

Condicionantes do Desenvolvimento do Pólo Agroindustrial de Petrolina/Juazeiro

José Maria Alves da Silva

Professor adjunto do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV)

Alberto Martins Rezende

Professor titular do Departamento de Economia Rural da UFV.

Carlos Arthur Barbosa da Silva

Professor titular do Departamento de Tecnologia de Alimentos da UFV.

Resumo

Fundamenta-se em estudos de avaliação de pólos agroindustriais do Nordeste. Trabalho elaborado pelos autores tomando por base termos de referência elaborados pela SUDENE a partir da noção de que a consolidação desses pólos requer a suplantação de dificuldades estruturais de ordem econômica, social, tecnológica e gerencial, relacionadas ao processo de sua implantação e operacionalização. O artigo apresenta como resultado da análise realizada para o pólo de Petrolina-Juazeiro, a necessidade de o Estado atuar como fomentador, eliminação de posturas paternalistas, instalação de barreiras fitossanitárias, bem como de instituições adequadas ao pequeno agricultor irrigante. Conclui que a consolidação dos pólos agroindustriais requer políticas nacionais que corroborem com os esforços regionais e desenvolvam o potencial do mercado interno.

Palavras-chave:

Desenvolvimento Regional; Sistemas Agroindustriais; Pólos Agroindustriais; Agricultura Irrigada; Comercialização Agrícola; Cadeia Produtiva; Perímetros Públicos; Brasil-Petrolina; Brasil-Juazeiro; Brasil-Nordeste.

1 - INTRODUÇÃO

Este artigo resume parte do trabalho realizado pelos autores referente a acordo firmado entre a Secretaria do Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, e a Fundação Arthur Bernardes, vinculada à Universidade Federal de Viçosa, para desenvolver estudos relativos ao projeto de consolidação de pólos agroindustriais do Nordeste, conforme termos de referência elaborados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A partir da classificação e hierarquização de regiões com potencial para constituir centros de atração e aglutinação de atividades agroindustriais no Nordeste, elaboradas pelo Banco do Nordeste do Brasil (BANCO DO NORDESTE), a orientação geral dos estudos propostos tem por base a noção de que a consolidação desses pólos requer a suplantação de dificuldades estruturais de ordens sócioeconômicas, tecnológicas e gerenciais, relacionadas ao processo de sua implantação e operacionalização tornando necessária, portanto, a identificação dessas barreiras e a definição de medidas voltadas para a sua superação.

Como objetivo geral de trabalho foram propostas a reunião, identificação e análise de informações relativas ao planejamento e à avaliação dos pólos quanto a determinado número de fatores críticos de desempenho associados à análise de projetos agroindustriais (AUSTIN, 1992), abrangendo as áreas de comercialização, processamento e distribuição de produtos, entre outras questões relacionadas aos mercados e às cadeias produtivas. Também foram propostas a identificação e análise de informações relativas ao desenvolvimento econômico das regiões estudadas e aos efeitos de políticas públicas sobre esse desenvolvimento, bem como outras questões de caráter institucional e referentes à inserção nos mercados externos, que constatou-se serem ainda pouco exploradas na literatura sobre pólos agroindustriais.

Como parte da metodologia, propôs-se a realização de pesquisa bibliográfica, combinada com levantamento de dados e informações nas áreas

de estudo, obtidos diretamente de instituições-chave e de agentes representativos das principais atividades econômicas locais, para posterior sistematização e análise.

As disposições que se seguem referem-se especificamente ao Pólo Petrolina/Juazeiro, escolhido para constituir objeto de estudo inicial de caso. A justificativa da escolha prende-se ao fato de ser este o pólo que se encontra em estágio mais adiantado de desenvolvimento, dentre todos os demais considerados na hierarquização realizada pelo Banco do Nordeste.

Afora esta introdução, a exposição está organizada em quatro seções: na primeira, discutem-se aspectos históricos e econômicos do Pólo Petrolina/Juazeiro, em termos gerais e característicos; na segunda, realiza-se uma descrição sintética do sistema agroindustrial e suas tendências evolutivas; na terceira, são apresentados e discutidos os principais diagnósticos e prognósticos elaborados a partir da análise das entrevistas realizadas com representantes dos diversos segmentos envolvidos na dinâmica de desenvolvimento do pólo. Finalmente, na quarta seção, apresentam-se as principais conclusões e recomendações sugeridas pela análise, relativas ao pólo de Petrolina/Juazeiro em particular, e aquelas que acredita-se ser também extensivas aos demais pólos em estágios mais atrasados e que podem servir como grandes guias para a orientação dos planos de desenvolvimento destes.

2 - ASPECTOS ECONÔMICOS GERAIS

Muito embora na hierarquização realizada pelo Banco do Nordeste (QUEIRÓS *et al*, 1992), o pólo de Petrolina/Juazeiro tivesse ocupado o 2.^o lugar, a análise das informações ali contidas projetava para os dias atuais sua ultrapassagem para o primeiro posto, superando o então primeiro colocado, que era o pólo do Norte de Minas. No referido trabalho, o pólo em questão destacava-se sobretudo como o de maior dinamismo em termos de potencial de desenvolvimento agroindustrial e como o que apresentou as maiores taxas de crescimento populacional e de emprego dentre as qua-

torze regiões consideradas (cerca de 4,2% a.a. e 6% a.a., em média, durante a década de 80, respectivamente).¹ Dinamismo este que torna-se mais expressivo se confrontado com o fato de que estudos anteriores (OLIVEIRA *et al.*, 1991; SANTOS, 1979) concluíram que: 1.º) a evolução demográfica era melhor explicada pelo afluxo migratório à região, motivado pela procura de emprego, do que pelo crescimento vegetativo da população, e 2.º) apesar da agricultura irrigada constituir a atividade motriz da região, os setores industrial e de serviços foram os que apresentaram as maiores taxas de crescimento do emprego no período (cerca de 16% e 9% a.a., respectivamente, ao longo da década de 80), o que sugere que, além de motriz, ela tem sido uma atividade-chave na dinâmica do crescimento econômico regional, conforme a conceituação de PERROUX (1977).

Mesmo antes do início dos grandes investimentos em infra-estrutura de irrigação, no limiar da década de 70, a região de Petrolina/Juazeiro já se destacava no cenário nordestino como uma das regiões interioranas de maior dinamismo. Para tanto, contava principalmente sua localização privilegiada, situada num ponto praticamente equidistante das principais capitais do Nordeste (distantes cerca de 770 Km do Recife; 520 Km de Salvador e 850 Km de Fortaleza). Além disso, era estratégica também como acesso ao trecho navegável do rio São Francisco, ligando o sertão nordestino ao Norte de Minas Gerais. Em razão disso, as cidades de Petrolina e Juazeiro, formando um núcleo urbano comum, ligado pela ponte que constitui uma das principais vias de acesso do sertão nordestino, acabaram tornando-se importante ponto de entroncamento de redes de transporte rodofe-

roviário e pluvial vindo, conseqüentemente, desempenhar função de entreposto comercial, servindo como ponto de pouso de viajantes e constituindo rota migratória no centro de vasta região do sertão nordestino, além de abrigar indústrias tradicionais de curtume, indústrias químicas de produtos vegetais e exploração de minérios, dentre as atividades mais importantes que foram favorecidas pelas facilidades de transportes *vis-à-vis* das fontes de matérias-primas.

Neste cenário, o início dos grandes investimentos em irrigação vem constituir poderoso fator de crescimento, desencadeado no limiar dos anos 70 pelos efeitos multiplicadores decorrentes da criação dos empregos transitórios e permanentes, associados às obras de construção e manutenção das novas infra-estruturas e sustentados pelas atividades que se desenvolveram a partir delas. Para a sustentação desse crescimento contribuíram não apenas as transformações ocorridas na agricultura - relativas à introdução de novas culturas e novas técnicas de cultivo, que se tornaram viáveis pelas modernas tecnologias de irrigação disponíveis -, mas também o surgimento de outras atividades complementares à agricultura irrigada, relativas à instalação de um dinâmico parque agro-industrial.

No que tange às transformações agrícolas, no período de 1970 a 1985, merecem destaque as tendências registradas de aumento do percentual de áreas dedicadas à exploração de lavouras e de redução de áreas dedicadas à pecuária extensiva; de aumento da participação de culturas temporárias no total da área cultivada; de substituição de culturas regionais tradicionais de baixa rentabilidade/área por culturas orientadas para mercado, caracterizadas por alta rentabilidade/área e viabilizadas pelas tecnologias de irrigação; e de aumento do valor da produção agrícola, de forma mais que proporcional ao crescimento observado nas áreas de cultivo. (OLIVEIRA *et al.*, 1991). Esta última tendência que, em larga medida é simples reflexo das anteriores, decorre também do fato de que a irrigação artificial associada às propriedades climáticas da região, viabilizaram a utilização de modelos de exploração agrícola baseados na rotação anual de culturas, que eleva sobremaneira a

¹ Em 1980, a população total do pólo era da ordem de 370 mil habitantes, distribuída entre os municípios de Petrolina, Orocó e Santa Maria da Boa Vista - situados na microrregião denominada Sertão do São Francisco, no Estado de Pernambuco -, os municípios de Casa Nova, Santo Sé e Remanso, na microrregião do baixo-médio São Francisco, e Juazeiro e Curaçá, na microrregião das corredeiras do São Francisco - ambos no Estado da Bahia. Estimativas para a década de noventa indicam que, atualmente, a população da área deve estar entre 500 e 550 mil habitantes.

rentabilidade por área cultivada, ao permitir a utilização mais intensiva da terra e, também, maior diversificação da produção contribuindo, em consequência, para a redução dos riscos econômicos.²

A segunda metade da década de 80 marca mais nitidamente o início de outro ciclo de transformações agrícolas, no qual observa-se, entre as características principais, um notável aumento do grau de diversificação da pauta produtiva, com destaque para a ascensão das fruticulturas permanentes, especialmente as de uva, banana e manga, além de algumas matérias-primas agroindustriais típicas - entre as quais merece destaque a cana-de-açúcar - em sistema de produção irrigada de alta produtividade. Em relação ao período anterior, este novo ciclo é caracterizado por maior tendência à produção de produtos menos perecíveis e de elevado valor unitário, com maior capacidade de suportar períodos mais longos de comercialização, e, por conseguinte, maior capacidade de atingir mercados consumidores mais distantes, inclusive no exterior.³

Não obstante o vigoroso ritmo de crescimento da renda agrícola, e apesar da agricultura irrigada apresentar, em média, maior capacidade de gerar empregos que a agricultura convencional, os setores do pólo que têm apresentado maior crescimento no nível de emprego são o secundário e o terciário, fato que, na verdade, é uma característica de economias em rápido processo de desenvol-

² A partir do final da década de 70, além da cebola - que até então era a cultura irrigada regional que distinguia o submédio São Francisco no mercado nacional - começam a ganhar expressão as culturas irrigadas do tomate, que se tornaram predominantes entre as temporárias; melancia; melão e feijão irrigado, em regime de rotação anual. Essas culturas passaram a substituir progressivamente as culturas de sequeiro tradicionais do milho, feijão e mandioca, no total da área cultivada.

³ A ascensão das culturas da manga e da uva deve-se especialmente à particular interação da tecnologia de irrigação com as propriedades de solo e clima da região, que as tornam especialmente estratégicas, não só no aspecto agrônomo como também no aspecto mercadológico, ao permitir safras fora das estações típicas no Brasil e mesmo no exterior possibilitando, assim, atingir os chamados "nichos" de mercado.

vimento. Para se ter uma idéia dessa evolução, os dados dos censos demográficos do IBGE para o município de Petrolina indicavam uma redução da parcela relativa da população economicamente ativa (PEA) empregada na agricultura, da ordem de 60% em 1960, para cerca de 35% em 1980, e aumento das parcelas referentes aos setores industrial e de serviços, no mesmo período, de cerca de 7.5% e 32%, para algo em torno de 21% e 44%, respectivamente. Para o município de Juazeiro, a parcela da PEA empregada no setor de serviços permaneceu praticamente constante - em torno de 45%, no período 1960-1980 -, enquanto que a referente ao setor agrícola diminuiu de cerca de 42% para algo próximo de 25%, ao passo que a referente ao setor industrial aumentou de cerca de 9% para 30%. Considerando que estimativas para o pólo como um todo projetavam para 1990 parcelas relativas da PEA empregadas nos setores primário, secundário e terciário, da ordem de 31%, 28% e 41%, respectivamente, esses dados indicam não só que as transformações estruturais são muito acentuadas e concentradas num período relativamente curto de 20 anos, como também que a industrialização se processou de forma especialmente concentrada nos dois maiores municípios do pólo.

No que se refere ao desenvolvimento industrial observado na região a partir da década de 70, vale destacar que este não foi expressivo apenas em termos do número de estabelecimentos e da geração de empregos em números absolutos, mas também que processou-se de forma razoavelmente diversificada, com destaque para três tipos de indústrias: (i) agroindústria; (ii) indústria de insumos para a agricultura; e (iii) indústrias leves de bens de consumo e materiais de construção, substituidoras de importações regionais. (GALVÃO, 1990). Segundo dados das Federações das Indústrias dos estados da Bahia e de Pernambuco, essas indústrias eram, em 1989, responsáveis pela criação de cerca de 24.000 empregos diretos, número este que representava um crescimento de quase 500% em menos de uma década.⁴

⁴ Este crescimento revela que os investimentos em irrigação têm notável efeito multiplicador de geração de emprego, uma vez que, no mesmo período, o total da área irrigada aumentou cerca de 200%, passando de

aproximadamente 28.000 ha, em 1980, para cerca de 84.000 ha, em 1989.

3 - CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA AGROINDUSTRIAL

3.1 - Estrutura Agrária

Segundo a sinopse do Censo Agropecuário de 1985, o Pólo Petrolina/Juazeiro contava com 32,6 mil estabelecimentos agropecuários circunscritos à uma área de 1.138.000 hectares. Dessa área total, 12% eram utilizados com plantações de lavouras. Na distribuição do número de estabelecimentos por tamanho predominavam as pequenas propriedades nos municípios de Casa Nova, Sento Sé e Juazeiro, nos quais 76% dos estabelecimentos tinham até 10 ha., classe esta que, no conjunto, correspondia a apenas 7% da área total do pólo. As grandes empresas agropecuárias localizavam-se principalmente nos municípios de Juazeiro, Remanso e Petrolina, nos quais cerca de 30% da área total estavam concentrados em 126 estabelecimentos com área acima de 1.000 ha. Considerando-se as tendências evolutivas para os dois grandes municípios do pólo, correspondentes ao período 1970-1985, os dados censitários indicavam que: 1.º) no total dos estabelecimentos, a área dos medianos aumentou significativamente, quase duplicando no município de Petrolina e triplicando em Juazeiro; 2.º) no estrato das grandes propriedades (> 1.000 ha.), a área média caiu significativamente em Petrolina e aumentou, de forma mais significativa, em Juazeiro e 3.º) nos estratos inferiores (< 100 ha.), não se verificaram tendências nem para aumento nem para diminuição da área média dos estabelecimentos neles compreendidos.

A partir de análise de dados censitários, combinados com dados retirados dos cadastros do INCRA sobre a distribuição da posse da terra, alguns estudos concluíram que havia uma concentração relativamente elevada na região, que não mostrava indícios notáveis de modificação além de uma perceptível tendência de aumento da concentração em Juazeiro e de redução em Petrolina. Neste último município, a tendência foi atribuída à implantação do Projeto Nilo Coelho (com seus 41.000 ha de área total), que implicou na desapropriação de um grande número de minifúndios e de um pequeno número de grandes propriedades, contribuindo para a redução da concentração. Em

Juazeiro, o aumento da concentração resultou da aglutinação de terras nas grandes empresas agropecuárias que ali se instalaram. (SILVA, et al., 1989; OLIVEIRA et al., 1991.)⁵

3.2 - A Atividade Agrícola e sua Evolução

Em meados da década de 80, entre os principais produtos agrícolas cultivados no pólo, segundo a área cultivada, destacavam-se: milho, feijão e arroz, no segmento de grãos; cebola, melancia, melão, uva e banana, entre os hortifrutigrangeiros, e tomate industrial, cana-de-açúcar e algodão, no grupo das matérias-primas agroindustriais. Dentre essas culturas, cana-de-açúcar, banana, melancia, uva, tomate e melão eram as que mais utilizavam o recurso da irrigação artificial - na proporção de 80% da área total cultivada desse grupo -, seguidas da cebola e do feijão, na proporção de 50%. Além dessas, despontavam nas áreas irrigadas outras culturas em notável processo de expansão, como pimentão, pepino, goiaba, abóbora e aspargo, entre as principais. Petrolina, Juazeiro, Santa Maria da Boa Vista e Remanso eram os municípios em que mais se concentrava a agricultura irrigada. Nas áreas de sequeiro, destacavam-se as culturas de subsistência típicas da região: feijão, mandioca e milho, além da pecuária e do cultivo do algodão - atividades estas que, mesmo defasadas tecnologicamente, contribuíam de modo significativo para o emprego da população e para a geração de renda (QUEIRÓS *et al.*, 1992).

Durante a década de 80, os produtos que mais ganharam importância em resposta aos novos métodos de cultivo foram tomate, cana-de-açúcar, arroz, feijão, e melancia, tanto em área cultivada quanto em aumento de produtividade, enquanto que o milho, a mandioca e a cebola foram os que mais perderam importância nesses

⁵ Pode ser também indicativo da influência dos projetos públicos de irrigação na estrutura agrária regional o fato de não se ter verificado tendência de modificação da área dos estabelecimentos compreendidos nos estratos inferiores, uma vez que as áreas dos lotes nesses projetos situam-se dentro desses limites.

mesmos quesitos.⁶ Entre meados das décadas de 80 e 90, as culturas que apresentaram maiores taxas de crescimento da produção foram as da manga, uva e banana. Nesse período, intensificou-se o aumento do percentual da área cultivada com produtos hortifrutícolas em substituição aos produtos tradicionais, com destaque para as culturas permanentes, em decorrência da maior presença da fruticultura. Já o percentual da área ocupada com as principais matérias-primas agroindustriais - cana-de-açúcar e tomate -, praticamente se manteve constante, em contraste com o notável crescimento verificado no período 1970/1985.

3.3 - Aspectos da Agroindústria

No que se refere às firmas agroindustriais instaladas no pólo, verifica-se presença significativa de grandes e médias empresas, com destaque para as processadoras de polpa de tomate; conservas alimentícias e grandes empresas diversificadas, como Agrovale (Usina de açúcar e álcool, e gado confinado) e o grupo Milano (vinícola e fruticultura). No segmento das pequenas e médias empresas, observa-se grande variedade por ramo de atividade, entre as quais - além das agroindústrias de processamento de frutas e legumes para consumo alimentar - destacam-se as de processamento vegetal intermediário (óleos, sucos concentrados, extratos aromáticos, etc.), rações e sementes selecionadas.⁷

Quanto ao escoamento do produto agroindustrial regional, a produção de doces é essencialmente para o mercado interno e praticamente circunscrita ao abastecimento do próprio Nordeste; a de sucos e extratos é essencialmente de

mercado externo, principalmente França e Suíça - no caso dos concentrados e extratos aromáticos - e de mercado interno regional, para os sucos integrais. A produção da polpa de tomate é quase que totalmente destinada às regiões Sudeste e Sul do País, com episódicos períodos em que se verifica alguma exportação para a América do Norte, enquanto a de conservas alimentícias é difusa no território nacional. Cabe destacar ainda alguns produtos não-convencionais para a Região Nordeste, como o pimentão desidratado, cuja produção é quase que exclusivamente destinada ao Japão e o vinho produzido pela Vinícola do Vale São Francisco, que é absorvido na Região Nordeste e no Estado de São Paulo, mais ou menos nas proporções de 60% e 40%, respectivamente.

3.4 - Aspectos da Comercialização Agrícola

De modo geral, a comercialização dos principais produtos agrícolas do Pólo Petrolina/Juazeiro pode ser classificada em três fluxos principais, que abrangem (a) a produção de produtos *in natura* destinada ao mercado interno; (b) a produção de produtos *in natura* destinada ao mercado externo e (c) a produção de matérias-primas agroindustriais para o mercado interno. Cebola, melancia, banana e melão são os produtos mais representativos do fluxo (a), cujos canais principais estão direta e indiretamente ligados aos intermediários e agentes de comercialização que atuam no mercado do produtor de Juazeiro, ao passo que uva e manga são os principais produtos representativos deste fluxo em que o grosso da comercialização segue outros canais, os quais, via de regra, se caracterizam por ligações mais formais e diretas entre grandes produtores, associações e cooperativas, de um lado, e grandes empresas de distribuição atacadista, de outro. A uva e a manga, quando atingem padrões qualitativos superiores, constituem também os produtos mais representativos do fluxo (b), no qual o principal canal de comercialização passa pela Associação dos Produtores e Exportadores de Frutas do Vale do Rio São Francisco (VALEXPORT) - uma associação criada em 1988, com a finalidade de superar dificuldades que os produtores do Vale encontravam para penetrar no mercado externo.

⁶ Cumprе ressalvar que o expressivo crescimento da cana-de-açúcar processou-se de forma concentrada no município de Juazeiro. Além da notável adaptação dessa cultura aos solos irrigados do município, que explicam a elevada produtividade alcançada - superior à da Zona da Mata de Pernambuco e equiparável à do Estado de São Paulo -, o crescimento da área plantada foi principalmente induzido pelos estímulos do Pró-Álcool).

⁷ Aqui deve-se mencionar que grande parte das informações que se seguem baseia-se em dados apurados pelo Banco do Nordeste e referem-se a situações observadas no período 1985/1987.

O principal canal de comercialização do tomate - o produto mais representativo do fluxo (c) - passa pelas agroindústrias instaladas na própria região, que absorvem em torno de 70 a 80% da produção local. Os 20 a 30% restantes seguem o fluxo (a). Apenas dois segmentos desta cadeia agroindustrial estão concentrados no pólo: a produção do tomate e a industrialização da polpa, sendo que o processamento dos produtos finais (massas e molhos prontos para consumo) são realizados fora, principalmente em praças localizadas no Estado de São Paulo, que acabam fornecendo inclusive para o Nordeste. Em sua maior parte, o processo de comercialização do tomate industrial é baseado em contratos de suprimento que integram as indústrias e os produtores. Ultimamente, vários problemas têm surgido nas relações entre esses dois segmentos, colocando em risco a atividade agroindustrial da polpa no pólo. Caso não sejam solucionados, podem tornar secundária a importância dessa atividade ou mesmo determinar sua extinção.⁸

4 - DIAGNÓSTICOS E PROGNÓSTICOS

Os dispositivos desta seção resultam de análise de entrevistas sistemáticas realizadas com representantes de setores e instituições-chave na dinâmica do desenvolvimento regional local.⁹ A apresentação e discussão está organizada da se-

⁸ Uma descrição mais detalhada desses problemas está contida em SILVA *et al.*, 1996.

⁹ Para os diagnósticos e prognósticos acerca da realidade dos perímetros públicos de irrigação, visitas foram feitas a vários estabelecimentos agropecuários localizados nesses perímetros, acompanhadas de entrevistas com produtores e técnicos da CODEVASF. Para os diagnósticos e prognósticos sobre o complexo agroindustrial em geral, foram feitas entrevistas com representantes-chave de cada segmento envolvido: dirigentes de empresas agroindustriais; de associações de produtores; de cooperativas e funcionários de instituições de suporte (SEBRAE, CEASA, Distrito Industrial). Para diagnósticos e prognósticos quanto ao desenvolvimento econômico e social, bem como para avaliações de questões relativas à infra-estrutura e ao meio ambiente, foram entrevistados representantes de secretarias municipais de Petrolina e Juazeiro.

guinte forma: primeiramente faz-se uma avaliação geral da situação atual e de suas perspectivas em termos gerais, procurando-se isolar os efeitos conjunturais sobre a economia local - especialmente o comércio e a indústria geral -, decorrentes dos ajustamentos às novas condições macroeconômicas postas pelo Plano Real. Em seguida, passa-se às discussões mais específicas, envolvendo outros fatores críticos favoráveis e desfavoráveis ao desenvolvimento do sistema agroindustrial, bem como aspectos relativos à experiência dos perímetros públicos de irrigação e à infra-estrutura econômica e social.

4.1 - Situação Atual e Perspectivas: Avaliação Geral

Em meados da década passada o pólo de Petrolina/Juazeiro experimentou significativa aceleração de sua taxa de crescimento, dando então início a uma fase de intenso otimismo que durou até quando os planos de estabilização dos anos 90 começaram a mostrar seus efeitos. Há indicações de que, entre os principais fatores que contribuíram para essa fase de crescimento acelerado, estão a confirmação das perspectivas favoráveis da fruticultura irrigada e seu potencial de exportação, com o pronunciamento do ciclo da uva e da manga, e também a entrada em operação do Distrito Nilo Coelho - o maior perímetro irrigado monitorado pela CODEVASF.

Em contraste com a década passada, o pólo de Petrolina/Juazeiro tem passado nesta década por conjunturas desfavoráveis desencadeadas pelos planos de estabilização, como de resto tem acontecido com amplos setores e com várias regiões do País. Quanto a isto, as dificuldades enfrentadas não diferem muito daquelas presenciadas em geral e dizem respeito principalmente à combinação de restrições creditícias, juros elevados, abertura às importações e sobrevalorização cambial, que têm provocado recessão industrial, principalmente nos setores de bens de capital, crises de insolvência e dificuldades aos setores exportadores. Entretanto, descontados os efeitos das conjunturas adversas, a economia da região aparenta ter um potencial de crescimento que não dá mostras de enfraquecimento, posto que se sustenta numa

estrutura produtiva orientada para mercado, bem consolidada e suficientemente dinâmica para responder rapidamente às transformações das condições mercadológicas internas e externas.

Apesar dos problemas decorrentes, as crises de ajustamento dos anos noventa parecem ter um lado positivo, pois na medida em que expõem as vulnerabilidades econômicas do pólo, contribuem para reduzir o ufanismo quanto às possibilidades regionais e, em decorrência, para a orientação de empreendimentos em bases mais realistas e cautelosas. Na medida em que é acompanhado por priorização indevida e favorecimentos excessivos, o ufanismo costuma induzir alocações ineficientes de recursos em empreendimentos precipitados, que provavelmente não se revelariam rentáveis se os respectivos projetos fossem calculados em bases mais realistas ou menos eufóricas.¹⁰ Considerando isto, deve-se ponderar que a mera observação de certo número de empresas que têm fechado as portas ultimamente ou que estão enfrentando graves dificuldades financeiras na atualidade, não é suficiente para dar margem a diagnósticos pessimistas quanto às tendências futuras dos negócios, uma vez que, para tanto, é preciso identificar se está havendo ou não perda de interesse por investimentos na região. A este respeito, se as informações recolhidas são fidedignas, tudo indica que isto não está ocorrendo. Realmente, algumas áreas da indústria e do comércio, especialmente do lado de Petrolina, foram fatalmente afetadas pelas mudanças da política econômica, enquanto outras estão tentando sobreviver com dificuldades. Entretanto, há relatos de que algumas delas, localizadas no Distrito Industrial, estão entre as que contaram com vantagens especiais para se instalarem no município, de modo que a probabilidade de que esse grupo seja também mais vulnerável às crises econômicas é também maior. De resto, as

¹⁰ As fases recessivas dos ciclos econômicos costumam originar-se nos excessos da expansão anterior. Isto também parece ser verdadeiro no caso do pólo de Petrolina/Juazeiro, porquanto há fortes indícios de que, para a intensificação do fluxo de investimentos durante a fase de grande crescimento anterior à crise de ajustamento contribuíram também excessos de euforia do setor privado e ufanismo do setor público quanto às possibilidades econômicas da região.

dificuldades enfrentadas ultimamente pelas empresas do pólo não diferem, em gênero, das que também têm sido defrontadas pelas empresas brasileiras em geral, especialmente aquelas mais sensíveis aos juros altos, às restrições creditícias e à abertura às importações.

Não obstante, as tendências de mais longo prazo não podem ser vistas com pessimismo quando se analisam informações relativas aos interesses em investimentos na região, quer de grupos já sediados nela ou da parte de capitais externos, do restante do País ou mesmo do exterior. Ao que indicam as informações obtidas, existem mais empreendimentos em perspectiva de entrada em operação do que em processo de saída.¹¹

Estas principais constatações e conclusões de ordem geral podem ser melhor fundamentadas e qualificadas a partir da discussão dos aspectos específicos que se segue.

4.2 - Sobre a Cadeia Agroprodutiva

Conforme mencionado anteriormente, a interação irrigação-solo-clima no semi-árido nordestino é extremamente vantajosa e estratégica. Vantajosa porque permite alcançar altas taxas de produtividade em culturas tradicionais, e estratégica porque viabiliza produções extemporâneas de hortifrutícolas de alta rentabilidade. As observações de campo e os relatos dos agentes entrevistados na pesquisa que deu origem a este estudo levam à constatação de que os estratos mais dinâmicos da classe produtora têm procurado tirar partido desse fator estratégico, programando e organizando suas atividades no sentido de explorar “nichos” de mercado no País e no exterior. Dos progressos alcançados nesses objetivos derivam os fatores mais importantes em favor do desenvolvimento econômico do pólo.

O estrato mais dinâmico da hortifruticultura não é constituído apenas por médias ou grandes empresas, ou por cooperativas bem-sucedidas, cujo melhor exemplo é, sem dúvida, a Cooperativa

¹¹ Comenta-se que algumas empresas tradicionais locais estão sendo absorvidas por grupos econômicos multinacionais.

Agrícola de Juazeiro (CAJ), mas também por produtores de pequeno e médio porte que, por uma série de virtudes particulares se destacam em relação ao padrão comum. Nesse estrato não faltam iniciativa e criatividade; verifica-se muita inventividade e experimentação própria. Como exemplo disso podem ser citadas as pesquisas de indução de colheita da manga, que têm sido realizadas pelas próprias empresas, como estratégia para alcançar outros “nichos” de mercado¹². A grande profusão de pesquisas no desenvolvimento de novos produtos, como as da uva sem caroço e de frutas exóticas típicas e não-típicas do Brasil (lichia, pupunha, tâmara, etc.) constitui também bom indicador de que esse estrato não tem apenas revelado capacidade de assimilar e de responder rapidamente às mudanças de mercado, mas também tem assumido um comportamento mais ativo, procurando a diversificação e a inovação da linha de produtos - estratégias típicas da grande empresa capitalista moderna, que busca, sobretudo, antecipar-se às mudanças e, se possível fazê-las acontecer, em vez de adotar uma atitude passiva perante o mercado.

Contudo, da mesma forma que existe um segmento dinâmico bem caracterizado, existe também um segmento retardatário, que apresenta vicissitudes bem definidas, como as que serão analisadas mais adiante na discussão sobre a experiência dos perímetros públicos, e outras que são muito semelhantes às que costumam aparecer com frequência no resto do País, relacionadas com a dispersão atomística dos produtores, ausência de planejamento estratégico de produção, e processos de tomada de decisão baseados mais na emoção, na imitação ou decorrentes da opinião convencional formada em conversas informais, com objetivos imediatistas e muitas vezes inconsequentes quantos aos riscos envolvidos. Em razão dessas vicissitudes costumam ocorrer excessos localizados de oferta e surtos de produtos que entram e saem rapidamente da “moda”, entre outros eventos que aumentam a instabilidade dos

¹² Conforme informado pelos técnicos entrevistados, as técnicas até então empregadas têm o inconveniente de levar a planta a uma espécie de “stress”, o que diminui sensivelmente seu rendimento. Atualmente estão sendo desenvolvidas técnicas isentas desse inconveniente.

preços, elevam os riscos da atividade e facilitam a vida de intermediários e atravessadores, quando não provocam perdas inteiras de colheitas.¹³

No que concerne às empresas agroindustriais observa-se que, em geral, o desempenho deste segmento tem constituído importante fator favorável ao desempenho do pólo. À exceção do setor de processamento da polpa de tomate, que tem enfrentado muitas dificuldades nas relações contratuais com os produtores, a cadeia agroindustrial tem crescido ininterruptamente nos últimos anos, mesmo durante as fases mais recessivas da economia nacional. Além disso, as perspectivas para o setor são muito boas, especialmente em alguns segmentos que parecem estar desfrutando de grande vantagem competitiva em relação a concorrentes de outras regiões do País.¹⁴

Na área da comercialização agrícola residem importantes fatores críticos desfavoráveis ao progresso do pólo. De modo geral, à exceção dos produtos de exportação, os canais são ainda muito incipientes. Verificam-se deficiências no uso de tecnologias de manejo pós-colheita, ausência de sistemas adequados de informações a processos de formação de preços mais eficientes, bem como ausência de infra-estruturas físicas adequadas, muitas das quais foram sendo providenciadas ao longo do tempo de forma improvisada, sem planejamento nem previsão das demandas que iam surgindo progressivamente. Exemplo disso é o Mercado do Produtor em Juazeiro, importante canal de negociação e movimentação de produtos de mercado interno que, no entanto, apresenta instalações precárias e funcionamento extremamente primitivo, implicando em manipulação excessiva

¹³ A título de exemplo, comenta-se que quando a acero-la entrou em moda nos perímetros públicos, em pouco tempo o volume produzido superou em muito a capacidade de processamento da agroindústria local, o que levou muitos produtores que perderam colheitas por causa disso a rapidamente iniciarem a erradicação da cultura sem muita reflexão quanto às tendências futuras.

¹⁴ Podem ser citadas como exemplos as empresas AGROVALE, no ramo sucroalcooleiro; América, no ramo de conservas alimentícias; e a Vinícola do Vale do São Francisco que, na produção de vinhos finos, já conta com uma das marcas mais prestigiadas da indústria nacional.

nas operações de classificação, reclassificação, carregamento e descarregamento, com conseqüentes danos à qualidade dos produtos e encarecimento dos custos.

No que diz respeito à comercialização de produtos exportáveis, observa-se que esta, como era de se esperar, apresenta condições muito melhores que a de mercado interno, indicando que a iniciativa dos produtores em se organizar para enfrentar os desafios do mercado externo, conferiu à comercialização desse segmento uma estrutura técnico-comercial moderna, que tem permitido a obtenção de grandes ganhos de eficiência e competitividade internacional. Entretanto, é evidente que a comercialização agrícola em geral precisa de aperfeiçoamentos substantivos, mesmo na área de exportação, em razão da poderosa competição que o setor tem enfrentado de países com maior tradição na exportação de frutas, como o Chile, a África do Sul e os EUA. A evidente tendência do crescimento da produção e do volume comercializado na região, sem dúvida exige uma decisiva reorganização de toda a infraestrutura operacional técnica e comercial de apoio aos atuais sistemas em vigor. Há necessidade de treinamento de pessoal, estabelecimento de normas gerais de comercialização e de condutas dentro e fora dos mercados terminais, bem como de aperfeiçoamento de serviços de informação, classificação, embalagens e controle de qualidade. Caso contrário, quaisquer ganhos de eficiência na produção poderão ser anulados nos outros elos à jusante da cadeia.

4.3 - Sobre a Experiência dos Perímetros Públicos

A análise de dados obtidos nas fontes primárias do pólo e nas entrevistas realizadas especialmente com técnicos da CODEVASF a respeito de novos perímetros em operação - Bebedouro, Mandacaru, Tourão, Maniçoba, Curaçá e Nilo Coelho (pela ordem histórica de inauguração) - levaram às seguintes constatações:

1. A área total irrigável deste conjunto compreende cerca de 40.000 ha, distribuídos entre estabelecimentos de

colonos e estabelecimentos empresariais, respectivamente, na proporção de 40% e 60%, mais ou menos.

2. Em geral, a área média nos lotes no segmento de colonos varia de 6 a 8 ha, enquanto que no segmento de empresas a área média dos estabelecimentos está contida no intervalo de 80 a 120 ha, com exceção do perímetro de Tourão, onde essa média é bem maior.
3. Verificam-se marcantes contrastes de desempenho econômico entre os estabelecimentos agropecuários, tanto nas áreas de colonos quanto nas de empresas, embora em menor grau nas últimas.
4. Entre os principais problemas identificados nos estabelecimentos de pior desempenho destacam-se os relativos a carências de investimentos de reposição, a melhorias e a cuidados na conservação dos lotes; inadimplência de mutuários relativas a débitos bancários, contas de água, de energia elétrica e absenteísmo nas obrigações contratuais.
5. Entre os principais problemas que envolvem as relações de classe entre os produtores destacam-se os associados à falta de integração em torno dos objetivos comuns.¹⁵

¹⁵ Observa-se assim que aquilo idealizado a princípio como vantagem potencial dos perímetros públicos, ou seja, a formação de condições favoráveis à integração comunitária e ao desenvolvimento de espírito cooperativista e associativo entre produtores, não tem se concretizado na realidade. Tomando-se o caso do Distrito Nilo Coelho como exemplo, relatos de seus próprios administradores revelam que ali virtualmente inexistem cooperativismo e associativismo. Apesar da administração do Distrito cuidar, entre outras coisas, da manutenção de um sistema de informações e de assistência

6. Os perímetros mais novos são mais problemáticos que os mais antigos. Indicação nesse sentido provém do fato de que os perímetros de Bebedouro, Mandacaru e Tourão, que entraram em operação entre o final da década de 60 e meados da década de 70, apresentam desempenho econômico significativamente melhor que os perímetros que entraram em operação na década de 80: Curaçá, Maniçoba e Nilo Coelho.
7. No que se refere ao segmento das grandes e médias empresas verifica-se, em geral, tendência de melhoria de desempenho e, inclusive tendência ao crescimento da área ocupada.
8. Mesmo nos perímetros mais problemáticos, em que os índices de produtividade são, em geral, mais baixos que a média regional, não é raro encontrar estabelecimentos que, dispondo dos mesmos recursos básicos, apresentam elevados índices de produtividade e podem mesmo ser considerados modelos em termos de organização e gerenciamento.

Essas constatações indicam em conjunto que, apesar da existência de obstáculos infra-estruturais importantes, dos freqüentes surtos de pragas que têm assolado a região e de outros fatores objetivos desfavoráveis ao progresso dos perímetros, o obstáculo mais importante reside, em última instância, no fator humano. Nesse sentido, de acordo com uma opinião muito freqüente nas entrevistas realizadas, os contrastes que se obser-

técnica para orientar o produtor, as decisões individuais de produção são em geral tomadas num clima de livre iniciativa informal e casuística, em que opiniões gerais mal fundamentadas contam mais que aconselhamentos técnicos especializados. No que se refere à comercialização, predomina também um sistema individualista dependente de intermediários e sujeito à ação de toda a sorte de atravessadores.

vam entre os estabelecimentos - em termos de desempenho econômico - resultam, sobretudo, das diferenças existentes entre aqueles proprietários que têm espírito empreendedor, capacidade gerencial, tino comercial, mentalidade capitalista do progresso e do crescimento, e aqueles desprovidos desses atributos; ou entre aqueles que, por cultura e tradição são ou não mais providentes, estóicos e propensos à integração em grupos associativistas ou em cooperativas.

A favor dessa tese existem evidências indicando que a produção e a comercialização são mais eficientes nos distritos em que houve maior penetração da média e da grande empresa, e também naqueles em que a maior experiência acumulada de sucessos e fracassos e a própria rotatividade espontânea de proprietários conduziram a uma espécie de “seleção natural” (para usar um termo freqüentemente mencionado nas entrevistas).

Se, por um lado, o processo de “seleção natural” contribui para o progresso do pólo, na medida em que atua no sentido de melhorar o desempenho econômico geral dos perímetros irrigados, ele também revela as falhas de planejamento dos assentamentos originais, que visavam conciliar produtividade e equidade social. Assim, a experiência acumulada desses perímetros no pólo de Petrolina/Juazeiro confirma a idéia de que esses objetivos não são facilmente conciliáveis. Por conseguinte, a lição que se pode tirar dessa experiência é que as políticas de assentamento em perímetros irrigados, que visam conciliar objetivos de crescimento econômico com objetivos distributivos e de combate à pobreza, devem pautar-se por um planejamento muito cuidadoso, principalmente com relação ao fator humano envolvido, de preferência fundamentado em pesquisas que contenham análises de variáveis sociológicas e antropológicas como ingredientes importantes. (CERNEA,1995).

4.4 - Sobre a Infra-Estrutura Econômica e Social

Indubitavelmente, os sistemas de irrigação constituem a principal infra-estrutura produtiva do pólo. Por conseguinte, é de se esperar que os

problemas existentes nesses sistemas sejam também os mais preocupantes, no que diz respeito à essa questão. Realmente, essa expectativa foi confirmada na análise das entrevistas realizadas, porquanto as deficiências dos sistemas de irrigação, decorrentes de erros de planejamento durante a elaboração dos projetos técnicos ou de engenharia na fase de implantação dos mesmos, foram frequentemente assinaladas entre os fatores mais importantes que têm prejudicado o desempenho produtivo dos perímetros. Entre essas deficiências identificam-se principalmente as relacionadas à falta ou insuficiência de sistemas de drenagem adequados para enfrentar os elevados índices de evaporação do semi-árido. Na região, a irrigação continuada provoca a salinização dos solos cultiváveis em pouco tempo. Por outro lado, os sistemas de irrigação por aspersão tornam-se desperdícios de água, em razão da elevada velocidade média dos ventos - típica da região próxima ao rio São Francisco -, situação que também cria condições mais propícias ao desenvolvimento de pragas.

Na medida em que reduzem a produtividade da terra - devido à salinização do solo - ou que aumentam os custos de produção, devido ao desperdício de água e aos gastos com controle de pragas, essas deficiências da irrigação provocam ineficiências econômicas, cuja superação requer investimentos em recuperação do solo, drenagem ou mesmo substituição do sistema. Esse tipo de investimento tem sido realizado com bastante frequência no segmento empresarial, dentro e fora dos perímetros públicos, mas tem sido escasso nas áreas de colonos.

No que tange à infra-estrutura de suporte à comercialização, afora os aspectos já discutidos não foram identificadas grandes deficiências que pudessem ser classificadas como obstáculos sérios, uma vez que, em geral, esse fator não foi destacado nas entrevistas. Na área de transporte houve algumas reclamações quanto à desativação de ferrovias e à paralisação de investimentos em construção e manutenção de rodovias, indicando que melhorias dessa infra-estrutura podem dar contribuições muito importantes para o aumento

da competitividade dos produtos do pólo, conforme também diagnosticado em outros estudos.¹⁶

A inadequação da estrutura de transporte fluvial local para o escoamento de produtos hortifrutícolas foi também mencionada como uma deficiência cuja superação poderia eventualmente contribuir para baratear custos de comercialização não apenas desses produtos, mas também de outras mercadorias importadas pela região. O porto de Petrolina e as embarcações que nele trafegam foram historicamente concebidos para o transporte de minérios, como o calcário e a gipsita. Esse sistema pode servir razoavelmente ao transporte de grãos mas não a produtos agrícolas mais perecíveis.

Se é possível identificar certo retrocesso em relação a épocas anteriores na infra-estrutura de transporte terrestre, em compensação verifica-se algum progresso na de transporte aéreo, em termos de adaptação do aeroporto local para o transporte internacional de cargas perecíveis - reivindicação antiga dos produtores e exportadores locais.

Na área social, têm sido notáveis os progressos ocorridos na última década, principalmente no município de Petrolina, onde verificou-se grande ampliação da rede hospitalar, criação de novos postos de saúde e creches, bem como implantação de programas de reciclagem de lixo e educação sanitária, entre outros. Em decorrência dessas medidas, segundo informações obtidas junto à Secretaria Municipal do Comércio e Indústria, tem-se observado sensível redução da taxa de mortalidade no município que, hoje em dia, situa-se bem abaixo da média nordestina.¹⁷

¹⁶ Vejam-se, por exemplo, os levantamentos feitos para subsidiar o plano de ação do Banco do Nordeste para a região. (Banco do Nordeste, 1990).

¹⁷ Dados de outros estudos indicam que no período 1970-1989 a taxa de mortalidade caiu de cerca de 128 por 1.000 para algo próximo de 33 por 1.000 habitantes/ano, enquanto que a mortalidade infantil em 1995 situou-se na faixa de 29 por 1.000 - a menor do Estado de Pernambuco. E, mais importante, essas reduções das taxas de mortalidade são atribuídas principalmente à redução da incidência de doenças infecto-contagiosas e parasíticas.

Em Petrolina também tem sido observada uma grande ocorrência de investimentos em infraestrutura urbana de pavimentação de ruas, saneamento básico, encanamento de água e construção de logradouros públicos. Segundo consta, pelo menos 75% do perímetro urbano mais antigo conta com saneamento básico em sistema de esgoto condominial e praticamente 100% conta com água encanada, muito embora sejam ainda grandes as demandas não atendidas desse tipo de infraestrutura, em decorrência do grande crescimento da população suburbana que o município tem enfrentado. Em Petrolina esse desempenho é frequentemente mencionado como resultado não só da atividade dos políticos locais, como também da grande influência que eles têm exercido nas instâncias mais elevadas do poder público, contrariamente ao que ocorre em Juazeiro, onde essa influência tem sido menor e, em consequência, localizam-se ali maiores carências de infraestruturas sociais e urbanas.

No que se refere a outros aspectos sociais e ambientais, vale mencionar ainda que durante as entrevistas, em várias ocasiões foram manifestadas preocupações com relação a problemas que as prefeituras têm tido dificuldade de conter, como o aumento da violência e da criminalidade e a tendência à favelização em áreas urbanas centrais. Como o pronunciamento desses problemas tem sido também muito comum nas grandes cidades do País, em geral não se pode constatar com certeza se eles estão ocorrendo com intensidade superior à média, ou não. Todavia, deve-se levar em conta que regiões de crescimento econômico muito rápido apresentam também mais problemas desse tipo, por constituírem também pólos de atração de desajustados sociais de toda espécie, o que requer uma presença mais forte de aparelhos de repressão ao crime e de controle da violência nessas áreas. Quanto a isso, na curta permanência da equipe pesquisadora na cidade de Petrolina, apenas pôde-se observar a presença de um policiamento bastante ostensivo nas ruas.

Por outro lado, com respeito ao meio ambiente natural, em nenhum momento foram detectadas preocupações dignas de nota da parte dos representantes dos vários segmentos sociais consulta-

dos, especialmente com relação aos sistemas ecológicos existentes nas margens e leito do rio São Francisco, que são os mais preocupantes, em razão da sua associação com uma agricultura irrigada dependente do uso de agrotóxicos e também em razão da presença de atividades agroindustriais potencialmente poluidoras, como é o caso, por exemplo, da agroindústria sucroalcooleira. Quando indagados a esse respeito, os técnicos da CODEVASF consultados atribuíram a relativa tranquilidade nessa área à uma atuação elogiável do IBAMA na região, como também ao nível de conscientização do empresariado local, revelado no igualmente elogiável interesse em adotar sistemas de drenagem e procedimentos de controles operacionais que evitem a contaminação dos ecossistemas por resíduos tóxicos.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS, SUGESTÕES E RECOMENDAÇÕES

As novas diretrizes da política para os pólos agroindustriais do Nordeste apontam para a emancipação, em relação à tutela do setor público, daqueles pólos considerados “em consolidação”, consoante a classificação hierarquizada pelo Banco do Nordeste. Reconhece-se, entretanto, que tal emancipação deve condicionar-se a algumas restrições relativas a alguns fatores que, além dos agrônômicos, são importantes para o progresso econômico das regiões que sediam os projetos públicos de irrigação e dos quais não se pode prescindir da intervenção estatal. Entre esses fatores, podem ser destacados os que envolvem a questão ambiental a infra-estrutura básica e instituições adequadas a um desempenho mercadológico necessário para impedir que os ganhos de desempenho produtivo, viabilizados pelos investimentos em irrigação, sejam anulados por deficiências dos sistemas de comercialização.

Neste contexto, admite-se que o Estado deve atuar mais como coadjuvante do que como ator principal no processo de desenvolvimento dos pólos, ou seja, atuar mais como fomentador, quer na priorização de financiamentos para investimentos, através das agências oficiais - mas de forma hierarquizada segundo o objetivo principal do crescimento econômico -, quer na indução de serviços de apoio ao planejamento da iniciativa privada, através de estímulos à criação e/ou manutenção de sistemas de informações de mercado, assistência técnica, pesquisas tecnológicas e mecanismos orientadores de um zoneamento adequado da atividade agropecuária, entre outros elementos fundamentais necessários para que, numa perspectiva de conjunto, se evitem conflitos no processo de desenvolvimento dos pólos.

Assim sendo, as diretrizes atuais sinalizam para a eliminação do paternalismo estatal e do assistencialismo caritativo e muitas vezes descompromissado, que acabam constituindo importantes fatores inibidores do desenvolvimento via ganhos de eficiência, bem como sinalizam para a eliminação do excesso de favorecimentos fiscais e credi-

tícios que, visando constituir mecanismos atrativos de investimentos privados nas regiões priorizadas pelos planos de desenvolvimento, acabam atuando mais como mecanismos indutores de alocações de recursos ineficientes ou economicamente não-sustentáveis em cenários realistas, muito embora, graças às benesses estatais, possam constituir meios de enriquecimento dos seus promotores. Sob tais condições, entretanto, uma vez que o desenvolvimento só pode ser sustentado às custas de um permanente dreno de recursos orçamentários, a ineficiência econômica dessas atividades implicará em iniquidades fiscais e excessos de gravames tributários para a sociedade.

A experiência histórica do pólo de Petrolina/Juazeiro parece corroborar essa visão do papel do Estado. Fazendo um balanço geral, a impressão dominante - descontados os sintomas conjunturais decorrentes da crise de ajustamento que se observava na época da pesquisa de campo - é de que este é um pólo definitivamente consolidado e virtualmente emancipado, posto que reúne todas as condições para firmar-se numa trajetória de crescimento auto-sustentado.

Com relação ao que os programas agroindustriais projetavam no plano das expectativas como objetivos que um pólo agroindustrial bem sucedido deveria alcançar, os resultados deste estudo sugerem que os esforços empreendidos no pólo de Petrolina/Juazeiro só não parecem ter contribuído para a desconcentração da propriedade da terra e do capital industrial, muito embora deva-se ressaltar que esses objetivos, além de serem os que estão sujeitos às maiores controvérsias, são também os mais problemáticos, em razão da difícil conciliação entre equidade e produtividade em que eles implicam.

Relativamente à questão da concentração do capital industrial, deve-se considerar que as atuais transformações em curso, decorrentes principalmente da crise de ajustamento às novas condições macroeconômicas, projetam uma tendência de aumento da concentração de capital produtivo nas mãos dos grupos econômicos mais fortes, não só devido ao aumento de expressão dos maiores grupos regionais, mas também devido à entrada de

outros poderosos grupos de fora da região, inclusive do exterior, que estão sendo atraídos para a área.

Quanto à propriedade da terra, pelo menos no que se refere às áreas produtivas mais importantes, observa-se uma tendência ao aumento da concentração. Dentro dos perímetros públicos essa tendência pode também ser atribuída ao fato de que os colonos mais bem-sucedidos têm adquirido lotes adicionais às expensas de outros que têm sido expulsos, mas ocorre principalmente devido ao fato de que o crescimento da área empresarial tem sido acompanhado de redução do número de empresas. Vale destacar também o fato de que as grandes empresas, além do aumento de área têm ampliado sua influência, dentro e fora dos perímetros públicos, vez que estão atuando cada vez mais como intermediários importantes no processo de comercialização.

Esse tipo de concentração, não apenas de propriedade e capital, mas também de influência e poder de mercado das grandes empresas tem origem, em larga medida - conforme opinião de vários representantes de outros segmentos importantes da economia local -, em erros cometidos nos processos de seleção utilizados na concessão de lotes empresariais. Assim, a experiência histórica do pólo em questão indica que projetos de irrigação e programas agroindustriais em outros pólos ainda em estruturação, devem tratar essa questão com muito cuidado. Nesse sentido, este estudo sugere que os processos de desapropriação de terras para constituição de obras, assentamentos e reassentamentos de colonos, e seleção de produtores nas áreas de colonização e mesmo nas áreas de empresas, devem basear-se em investigações e pesquisas de natureza sociológica ou mesmo antropológica, levando-se em conta também que atualmente o reconhecimento da importância desses fatores é mundialmente crescente.¹⁸

¹⁸ Conforme pode ser confirmado nas seguintes passagens contidas em CERNEA, 1995, pg. 1: "... a sociologia e a antropologia social não têm sido chamadas a intervir extensivamente, como a economia, nos processos de planejamento do desenvolvimento ... contudo, esse desequilíbrio está mudando gradualmente (embora muito devagar) ... um fator chave dessa mudança é o reconhecimento crescente de que repetidas falhas que

As evidências discutidas nesse estudo favorecem essa tese, porquanto sugerem que entre os principais condicionantes críticos desfavoráveis ao desenvolvimento do Pólo Petrolina/Juazeiro estão fatores originados em erros nos processos de seleção de produtores nos perímetros públicos, como também nas concessões estatais às áreas empresariais e outras vicissitudes da política pública brasileira, responsáveis por excessos de protecionismo e assistencialismo contraproducentes, enquanto que os principais condicionantes favoráveis ao desenvolvimento, responsáveis pelo dinamismo e pelo vigor do crescimento verificado nos segmentos mais progressistas, têm exatamente origem nos mecanismos de seleção natural subjacentes à rotatividade espontânea de produtores, bem como na entrada de capitais, de recursos humanos e formas de organizações próprias de outras regiões.

A experiência desse pólo é também muito rica em ensinamentos que devem ser levados em consideração como guias importantes no planejamento para o desenvolvimento de outras regiões de agricultura irrigada. Entre estes, vale destacar os seguintes:

1. Um planejamento adequado dos sistemas de irrigação deve levar em conta não apenas as tendências mundiais de preocupação com a racionalização do uso da água, mas também as peculiaridades específicas de cada região relativas ao solo, clima e umidade relativa do ar, entre outros fatores físicos e geográficos, uma vez que a adequação desses sistemas a essas características regionais específicas são fundamentais, não só para a eficiência econômica da agricultura irrigada, mas também para a preservação dos recursos naturais e ambientais.
2. Para que a retaguarda da pesquisa tecnológica seja um fator importante a serviço do de-

têm assolado muitos programas de desenvolvimento ocorreram porque, em sua maioria, eles foram sociologicamente mal concebidos e mal formulados ..."

envolvimento das regiões que visam constituir pólos agroindustriais, ela deve ser dirigida não apenas ao desenvolvimento de técnicas agrícolas adequadas à agricultura irrigada e ao controle de pragas e doenças vegetais, mas também deve atuar como fator auxiliar no desenvolvimento de novos produtos.¹⁹

3. Implantação e manutenção de barreiras fitossanitárias e outros mecanismos preventivos de controle e defesa contra as pragas da agricultura é função das mais indispensáveis que cabe ao Estado prover nos pólos. No caso do Pólo Petrolina/Juazeiro, a omissão estatal a esse respeito tem sido grande responsável pela variedade de surtos de pragas que têm flagelado sua agricultura com alta frequência, prejudicando sobremaneira o desempenho econômico da atividade, quer pelo aumento dos custos de produção, devido à dependência do uso de agrotóxicos, quer pela redução que essa mesma dependência provoca na capacidade de penetração de seus produtos nos mercados mais exigentes.

4. Iniciativas públicas em favor do desenvolvimento de instituições adequadas ao pequeno produtor irrigante são também recomendadas, tendo em vista objetivos de equidade, desde que contribuam efetivamente para aperfeiçoar os mecanismos de comercialização atacadista, quer por meio do desenvolvimento de formas de organização coletiva, quer de sistemas de informações capazes de tornar mais difundido e simétrico o conhecimento dos custos de produção, para que as condições da oferta regional possam aumentar sua capacidade de influenciar os preços de mercado, *vis-à-vis* às condições da demanda.

¹⁹ Nesse aspecto deve ser ressaltado que as notáveis inovações que se processaram no pólo Petrolina/Juazeiro deveram-se mais a iniciativas individuais, muitas vezes sonhadoras, do que à instalação de estações experimentais de pesquisa, em momento adequado. Em razão disso, muitos dos produtores pioneiros acabaram desempenhando o papel de “cobaias” de experimentos dos quais acabaram se beneficiando os que vieram depois.

Finalmente, deve ser levado em consideração que para o desenvolvimento dos pólos agroindustriais do semi-árido brasileiro não bastam políticas regionais unilaterais, se não houver, concomitantemente, políticas nacionais propícias ao desenvolvimento do mercado interno. A região de Petrolina/Juazeiro tem conseguido notáveis conquistas de mercado externo, mas enfrenta dificuldades crescentes em ampliar sua participação dentro do próprio País, em razão da forte concorrência estrangeira a que tem sido submetida. O potencial do mercado interno é grande, mas é indispensável que políticas adequadas sejam acionadas para que ele se torne efetivo. Sem isso, as condições de desenvolvimento dos pólos agroindustriais, em geral, tornar-se-ão bem mais difíceis. Nesse sentido, programas adequados ao desenvolvimento desses pólos devem ter como pré-requisitos importantes, políticas nacionais favoráveis ao crescimento econômico em geral e à distribuição de renda em particular, aliadas - de preferência - a campanhas educativas e promocionais, que visem, por exemplo, conscientizar as camadas menos esclarecidas da população de que o consumo de frutas e seus derivados é recomendável, sobretudo pelas suas qualidades nutricionais.

Abstract

This article is an outgrowth of a study conducted by the authors as part of an agreement between the Secretary of Water Resources from The Ministry for the Environment and the Amazon Region and the Arthur Bernardes Foundation, linked to the Federal University of Viçosa, which aims at the evaluation of agroindustrial development projects in the Brazilian Northeast. The proposed work was based on terms of reference prepared by SUDENE (Brazilian Northeast Development Agency). It is founded on the notion that the consolidation of these agroindustrial projects requires overcoming structural barriers – economic, social, technological and managerial – related to the process of their implementation and operation. The article presents results from the analysis developed for the Petrolina/Juazeiro project. This was chosen as an initial focus of investigation, given the historical background that places it in an outs-

tanding position as an irrigation project and as an agroindustrial development experience.

Key Words:

Regional Development , Agroindustrial Systems , Agroindustrial Projects, Irrigated Agriculture, Productive Chain, Public Perimeters , Brazil-Petrolina, Brazil-Juazeiro, Brazil-Northeast

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

AUSTIN, J. **Agroindustrial Project Analysis:** critical success factors. EDI, The World Bank, 1992.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Plano de Ação para Potencializar o Desenvolvimento do Pólo Petrolina-Juazeiro. BANCO DO NORDESTE, Nov., 1996.

CERNEA, M. M. Knowledge from Social Science for Development Policies and Projects. In: Michael M. Cernea (Ed.). **Putting People First:** sociological variables in rural development, World Bank/Oxford University Press, 1995.

GALVÃO, O . J. A. **Impactos da Irrigação Sobre os Setores Urbanos nas Regiões de Juazeiro e Petrolina.** Texto para discussão n.º 226. PIMES - UFPE, Recife - PE, Set., 1990.

OLIVEIRA, A. C.; H. R. de SOUZA; J.R. VERGOLINO; J. ALMEIDA e A. MELO. **Impactos Econômicos da Irrigação Sobre o Pólo Petrolina/Juazeiro.** PIMES - UFPE, Recife - PE, 1991.

PERROUX, F. "O Conceito de Pólo de Crescimento". In: Jacques Schwartzman (Ed.). **Economia Regional:** Textos escolhidos, CEDEPLAR, Belo Horizonte - MG, 1977.

QUEIRÓS, J. W.; M.C. FRANÇA e P.L. LEITE. Caracterização e Hierarquização de Pólos Agro-industriais. In: BANCO DO NORDESTE – ETENE. **Estudos Sobre a Agroindústria do Nordeste,** Fortaleza, v. 5, 1992.

SANTOS, R. D. **Migration and Urban Poverty in Northeast Brazil**. Recife: CME/PIMES - UFPE, 1979. (Série estudos, 5)

SILVA, J.G. da; *et al.* **A irrigação e a Proble-mática Fundiária do Nordeste**. Brasília: PRONI/UNICAMP - DF, 1989.

SILVA J.M.A. da; REZENDE, A.M. e SILVA, C. A. B. da. Avaliação de Pólos Agro-industriais do Semi-árido Brasileiro: Condi-cionantes Críticos do Pólo Agro-industrial Petrolina/Juazeiro. In: **SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS DO MINISTÉ- RIO DO MEIO AMBIENTE E DA AMA-ZÔNIA LEGAL/ SUDENE/ FUN- DAÇÃO ARTHUR BERNARDES**, Bra- sília - DF/ Recife - PE/Viçosa - MG, Set., 1996.

SOUZA, H.R. e OLIVEIRA, A.C. **Irrigação e Desenvolvimento Regional: o caso do Submédio São Francisco**". FADE - UFPE/CODEVASF, Recife - PE, 1995.

Recebido para publicação em 14.ABRIL.1997.