; GALVÃO, O. A.; ALMEIDA, J. & MELO, A. **Impactos Econômicos da Irrigação Sobre o Pólo Petrolina/Juazeiro.** Ed. Universitária, PIMES-UFPE, 1991.
- ORTEGA, A.C. A representação de interesses patronais na agricultura brasileira. **Revista Economía Ensaíos**, v. 10, n. 2. Universidade Federal de Uberlândia, 1996.
- _____ **Corporativismo e Novas Formas de Representação de Interesse na Agricultura: Uma abordagem Teórica.** **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 36, n. 4, out/dez, 1998.
- _____ **Desenvolvimento Territorial e Descentralização da Gestão Pública no Brasil: Limites e Potencialidade dos Consads.** **Anales del X Congreso Internacional del CLAD.** Santiago: Chile, v. 1. p.1-20. 2005.
- ORTEGA, A. C. & CARDOSO, A. Potenciais e limites de uma política de desenvolvimento local: o PRONAF à luz do LEADER. **Revista de Economia e Sociologia Rural – SOBER.** v.40, n.2, Abr./Jun., 2002.

- ORTEGA, A. C. & SÓ, L. da S. Impacto das políticas do MDA: um estudo de caso do PRONAF nos municípios de Orizona e Davinópolis em Goiás (BRASIL). **Anais do Seminário Internacional Tendencias y desafios del gasto público**. Santiago/Chile: FAO, v. 1. p. 1-27. 2005.
- PAULILLO, L. F. **Rede de poder & territórios produtivos: indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do século XX**. São Carlos: Rima: Editora da UFSCar, 2000.
- REGIS, J. N. Primórdios da irrigação no Submédio do São Francisco. **Revista do Centenário de Petrolina**, p.58-59, 1995.
- SAMPAIO E. V. S. B. & SAMPAIO Y. (org.). **Ensaio sobre a economia da fruticultura irrigada**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.
- SCHEJTMAN, A. & BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. RIMISP, Santiago/Chile, febrero, 2003, 54 p.
- SUDENE. **SUDENE: uma parceria de sucesso no Vale do São Francisco**. Recife: SUDENE, 1995.
- TESTEZLAF, R.; MATSURA, E. E.; CARDOSO, J. L. **A Importância da irrigação no desenvolvimento do Agronegócio**. Universidade Estadual de Campinas, jul./2002. Disponível em <<http://www.agr.feis.unesp.br/csei.pdf>>. Acesso em: agosto de 2005.
- TONETO JR., R. **Proposta para avaliação dos pólos de desenvolvimento integrado**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.
- VALEXPOR. **Há 17 anos unindo forças para o desenvolvimento do Vale do São Francisco e da fruticultura brasileira**. 2005. Disponível em <<http://www.valexport.com.br/download.htm>>. Acesso em: janeiro de 2006.
- VALEXPOR. Disponível em <<http://www.valexport.com.br>>. Acesso em: janeiro de 2006.