

desenvolvimento territorial: uma avaliação das políticas adotadas no polo petrolina-juazeiro entre os anos 1960 e 2000*

Tiago Farias Sobel

Doutorando em Economia (Pimes) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

Antonio César Ortega

Professor Associado do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE/UFU)

RESUMO

O Submédio do Vale do São Francisco, onde se localiza o Polo Petrolina-Juazeiro, durante as últimas quatro décadas vem sendo alvo de fortes investimentos públicos voltados para a 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 nas últimas quatro décadas, além das principais razões para sua execução e objetivos a serem alcançados com os investimentos. De forma geral, pode-se concluir que o dinamismo observado na microrregião no período de análise se deve essencialmente à inversão de fatores externos a esta localidade.

Palavras-chave: Desenvolvimento Territorial — Polo Petrolina-Juazeiro — Políticas Públicas — Irrigação

ABSTRACT

The Submedio of the San Francisco Valley, where is located the Polo 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 investment in Submédio happens? Besides, which are the main reasons for the choice of this microrregion for the public actuation? This paper intends to identify which are the conception and the form of government actuation observed in the microrregion in last four decades, also the main reasons for its execution and which are the objectives to be reached with the investments. In general, it can be concluded that the dynamism of the microrregion, along the analyzed period, happens essentially because the inversion of external factors to this area.

Key Words: Territorial Development — Polo Petrolina-Juazeiro — Public Politics — Irrigation

* Submetido em agosto, 2008; aceito em junho, 2009.

1. Introdução

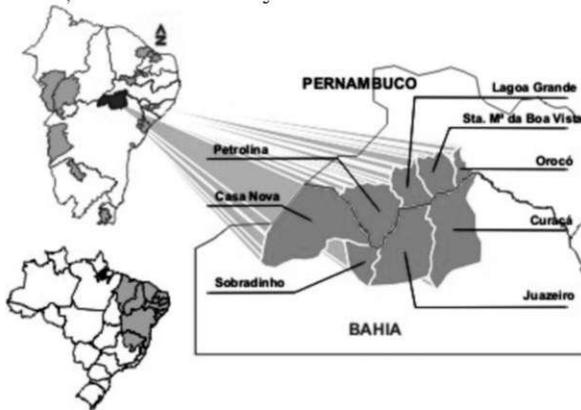
Reconhecendo a complexidade do problema da seca no semiárido, vários cientistas, técnicos e estudiosos procuram, há muito tempo, estudar alguma forma de desenvolver esta sub-região, visando melhorar as condições de vida de sua população. No entanto, até a década de 1950, os esforços para combater este 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 semiárido. Este grupo de trabalho elaborou um documento, assegurando que o principal obstáculo ao desenvolvimento do semiárido era bem mais de caráter social do que natural, ou seja, que a raiz da solução dos seus problemas 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 Polo 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 Polo de irrigação de maior sucesso da Região Nordeste. Os investimentos nele ocorreram de forma extremamente centralizada, ou seja, baseados na atuação direta da instância federal, sem que a sociedade local participasse da

Poucas localidades do semiárido 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 semiárido. 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 semiárida.

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 Polo Petrolina-Juazeiro



Fonte: Banco do Nordeste do Brasil - BNB (2007)

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 Polo, além das principais razões para sua execução e os objetivos a serem alcançados com os investimentos durante as últimas quatro décadas. Desta forma, pretende-se pôr em debate as diferentes formas de atuação governamental, visando o desenvolvimento territorial observado no país nesse período, identificando como se pode caracterizar o caso do Polo Petrolina-Juazeiro.

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

³ Neste trabalho, consideraremos que localidade e território são sinônimos. Isto porque, segundo Graziano da Silva & Takagi (2004), uma determinada localidade pode ser considerada como um território, se 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. Deste modo, por apresentar todas as três características supracitadas, justifica-se classificar a localidade alvo de estudo (definida pela microrregião do Polo Petrolina-Juazeiro) como um território.

Para atingir os objetivos propostos, é feita uma revisão bibliográfica das diferentes formas de atuação governamental relacionadas 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. Serão feitas, então, 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 superação das desigualdades regionais das nações⁶ (ORTEGA, 2008). No entanto, todas as teorias derivadas destes debates apresentavam uma linha de pensa-

⁴ Vale salientar que foi feita uma pesquisa de campo exploratória na microrregião 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.

⁶ Como destacaram Mendonça & Ortega (2005), nesta época surgem diversos estudos sobre o tema — Myrdal (1957), Hirshmann (1958), entre outros.

mento relativamente homogênea, ou seja, todas defendiam que a atuação estatal deveria ser focada basicamente no incentivo à produção agregada. Neste sentido, a formulação e a 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 dirigidas a regiões deprimidas, nem sempre alcançavam os segmentos sociais mais pobres.

Entretanto, como nos chamam a atenção Schejtman & 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 da implantação dos programas;
- 3- **A promulgação da Constituição de 1988**, iniciando um processo de descentralização político-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 o Banco Mundial, que passou a mencionar 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 Leader⁷ — política de desenvolvimento rural europeu — no Brasil.

Desta forma, nos anos 1990 tem início um novo ciclo do modelo de desenvolvimento. Segundo Acselrad (2002: 34), "substituiu-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; e passam a ser guiadas por atores locais, acarretando, deste modo, em maior respeito às vocações e tradições.

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

⁷ O programa LEADER (Ligações entre Acções de Desenvolvimento da Economia Rural), 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 na 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).

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, Gra-

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 forma geral, o principal contraponto destas duas políticas está nos seus objetivos: no "de cima para baixo", os objetivos estão centrados no provimento de infraestrutura, 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 chegar-se 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).

ziano 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 os benefícios sociais foram bastante limitados.

⁹ Durante os anos 2000, esta "escassez" de recursos públicos voltados para a 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).

No entanto, para que a atuação pública consiga melhoria social de forma sustentável numa determinada localidade, é necessário não só que o Estado combine as estratégias de desenvolvimento, mas também que haja nela 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 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 com enfoque territorial 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 Polo Petrolina-Juazeiro

Após detalhado o contexto no qual se inserem as políticas de desenvolvimento local/territorial no país, neste item se pretende identificar como se deu a atuação pública no Polo Petrolina-Juazeiro. No entanto inicialmente será contextualizada a microrregião nos seus aspectos geográficos e históricos, visando situar melhor o leitor com relação à lo-

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, na saúde, etc.), que facilitam as ações coordenadas e, assim, contribuem para aumentar a eficiência da sociedade.

¹¹ Trabalhos como os de Moyano (1999), Ortega & Só (2005) e De Janvry & Saudolet (2004) 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 mais bem 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.

caridade em estudo. A partir daí, procurar-se-á descrever as políticas implementadas no Polo, bem como as suas razões e os seus 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 Polo

O Polo Petrolina/Juazeiro é formado por oito municípios do semi-árido nordestino (ver Figura 1). Localizado numa área conhecida como Submédio do Vale do São Francisco, às margens do Rio São Francisco, no extremo oeste de Pernambuco e norte da Bahia, o Polo 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 Polo possui cerca de 100 mil hectares já irrigados (com capacidade para 200 mil irrigáveis).

Quadro 1 — Municípios do Polo Petrolina-Juazeiro (2000)

MUNICÍPIO	DENSIDADE DEMOGR., 2000	ÁREA (KM²)	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%
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 microrregião 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 em relação às 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 Polo guardam entre si uma grande coesão natural, cultural e econômica, que possibilita tratar esta microrregião como um subespaço relativamente homogêneo, justificando, portanto, a identificação deste Polo como um território. Contudo, como pode ser visto na Tabela 1, os municípios de Petrolina e Juazeiro se destacam como os núcleos mais dinâmicos desta microrregião, no que diz respeito ao PIB agregado e à sua evolução entre 1959 e 2006, bem como apresentam um maior dinamismo quando comparados aos seus respectivos Estados, região e país. Inclusive, mesmo localizados na sub-região mais pobre do Nordeste, Petrolina possuía o 6º maior PIB agregado dentre os 188 municípios pernambucanos; enquanto Juazeiro apresentava o 10º maior dentre os 421 municípios baianos (dados de 2006).

Tabela 1. PIB e sua evolução em 1959, 2000 e 2006 (em mil R\$ de 2000)

LOCALIDADE	PIB A PREÇO DE MERCADO CORRENTE DE 2000 ¹			EVOLUÇÃO EM % (1959-2006)
	1959	2000	2006	
Lagoa Grande (PE) ¹	-	73.891	80.264	-
Orocó (PE)	-	29.935	29.418	-
Petrolina (PE) ¹	34.038	855.868	1.051.839	2.990,2
Santa Maria da Boa Vista (PE)	14.439	118.585	122.956	751,6
Casa Nova (BA)	14.259	90.896	160.966	1.028,9
Curaçá (BA)	6.134	53.976	73.981	1.106,1
Juazeiro (BA) ²	58.850	611.152	779.741	1.225,0
Sobradinho (BA) ²	-	269.276	212.316	-
TOTAL (Polo)	127.720	2.103.579	2.511.481	1.866,4

Pernambuco	4.279.192,44	29.126.796	32.951.075	670,0
Bahia	5.102.797,14	48.197.174	57.323.218	1.023,4
Nordeste	17.607.648	144.134.603	184.732.279	949,2
Brasil	122.182.532	1.101.254.907	1.406.854.514	1.051,4

Fonte: IBGE, Produto Interno Bruto dos Municípios

¹ Apenas em 1991 e 1997, respectivamente, os municípios de Dormentes e Lagoa Grande foram desmembrados do município de Petrolina. Deste modo: i) a evolução do PIB de Petrolina é subestimada; e ii) só estão disponíveis os dados de Lagoa Grande partir de 2000.

² Apenas em 1989 o município de Sobradinho foi desmembrado de Juazeiro. Deste modo: i) a evolução do PIB de Juazeiro é subestimada; e ii) só estão disponíveis os dados de Sobradinho partir de 2000.

³ Incluindo impostos e excluindo *dummy* financeiro.

Ademais, é também interessante ressaltar que, em 2006, os dois municípios novamente se destacavam, em seus respectivos Estados, em termos de PIB *per capita*: Petrolina possuía o 10º maior de Pernambuco, com cerca de R\$6.814, enquanto Juazeiro possuía o 23º maior da Bahia, com cerca de R\$6.306, tendo ambos valores acima da média da Região Nordeste (R\$4.927) (IBGE, 2009).

Enfim, de um modo geral, pode-se dizer que, já há alguns anos, o Polo vem apresentando uma forte transformação em sua estrutura produtiva, social e econômica, com base na implantação de projetos de irrigação pelo Governo Federal, por meio de seus órgãos públicos que atuavam na microrregião. No entanto, até fins dos anos 1960, as perspectivas para esta transformação eram bastante limitadas, como detalharemos no próximo item.

3.2. Histórico: do Século XIX ao Início do Século XX

A microrregião polarizada pelos municípios de Petrolina e Juazeiro, desde meados do século XIX, já exercia papel de destaque como entreposto comercial e polo de prestação de serviços de uma vasta área do sertão nordestino. No entanto, observa-se, segundo Oliveira et alli (1991), que esta mesma microrregião não contava com um afluxo de capital que permitisse uma ampliação da atividade de produção. Além disso, era uma zona desprovida de infraestrutura 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 polo 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 semiárido, 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 microrregião, como será exposto no próximo item.

3.3. Atuação Pública no Polo a Partir de 1960

Através de suas políticas públicas, o Estado tinha como meta básica tornar autossustentável o crescimento econômico do Polo. Para isso, a partir da década de 1960, procurou inserir na microrregião 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 locais. Com isso, acreditava-se que os indicadores de pobreza da região seriam reduzidos, desestimulando, assim, o fluxo migratório de nordestinos para o Sul e o Sudeste do país. Neste contexto, podemos subdividir em três as principais formas de atuação do poder público no Polo, como se segue.

3.3.1. Investimentos em Infraestrutura

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 área onde a infraestrutura 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, o que veio fortalecer gradativamente a estrutura econômica local¹² (Ibidem).

Alguns anos depois, na década de 1950, é realizada uma série de investimentos na infraestrutura básica do Polo, 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 microrregião.

Durante a década de 1960, intensificaram-se ainda mais as ações governamentais no que tange aos investimentos públicos em infraestrutura. 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 microrregião resultaram, além de melhoria na infraestrutura social - diminuindo os custos de investimentos privados - no acréscimo da demanda agregada local,

¹² Em 1886, Juazeiro recebe o primeiro trem, vindo de Salvador, constituindo o primeiro meio de transporte rápido e barato que ligava a microrregião aos dois principais mercados consumidores do Nordeste — Recife e Salvador. A partir deste marco, algumas mudanças no perfil da infraestrutura da microrregião se materializam, destacando-se: 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).

visto que boa parte da massa salarial oriunda destes investimentos foi despendida nas cidades de Petrolina e Juazeiro, acarretando um crescimento do setor do comércio e o surgimento de inúmeras atividades de serviços, altamente absorvedoras de mão-de-obra.

3.3.2. Investimentos em Irrigação

Os investimentos em infraestrutura básica no Polo 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 meio de ações dirigidas para alvos específicos, em termos espaciais, na região semiárida 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 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 Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), foram intensificadas as ações em busca do desenvolvimento da agricultura irrigada na região¹⁴. No entanto, foi sob

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 à Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), instituída em 1948 (HEINZE, 2002).

¹⁴ A Sudene tinha como objetivo central executar ações, visando o desenvolvimento

a égide do regime militar, segundo Coelho & Mellet (1995), que o governo federal, via seus órgãos públicos na região, efetivamente iniciou 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 microrregião, apesar de sua natureza autoritária, o Estado procurou legitimar-se junto ao poder local, visando evitar conflitos que obstruíssem a aplicação das políticas¹⁵. O município que mais se beneficiou com isto foi Petrolina, já que lá residiam "os Coelhos" - família que representava a principal força política da localidade¹⁶. Estes usaram do seu prestígio político para canalizar recursos federais para o Polo como um todo, mas, principalmente, para seu município¹⁷.

socioeconômico de toda a Região Nordeste, incluindo o seu semiárido. Deste modo, a partir de sua criação, a microrregião analisada passou a contar com um órgão público federal sólido, comprometido em solucionar os seus principais problemas. De modo geral, pode-se dividir em três as principais contribuições da SUDENE ao desenvolvimento do Polo: i) elaboração de estudos técnicos relativos à possibilidade de implantação da irrigação na microrregião; ii) concessão de programas de incentivos financeiros e fiscais à iniciativa privada, visando atração de investimentos; iii) auxílio nos investimentos diretos voltados para a infraestrutura geral da localidade (maiores detalhes sobre cada um dos itens supracitados são descritos no decorrer deste texto).

¹⁵ Como afirmam Schejtman & 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 em obstáculos à ação pública.

¹⁶ Por exemplo, de 1955 para cá, dos últimos 12 mandatos à prefeitura na cidade, 9 foram preenchidos por membros desta família. E, mesmo quando isto não aconteceu, foram preenchidos por suas indicações políticas. Assim, os membros da família Coelho ocupavam, 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).

¹⁷ 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 microrregião da influência econômica da Bahia. Além disso, incentivou a construção dos projetos pioneiros de irrigação no Polo, inclusive o que hoje leva o seu nome (Perímetro Irrigado Senador Nilo Coelho) (COELHO & MELLET, 1995).

Esta prática demonstra que o clientelismo acabou tornando-se uma ação bastante comum na microrregião, 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 referidos projetos. Contudo, esta garantia não foi respeitada na prática¹⁸, 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 microrregional, principalmente após a construção de outros quatro grandes projetos no Polo, 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 Departamento Nacional de Obras Contra

¹⁸ Apesar de a CODEVASF estabelecer que a preferência na aquisição de lotes nos projetos deveria ser dada aos pequenos produtores desalojados e que se cumprisse uma série de critérios predeterminados, 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).

as Secas (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 Polo.

3.3.3. Políticas de incentivos ao Setor Privado

Numa região semiárida, 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; por outro, também exige investimentos do setor privado, igualmente elevados, para fazer com que a região encontre fontes autossustentáveis para seu próprio crescimento. Tendo consciência desta necessidade, procurou-se atrair o setor privado para o Polo, visando melhorar os efeitos das políticas públicas de irrigação na microrregião. No entanto, para que a iniciativa privada fosse atraída ao Polo, era necessário que houvesse certos incentivos a este setor.

Assim, além da infraestrutura diretamente fornecida pela CODEVASF durante a implantação de seus perímetros irrigados, foram imprescindíveis outros investimentos na infraestrutura física e social da microrregião, como já mencionados, e nos chamados serviços básicos de apoio à produção - com destaque para o crédito, a pesquisa agrônômica, a assistência técnica ao produtor rural, a comercialização e o armazenamento. No entanto, destacam-se, neste âmbito, os incentivos financeiros e fiscais oferecidos às empresas privadas para que estas se instalassem no Polo. Segundo Bernardes (1998) (apud TESTEZLAF et alli, 2002), os primeiros incentivos foram dados ainda no início dos anos 1970, intensificando-se a partir do final da mesma década¹⁹. 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

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); e iv) Programa Nacional de Assistência à Agroindústria (PRONAGRI).

para o Polo, 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 microrregião: 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 para a 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 para o Polo foi fruto não só da dinâmica gerada na microrregião, após volumosos investimentos na construção dos perímetros e em infraestrutura 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 Polo procurou aplicar políticas que incentivassem não só o meio rural, mas também o urbano, fortalecendo, assim, os vínculos existentes entre estas duas instâncias. Segundo Fávero (2008), estas ações possibilitaram a atração para o Polo de uma grande quantidade de indústrias e agroindústrias voltadas para o agronegócio da fruta, tornando esta cadeia produtiva mais coesa na microrregião e estimulando, como consequência, a economia local.

3.4. Razões para Escolha do Submédio para Aplicação da Política

Nos itens anteriores, vimos como ocorreu a atuação estatal no Polo. Mas por que razão foram escolhidos Petrolina e Juazeiro como os principais alvos dos investimentos? Podem-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 infraestrutura de relativa expressão no contexto sub-regional. A seguir detalharemos estes dois pontos.

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 semiárido, incluindo o Vale do São Francisco²⁰ (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

²⁰ 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).

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 microrregião, tanto nas atividades agrícolas, quanto nas industriais e de serviços²¹.

3.4.2. Existência de Infraestrutura Básica

O Submédio foi escolhido como alvo das políticas não apenas devido às suas favorabilidades naturais, comprovadas pelos estudos de viabilidade técnica - já que outras localidades do semiárido também se mostraram aptas para acolher a agricultura irrigada - mas também porque, nos municípios de Petrolina e Juazeiro, principais núcleos urbanos da microrregião, preexistiam núcleos populacionais dotados de razoável densidade de equipamentos urbanos e de infraestrutura socioeconômica. 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 infraestrutural, maior quantidade de mão-de-obra, etc.), onde, provavelmente, se localizariam as indústrias e os serviços.

Por estas razões, como o objetivo da política era tornar a região autossustentável²² e com capacidade de dinamizar a microrregião, via-

²¹ Vale salientar que, além da SUDENE/FAO, vários outros órgãos federais e governos estaduais e municipais emprestaram também sua colaboração nos estudos e nos experimentos realizados no Polo, destacando-se, dentre estes, o DNOCS, a CODEVASF e a EMBRAPA/CPATSA.

²² No sentido de possibilitar à região crescimento e desenvolvimento baseado em fatores endógenos.

bilizando, 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, dadas as desprezíveis condições estruturais existentes nas demais microrregiões do semiárido.

No entanto, apesar de haver condições naturais e infraestruturais 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. Evolução da Organização Social no Polo

Durante vários anos, o poder público procurou focar, em sua atuação no Polo, a geração de condições infraestruturais favoráveis à produção em grande escala da agricultura irrigada. Desta forma, acabou esquecendo-se de investir na capacitação e no treinamento dos produtores, visando incutir nestes uma cultura associativista. Como consequência, a microrregião 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 privados²³, por duas razões básicas: i) como forma de compatibilizar a administração dos perímetros às restrições financeiras que marcaram 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", em que os próprios produtores seriam os responsáveis pela administração, operação e manutenção de suas áreas comuns²⁴.

²³ Projetos públicos são aqueles de que o Estado administra sua operação; enquanto os privados são aqueles cuja administração é feita por particulares, podendo ser individualmente ou através de grupos (GRAZIANO DA SILVA, 1989).

²⁴ Este modelo foi implementado após técnicos da CODEVASF conhecerem as experiências na gestão dos perímetros irrigados no México, nos Estados Unidos, na Espanha, em Israel, etc. Atualmente, os Distritos possuem uma estrutura organizacional composta de Assembleia Geral, Conselho Fiscal, Conselho de Administração,

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 se haviam ainda conscientizado da importância de sua participação na gestão, na fiscalização e no planejamento das políticas e dos bens públicos, preferindo, assim, manterem-se sob a tutela paternalista do governo, com quem já havia assimilado os vínculos de dependência. Como afirma Graziano da Silva (1989: 115): "Mesmo tendo aparecido entre os empresários um discurso antiestatal 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 governo²⁵. Deste modo, a participação social não apresentava condições de potencializar as políticas públicas implementadas na microrregião²⁶.

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

Gerência Executiva, Gerência Administrativa e Financeira e Gerência de Operação e Manutenção.

²⁵ 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 (...)".

²⁶ 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 tornando-se obstáculos para que a participação social assumira uma dimensão mais autônoma. E esta posição de dependência ocorreu por parte dos produtores no Polo em fins da década de 1980.

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, pelo BNB, pelos Distritos de Irrigação, pela CODEVASF, pela EMBRAPA, etc., visando conscientizar os produtores do Polo dos benefícios gerados pelas associações, organizações e cooperativas no processo de competição. Este trabalho se deu 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, passa a surgir no Polo uma série de cooperativas, associações, organizações governamentais e não governamentais, visando auxiliar na melhoria econômica e social dos próprios produtores e, em consequência, da microrregião²⁷. E, dada esta nova visão empreendedora, alguns pequenos produtores passaram, inclusive, a fazer parte de exigentes programas de certificação (dentre estes, destaca-se a PIF²⁸), dando fim àquele paradigma de que a certificação e a consequente busca pelo mercado externo é coisa de grande produtor. Portanto, observou-se que o produtor do Polo, mesmo o pequeno, apresentou uma profunda mudança de comportamento no que tange à organização social.

²⁷ Dentre as principais organizações existentes, podemos citar: i) Cooperativas tais como a CAJ-BA (Cooperativa Agrícola Juazeiro da Bahia Resp. Ltda.), que congrega 80 produtores; a Unipex do Vale Import. e Export. Ltda., que congrega 10 Produtores; a Néctar Agrícola Import. e Export. Ltda., que congrega 8 produtores; dentre outras; ii) Associações, tais como a Valexport, a Cooperyama (Coopercotia Yamanashi Desenv. Agrícola Ltda.), que congrega 2 produtores, a CYG Agrícola Imp. e Exp. Ltda., que congrega 4 produtores; a Agroaliança, que congrega 4 produtores, entre outras; iii) Câmara da Uva, para o controle da qualidade de produção e do preço da mercadoria no exterior e é vinculada à Valexport; iv) BGMB (Brazilian Grapes Marketing Board), também vinculada à Valexport.

²⁸ A Produção Integrada de Frutas (PIF) representa um conjunto de técnicas voltadas para a 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 (VALEXPORT, 2005).

Atualmente, comparando os dois principais municípios do Polo, podemos afirmar, baseado em alguns dados da Valexport (2007) e da Brazilian Fruit (2006)²⁹, que Petrolina possui produtores mais organizados e engajados no processo associativo, em comparação com Juazeiro. No entanto, a despeito de toda esta mudança de atitude, é nítido que a maioria dos produtores, particularmente os pequenos, ainda vê com certa desconfiança as iniciativas de cunho cooperativo³⁰. Segundo França (s/d), isto se deve a uma série de problemas que, apesar das melhorias recentes, ainda persistem no Polo, destacando-se o(a):

- carência de uma "cultura comunitária" que incentive os produtores a agirem de forma associada na solução de seus problemas;
- descrédito no modelo de associativismo/cooperativismo, por força de experiências negativas do passado;
- falta de visão empresarial por parte dos produtores;
- amadorismo e ineficiência na administração da maioria das organizações de produtores;
- baixo nível de escolaridade dos produtores.

Vale ainda salientar que, atualmente, as ações de cunho associativo no Polo não se limitam à esfera produtiva. Além da organização social dos produtores, observa-se que a comunidade local, como um todo, vem procurando criar conselhos com o intuito de participar mais ativamente das políticas voltadas para as áreas sociais. O Quadro 2 procura evi-

²⁹ De acordo com a Valexport, entre as 42 empresas/cooperativas a ela associadas, 24 estão sediadas em Pernambuco, das quais 17 se localizam em Petrolina; enquanto 17 estão na Bahia, sendo 6 delas sediadas em Juazeiro (VALEXPORT, 2007). Já segundo Brazilian Fruit (2006), das 48 principais associações de produtores de uva do Brasil, 29 encontram-se no Polo, das quais 17 estão sediados em Petrolina e 9 em Juazeiro. Já das 51 principais associações produtoras de manga do país, 22 estão localizadas no Polo, das quais 13 estão sediadas em Petrolina e 5 em Juazeiro. Portanto, estes números podem servir como uma *proxy*, que indique um maior engajamento por parte dos produtores de Petrolina, visando adequar-se ao associativismo. No entanto, é importante 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 Este fato foi identificado na pesquisa de campo não só em conversa com técnicos e funcionários do BNB, do SEBRAE, da CODEVASF, do Distrito de Irrigação e das Consultorias, mas em conversa com os próprios pequenos produtores.

denciar este fato, detalhando a existência de Conselhos Administrativos Municipais nos municípios de Petrolina e Juazeiro.

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

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 Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros (SIMBRASIL)

De modo geral, pode-se dizer que, hoje, no Polo, 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 uma maior organização social nesse território. 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 Polo Petrolina-Juazeiro exemplifica um caso típico de economia que deve seu dina-

mismo essencialmente a fatores externos à região, através da inversão de capitais e tecnologias originárias de fontes extrarregionais, 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 microrregião, 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 local. 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 localidade. Somente após estabelecida esta infraestrutura, e após vários estudos de viabilidade técnico-econômica, é que foram constituídos os perímetros de irrigação na microrregião. Além disso, as políticas de incentivos à atração do capital privado tiveram caráter complementar aos investimentos públicos, fazendo com que esta localidade 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 - e por 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 se ter manifestado através de ações fortemente voltadas para a transformação produtiva, nesta década o governo tem atuado no Polo, 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 se estão 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, VALEXPOR, 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 Polo, apesar de 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.

5. Referências bibliográficas

- 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.
- BNB. Disponível em <<http://www.bnb.gov.br>>. Acesso em agosto de 2007.
- BRAZILIAN FRUIT. Disponível em <<http://www.brazilianfruit.org>>. Acesso em agosto de 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. "O segundo consenso de Washington". *Revista de Economia Política — REP*, v. 23, n. 3, jul-set, 2003:3-34.
- 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*, 1995: 26-27.
- DE JANVRY, A. de & SADOULET, E. "Fitting the facts and capitalizing on new opportunities 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, out./dez.1997:387-432.
- FÁVERO, L.A. *Cultura da manga no São Francisco: posicionamento, limites, oportunidades e ações estratégicas*. Fortaleza: BNB, 2008.
- 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*. Salvador, BA: Ed. Casa da Qualidade, 2002.
- FJP - Fundação João Pinheiro. *Atlas de Desenvolvimento Humano*. Belo Horizonte, MG: Fundação João Pinheiro, 2000.
- FRANÇA, F.M. C. (coord.). "Documento referencial do Polo 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 agosto de 2007.

- GRAZIANO DA SILVA, J. (coord.). *A irrigação e a problemática fundiária do Nordeste*. Campinas, SP: Instituto de Economia da Unicamp/Proni, 1989.
- _____. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1996.
- GRAZIANO DA SILVA, J. & TAKAGI, M. *Desenvolvimento territorial e controle social*. Seminário sobre Desenvolvimento 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.
- HIRSCHMAN, A. "Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico", in SCHWARTZAN, J. (1977) (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1958: 35-52. Publicação em Inglês.
- IBGE. *Sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em agosto 2009.
- 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. "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 setembro de 2007.
- MARINOZZI, G. & CORREIA, R. C. "Dinâmicas da agricultura irrigada do Polo 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. "El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo". *Revista Economía Ensaíos* — Vol. 13, n. 2 e vol. 14, n. 1. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 1999: 3-39.
- MYRDAL, G. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária, 1960. [Primeira edição: 1957].
- NOBLAT, R. "A Seca: 1877-1977". *Diário de Pernambuco*, jul./1977. Disponível em <http://noblat.ultimosegundo.ig.com.br/noblat/upload/-90817d1_104c5159144_-7ff3.doc>. Acesso em agosto de 2007.
- OLIVEIRA, A. C.; SOUZA, H. R.; VERGOLINO, J. R.; GALVÃO, O. A.; ALMEIDA, J. & MELO, A. *Impactos Econômicos da Irrigação Sobre o Polo Petrolina/Juazeiro*. Recife: Ed. Universitária, Pimes-UFPE, 1991.
- _____. "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, 2005: 1-20.
- 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, 2005: 1-27.
- ORTEGA, A. C. *Territórios Deprimidos. Os desafios das políticas de desenvolvimento rural*. Campinas: Editora Alínea, 2008 (no prelo).
- 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*, 1995: 58-59.
- SAMPAIO, E. V. S. B. & SAMPAIO Y. (orgs.). *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 2007.
- TONETO JR., R. *Proposta para avaliação dos pólos de desenvolvimento integrado*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2004.
- VALEXPORT. "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 setembro de 2007.
- _____. Disponível em <<http://www.valexport.com.br>>. Acesso em setembro de 2007.