

35º Encontro Anual da Anpocs
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
GT 20 – Metamorfoses do rural contemporâneo

**Para além das transferências de renda –
os programas sociais e os novos mercados no desenvolvimento
territorial do Semi-árido brasileiro**

Arilson Favareto
Ricardo Abramovay
Maria do Carmo D'Oliveira
João Fábio Diniz

Caxambu, Minas Gerais
Outubro de 2011

**Para além das transferências de renda –
os programas sociais e os novos mercados no desenvolvimento
territorial do Semi-árido brasileiro**

Arilson Favareto
Ricardo Abramovay
Maria do Carmo D'Oliveira
João Fábio Diniz

Resumo

Na primeira década dos anos 2000, uma das características marcantes da experiência brasileira é ter conseguido um crescimento econômico continuado e generalizado no território nacional, o que se fez acompanhar de expressiva redução da desigualdade e da pobreza: somente de 2004 até o final da década mais de 19 milhões de pessoas saíram da linha de pobreza e 32 milhões passaram das classes D e E para as classes A, B e C. Mas esta melhora generalizada não foi a realidade da década anterior, marcada por crescimento econômico pífio e aumento da desigualdade de renda, ainda que com forte redução da pobreza monetária. Naquele período, aproximadamente um em cada cinco municípios brasileiros alcançou uma convergência positiva nestes três indicadores. E uma das regiões onde houve maior concentração deste tipo de situação foi o Cariri Paraibano, no Semi-árido do Nordeste. Mesmo após uma década, interrogar as razões deste aparente sucesso é importante porque ajuda a compreender sob que condições regiões estagnadas logram alterar e melhorar sua trajetória e seu estilo de desenvolvimento. O artigo mostra que, naquela região, isto ocorreu devido a uma crise das atividades tradicionais das elites locais – pecuária e algodão -, associada à elevação dos pisos mínimos de renda dos mais pobres propiciada pelas transferências de renda. As políticas sociais revelam assim um efeito muito positivo não só sob o ângulo social, mas também político: elas são apenas uma dimensão de um processo mais amplo de democratização e de redução das desigualdades no acesso à educação, à saúde e provavelmente também à justiça, ao sistema bancário e ao mercado. Mas o artigo mostra também que, mesmo em situações onde há um significativo esforço governamental em criar novas condições produtivas sob este novo contexto, como é o caso do apoio à constituição do mercado de leite no Cariri paraibano, há estruturas locais de longa duração que pesam enormemente, limitando o alcance e o dinamismo destas iniciativas. As iniciativas econômicas típicas das regiões rurais continuam, assim, marcadas pela continuidade daquilo que já se fazia antes destes nítidos processos de melhoria: atividades agropecuárias de pequena escala e com precário dinamismo de mercado. É verdade, portanto, que a realidade do Nordeste, em geral, e do Semi-árido, em particular, vem passando por um nítido e inegável processo de mudança. Mas esse novo ciclo só será duradouro e romperá com a dependência das transferências de renda se um novo ciclo de políticas públicas se instituir. Nele, a preocupação crucial precisará ser orientar os agentes locais à valorização de seus ativos ambientais e à transformação de sua relação com o território tendo em vista, sobretudo, as ameaças representadas pelas mudanças climáticas nas regiões semi-áridas brasileiras.

Introdução¹

Por que razão processos de desenvolvimento assumem manifestações tão distintas na escala territorial? Por que motivos os esforços em promover o desenvolvimento de regiões interioranas dão origem a resultados tão heterogêneos em diferentes lugares? Deixando de lado aqueles que preferem ignorar que há uma diferenciação espacial relevante na ocorrência dos processos de desenvolvimento, há uma polarização nas maneiras de responder a esta questão. A primeira encontra forma no relatório *Reshaping Economic Geography* (Banco Mundial, 2009). Seu postulado principal é que o equilíbrio no longo prazo depende de que sejam removidos os obstáculos à plena integração dos mercados e à formação de economias de aglomeração. Diferenciações espaciais seriam assim “acidentes” da geografia econômica, mas com uma tendência de convergência em termos de estilo e de resultado dos processos de desenvolvimento. A segunda, num sentido bastante diferente, assume que os “territórios importam” e é representada por toda uma tradição de mais de trinta anos de estudos da chamada abordagem territorial do desenvolvimento². Seu núcleo reside na afirmação de que haveria um conjunto de características nas formações sociais locais que respondem, em última instância, pelas possibilidades e constrangimentos a que esta unidade espacial se combine de particular maneira às dinâmicas mais gerais de desenvolvimento. O sucesso ou o fracasso dos territórios dependeria, portanto, de sua história e de sua morfologia, de suas estruturas sociais e de suas condições naturais.

Na primeira década dos anos 2000, uma das características marcantes da experiência brasileira é ter conseguido um crescimento econômico continuado e generalizado no território nacional, o que se fez acompanhar de expressiva redução da desigualdade e da pobreza: somente de 2004 até o final da década mais de 19 milhões de pessoas saíram da linha de pobreza e 32 milhões passaram das classes D e E para as classes A, B e C. Mas esta melhora generalizada na renda das famílias brasileiras não foi a realidade da década anterior, marcada por crescimento econômico pífio e aumento da desigualdade de renda, ainda que com forte redução da pobreza monetária. Nos anos noventa, aproximadamente um em cada cinco municípios brasileiros alcançou uma convergência positiva nestes três indicadores. E uma das regiões onde houve maior concentração deste tipo de situação, naquele período, é o Cariri, no Semi-árido da Paraíba, Nordeste do país. Mesmo após uma década, interrogar as razões deste aparente sucesso é importante porque ajuda a compreender sob que condições regiões estagnadas logram alterar e melhorar sua trajetória e seu estilo de desenvolvimento.

¹ Este texto é uma versão ligeiramente modificada de trabalho produzido no âmbito do Programa Dinâmicas Territoriales Rurales coordenado pelo Rimisp – Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural (www.rimisp.org). Os autores agradecem os comentários de Julio Berdegue, Felix Modrego e Ghislaine Duque, embora sejam, obviamente, os únicos responsáveis pelo conteúdo aqui apresentado. O agradecimento se estende também a Beatriz Saes pelo seu apoio no trabalho com os dados secundários utilizados no estudo, e às várias organizações da região do Cariri pelo auxílio e atenção que nos dispensaram e que foram fundamentais durante o trabalho de campo realizado.

² A literatura sobre o tema é vasta. Um marco inaugural é o famoso estudo de Arnaldo Bagnasco (1977). Uma boa coletânea pode ser encontrada em Benko & Lipietz (1993; 1998). E um apanhado das várias vertentes encontra-se em Favareto (2007).

A análise desta região é o objeto deste artigo, que por sua vez é parte integrante de um amplo programa de pesquisas coordenado pelo Rimisp – Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural, levado a cabo em onze países da América Latina³. A hipótese geral do programa é que o desempenho dos indicadores de desenvolvimento de um determinado território depende da maneira como se comportam as coalizões de atores sociais locais, os ativos mobilizados em suas estratégias e as instituições por eles criadas para conduzir e regular a vida social e econômica local.

Numa aparente contradição com este postulado, pretende-se demonstrar que, no Cariri paraibano, a convergência nos indicadores analisados foi o resultado de dois processos de origem exógena à região. Por um lado, houve uma crise aguda dos sistemas de produção tradicionais baseados no binômio algodão-pecuária, explorados por grandes proprietários rurais. Crise que foi motivada pela concorrência com as fibras sintéticas e outras regiões produtoras, pela ocorrência de uma praga que praticamente dizimou as lavouras de algodão no Nordeste brasileiro, e pela falência dos mecanismos de apoio do Estado que, até então, sempre havia permitido uma recomposição do poder das elites locais. Diferente de outras regiões brasileiras, não houve, ali, uma reestruturação das atividades econômicas destas elites. Por outro lado, houve a introdução de programas e políticas governamentais estaduais e, principalmente nacionais, que resultaram em maciças transferências de renda às regiões interioranas, elevando as condições básicas de vida de suas populações. O resultado combinado destas duas tendências foi um crescimento das rendas familiares e a diminuição da pobreza e da desigualdade de renda.

Porém, se houve esta desmontagem de estruturas econômicas tradicionais de dominação, com o fim da dependência dos agricultores pobres perante os antigos fazendeiros para obter oportunidades de trabalho e de acesso a serviços, não se pode dizer que esteja em curso um processo de dinamização da vida econômica e social local inequivocamente promissor. Primeiro porque esta melhora nos indicadores se deu a partir de um patamar muito baixo. Segundo porque as atividades econômicas ascendentes – o comércio de bens de consumo popular e um incipiente mercado de leite impulsionado por compras governamentais – ainda são muito pequenos e fortemente dependentes do Estado. E é aqui que o peso da formação histórica do território se revela um elemento definidor da trajetória recente da região, dissipando a aparente contradição entre os elementos endógenos e exógenos na determinação dos estilos de desenvolvimento. A estrutura agrária fortemente concentrada no Cariri funcionou desde cedo como um bloqueio a que os setores mais pobres da população local pudessem acumular os capitais (Bourdieu, 1990; 2003) e formar as habilidades sociais (Fligstein, 2003) necessárias para desenvolver novas atividades que não aquelas necessárias ao fornecimento de mão-de-obra a baixo custo para as atividades de produção do algodão e da pecuária. Coerente com esta estrutura econômica, a estrutura social se erigiu de maneira a concentrar todo o poder nestas elites agrárias, restringindo a base de apoio da coalizão política dominante e as formas de organização locais, mantendo as

³ Para mais detalhes consultar o site do Programa Dinámicas Territoriales Rurales em www.rimisp.org.

características de uma sociedade de acesso restrito (North, 2009). A estrutura produtiva do Cariri permaneceu altamente concentrada e com baixo grau de diversificação, tornando-se não só vulnerável a crises, como a que atingiu a atividade algodoeira no passado, como também sem constituir bases locais de acumulação dos diferentes capitais (econômico, cultural e social) capazes de sustentar uma reestruturação produtiva diante da crise ou das oportunidades que se abrem hoje, caso das maciças transferências ou das possibilidades abertas aos novos usos sociais dos recursos naturais, como a produção de energia solar ou eólica ou a valorização da biodiversidade local.

A principal contribuição das próximas páginas é mostrar como a história da região é capaz de explicar tanto a ocorrência do bom desempenho nos indicadores já assinalados, mas também e, sobretudo, quais são os bloqueios para que essa mudança seja duradoura e ainda mais profunda. Com isso, coloca-se ao menos um grão de sal na afirmação de que, na primeira década dos anos 2000, por se estar logrando uma generalizada diminuição da pobreza e da desigualdade de renda, bastaria apenas fazer mais do mesmo. Diferente disso, o caso analisado lança uma forte dúvida sobre a capacidade das regiões interioranas em dinamizar a estrutura produtiva local somente a partir da injeção de recursos externos, sem mudar a base de incentivos à sua organização econômica e social. Se é verdade, como mostra Davezies (2008) que há uma crescente dissociação entre regiões produtoras e regiões consumidoras no mundo contemporâneo, também é verdade que não se pode esperar que às áreas rurais ou interioranas seja reservado somente o segundo destino. Há ainda muito espaço para alterar as bases econômicas destes territórios de forma a aproveitar novos potenciais e novas formas de inserção produtiva das famílias mais pobres.

Para expor as evidências em torno destas afirmações o artigo está organizado em três seções. Na primeira se reconstitui sinteticamente os processos de evolução histórica e de formação das estruturas sociais regionais até a situação de crise das atividades tradicionais, destacando seu impacto para a ocorrência dos indicadores em tela. Na segunda, são discutidos aspectos relativos ao estilo de desenvolvimento territorial que, após a crise, vem se configurando no Cariri. Na terceira seção são analisados os bloqueios a que este estilo de desenvolvimento territorial se constitua numa configuração mais próxima aos requisitos contidos na idéia de sustentabilidade. Na parte final do texto são destacadas algumas implicações disto para se pensar as políticas públicas para o desenvolvimento das regiões rurais brasileiras, com destaque óbvio para o Semi-árido nordestino.

1. O Cariri paraibano: breve síntese da evolução histórica do território

A escolha do Cariri, no Sertão Semi-Árido do Estado da Paraíba, no Nordeste do Brasil, como caso para um estudo aprofundado, se deu por várias razões: o Nordeste é a região onde historicamente se concentrou a pobreza rural no Brasil; a Paraíba em particular é o estado onde proporcionalmente se verificou a maior ocorrência de municípios onde

houve redução da pobreza e da desigualdade acompanhadas de aumento da renda, num período (os anos noventa) em que a regra foi a estagnação econômica acompanhada de aumento da desigualdade, ainda que com redução da pobreza; e o Cariri, dentre as várias regiões daquele estado brasileiro, vem apresentando uma dinâmica interessante, tendo melhorado significativamente o seu Produto Interno Bruto comparativamente a outras áreas da Paraíba (Sebrae, 2009). Esta é, também, uma das áreas com maior concentração de municípios que melhoraram expressivamente sua posição relativa no mais recente ranking de desenvolvimento humano publicado no país (Firjan, 2009)⁴.

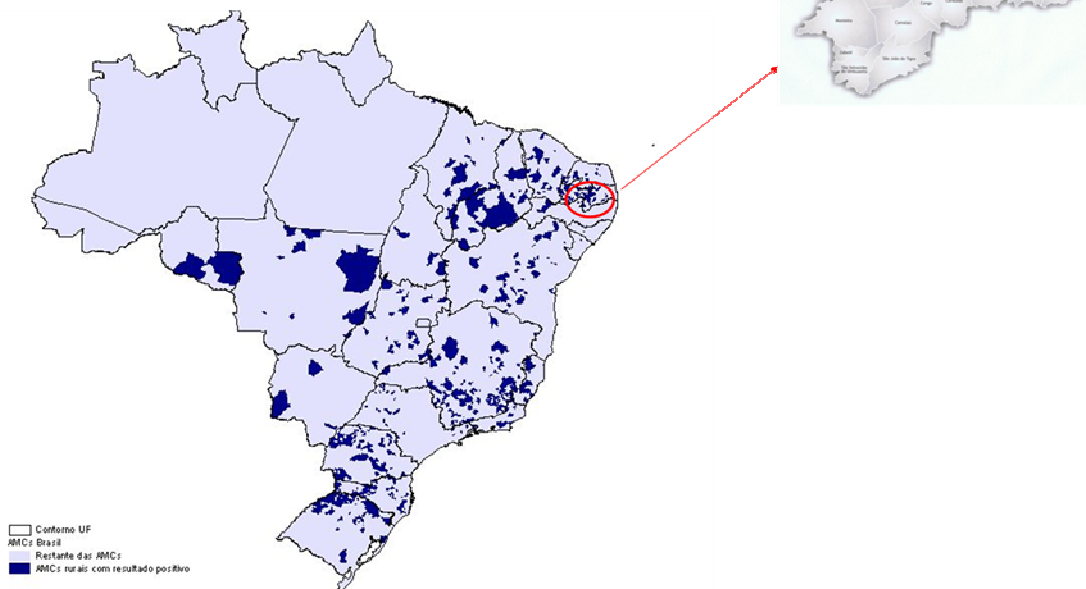
A formação da configuração territorial

O Cariri paraibano, localizado no Semi-árido nordestino é formado por vinte e nove municípios. Está situado em uma região do bioma Caatinga, de clima Semi-árido, apresentando os menores índices pluviométricos do Brasil. Com uma área de 7.075 km². Ali residem 119.999 habitantes urbanos, 47.429 habitantes rurais, segundo as estatísticas oficiais brasileiras, segundo a qual são os municípios quem estabelece os limites entre a área rural e urbana; se for adotado o critério da OCDE, a população rural seria 100% pois se trata de território com muito baixa densidade populacional. Todos os municípios deste território são de pequeno porte para os padrões brasileiros. O maior deles, Monteiro, tinha em 2000 aproximadamente 27 mil habitantes. Segundo os dados do novo censo demográfico, a população local encontra-se estagnada, o que indica que, descontada a taxa de fecundidade local, ainda há a saída de pessoas, embora em proporção muitíssimo inferior ao que ocorria no passado, quando o Cariri era uma área de forte êxodo rural (IBGE, 2010). O Mapa 1 a seguir mostra a localização deste território.

⁴ Além disso contribuiu para a escolha o fato de que, nesta região, houve interesse e disposição de organizações locais em participarem do estudo e em se debruçarem sobre seus resultados para, à luz disto, refletir sobre as iniciativas de promoção do desenvolvimento ali em curso.

Mapa 1

**Distribuição espacial dos municípios brasileiros onde
houve, simultaneamente, aumento da renda,
diminuição da pobreza, e diminuição da
desigualdade
(1991-2000)**



Esta região teve como núcleo inicial de sua formação histórica o município de São João do Cariri, originado da doação de uma sesmaria (enormes porções de terra doadas pela Coroa portuguesa a donatários por ela escolhidos) em 1669. Antes disso, a região era habitada por índios Cariri, de onde vem o nome da região. São João foi elevado à categoria de vila em 1800 e, neste momento, era o principal centro de uma vasta área que cobria praticamente um terço do que hoje é o Estado da Paraíba, envolvendo, além do Cariri, a área conhecida como Planalto da Borborema, de transição entre as terras baixas do litoral – onde predominou a lavoura canavieira - e as terras altas do sertão - onde se concentrava uma crescente atividade pecuária .

Nesta mesma época uma vila vizinha a São João do Cariri, situada já no Planalto da Borborema, ganhava destaque crescente por sua localização privilegiada. Ali, num povoado criado em fins do século XVII formou-se uma aldeia e em torno dela, surgiu uma feira, cuja importância foi crescente à medida que crescia também a atividade econômica e a necessidade de maiores e mais frequentes ligações entre sertão e litoral. Esta localidade foi elevada à categoria de freguesia em 1769 e à categoria de vila em

1790. Gradativamente esta vila, que viria a ser rebatizada como Campina Grande, ganhou proeminência, destacou-se dos vínculos com São João do Cariri, que manteve-se como um pequeno município (pouco mais de 4 mil habitantes atualmente), e consolidou-se como uma das mais importantes cidades do interior do Nordeste sob vários aspectos, atualmente com 386 mil habitantes, um parque tecnológico de destaque e uma das principais universidades desta região do Brasil. Nela se instalaram as principais indústrias do Estado se formaram várias lideranças políticas da Paraíba, sempre ligadas às duas atividades econômicas principais que perdurariam até fins do século XX: o algodão e a pecuária, ambos cultivados em grandes propriedades. Campina Grande firmou-se como capital econômica da Paraíba, rivalizando em poder com João Pessoa, situada no litoral, de base canavieira, e capital política do Estado.

Nesse quadro, o Cariri, assim como praticamente todo o Semi-árido paraibano, passou a ser polarizado por Campina Grande. Para lá eram exportados os bens primários para transformação e comercialização. Para lá eram canalizados os excedentes obtidos com esse comércio, sob a forma do consumo de bens manufaturados e serviços. Para lá eram direcionados os investimentos das elites locais interessadas em diversificar seu portfólio de atividades. Para lá eram direcionados todos os que precisavam acessar serviços públicos: lá estudavam os filhos das elites e da pequena classe média local.

Até a década de setenta no século XX, as áreas rurais do Semi-árido, Cariri incluído, tinham sua atividade econômica praticamente reduzida à convivência conflituosa entre as grandes fazendas de gado e minifúndios. Com o objetivo de formar os pastos e garantir a manutenção da fazenda, as primeiras contratavam moradores e minifundistas para plantarem fibras e alimentos. Elas representavam praticamente a única fonte de emprego, de geração de alimentos e de renda monetária para pequenos proprietários e trabalhadores sem-terra. Para se ter uma idéia do grau de concentração fundiária, segundo dados do último Censo Agropecuário brasileiro (IBGE, 2006), portanto após a constituição de vários assentamentos de reforma agrária do Governo Federal, os 10% de proprietários com maiores áreas ainda mantinham sob sua posse 55% das terras na região, enquanto os 30% de proprietários com menores estabelecimentos, somados, controlavam 1%. Esta forte rigidez das estruturas econômicas locais deu origem a estruturas sociais a elas coerentes (Bourdieu, 2003), tendo em sua base uma polaridade que envolvia as figuras típicas dos sertanejos e dos coronéis.

O *habitus* sertanejo que marca o comportamento social das famílias de agricultores, pode ser resumido em alguns componentes como: a) a lógica de resistência permanente em um sistema de reprodução social que bloqueia suas possibilidades de emancipação econômica via produção de excedentes ou acesso a rendas de trabalho, b) a dependência constante do poder dos fazendeiros e coronéis que controlavam o mercado de trabalho e todas as demais instâncias da vida social local, c) os laços familiares como principal estratégia de superação das dificuldades decorrentes de um ambiente com tal precariedade. Sob o ângulo da vida material, esse comportamento é tornado possível por conta da combinação entre a convivência conflituosa entre os minifúndios, que sempre garantiram o básico do sustento das famílias de sertanejos, e os latifúndios que

absorviam o excedente do trabalho desses agricultores nas únicas possibilidades de emprego temporário e precário existentes.

No outro pólo da dominação, a figura dos fazendeiros, os antigos “coronéis”, personifica aquele controle absoluto da vida social e econômica local. Deles, historicamente dependeu o acesso a qualquer renda monetária, pelo controle que exerciam sobre o mercado de trabalho e de produtos alimentares. Deles dependia o acesso a serviços básicos, como o provimento dos meios para acessar hospitais ou atendimento médico. E deles dependia, ainda, o acesso ao sistema político formal, dos serviços cartoriais ao voto, passando pela administração de conflitos locais numa espécie de personificação da lei e do poder.

Esta configuração social é perfeitamente retratada em clássicos do pensamento social brasileiro como os livros *Coronelismo: enxada e voto*, de Vitor Nunes Leal, ou, num registro diferente, mais antigo, mas igualmente crucial para seu entendimento, em *Os sertões*, de Euclides da Cunha. Uma configuração social típica daquilo que Douglass North (2009), em seu mais recente livro, chamou de ordens de acesso limitado, e que anteriormente Max Weber (1915/1998) havia chamado de sociedades fechadas: aquelas nas quais a livre associação não é a forma predominante de organização da vida econômica, bloqueando assim os circuitos de concorrência e acumulação necessários ao dinamismo que marca as sociedades mais ricas e menos desiguais, aquelas que North chama de estados de acesso aberto, nas quais os processos de dominação social são despersonalizados e a concorrência no plano da política e da economia abre caminho a inovações que resultam em melhorias significativas no nível de vida das pessoas.

Isso leva, finalmente, ao tema das coalizões políticas. Nas sociedades, como o Cariri, onde o acesso aos recursos naturais, ao mercado de trabalho e às oportunidades de participação da vida social são limitadas, não cabe ao Estado o monopólio da violência. Diferente disso, a violência é dispersa em formas econômicas e simbólicas e todo o desafio às elites locais consiste em encontrar formas de explorar oportunidades de ganho que mantenham essas formas veladas de violência. E o principal meio para tanto é a restrição da possibilidade de formar organizações a um pequeno número de indivíduos: as próprias elites (North, 2009). Daí a profunda dependência e promiscuidade entre organizações privadas e públicas, característica das sociedades de acesso fechado e típicas do coronelismo nos sertões do Brasil. Algo que permite entender as razões das formas de captura que levaram ao fracasso de todas as iniciativas voltadas à dinamização da vida econômica do interior do Nordeste na segunda metade do século XX como, por exemplo aquelas preconizadas por Celso Furtado (1958) nos fins dos anos cinquenta e que levariam à criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e seus maciços investimentos nas décadas seguintes: em vez de uma forte aposta na diversificação econômica e na formação de um forte mercado consumidor local, como inicialmente postulado, o perfil dos investimentos acabou por se concentrar em formas de ajuda às elites tradicionais, compensando sua baixa competitividade, e na formação de pólos dinâmicos em

determinadas regiões, mas que acabaram se tornando enclaves sem capacidade de irradiação dos seus efeitos positivos para o conjunto da economia regional (Cohn, 1993).

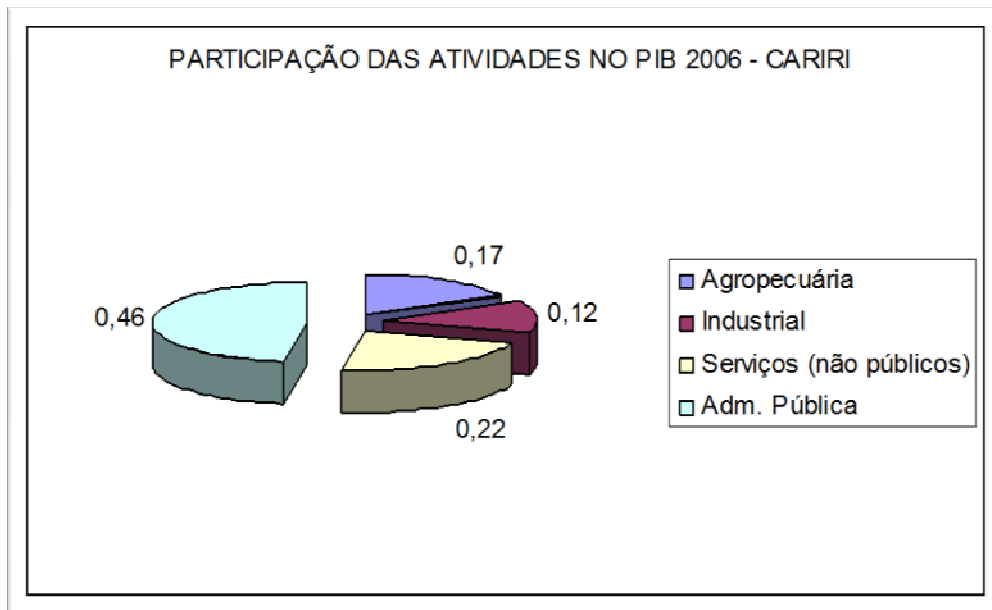
Crise e reestruturação (parcial) da configuração territorial

Algo ocorre na virada dos anos noventa para a primeira década deste século. Dois movimentos de origem exógena à região do Cariri explicam essa mudança e permitem entender a situação de crise e a conseqüente reestruturação do campo de forças que marca a configuração territorial (Favareto & Abramovay, 2006).

O primeiro destes movimentos remonta alguns anos antes: durante a década de setenta, o sistema agrário regional entra em processo de crise, principalmente devido à impossibilidade de concorrência das fibras naturais da economia local – devido aos baixos patamares de produtividade, decorrentes tanto do precário desenvolvimento tecnológico local como de restrições ambientais - com as fibras sintéticas introduzidas no mercado mundial e com novas regiões produtoras. A crise é agravada a partir do final dos anos oitenta devido ao abandono das políticas agrícolas, em particular os subsídios e os preços garantidos. Por um lado, as unidades de produção familiares voltaram-se praticamente à subsistência, condicionada por difíceis condições climáticas. A isso se pode acrescentar outro problema: com o fim da política de preço mínimo, mesmo nos anos chuvosos, a renda do produtor seria prejudicada pela diminuição dos preços. Por outro lado, os investimentos dos grandes proprietários eram restringidos pela falta de renda propiciada pelo algodão e pelo sisal e, principalmente, pela diminuição dos projetos subsidiados pela Sudene e pelo Banco do Nordeste. Isto é, à crise dos sistemas produtivos locais, somou-se a crise dos instrumentos de Estado que sempre compensavam o baixo dinamismo e a fragilidade da competitividade da economia local. E para completar, naquele mesmo período a disseminação descontrolada da praga do bicudo praticamente dizimou as lavouras de algodão.

Os dados a seguir ilustram esse declínio das diversas atividades econômicas locais. Neles se pode notar claramente como a atividade agropecuária que historicamente foi o motor da economia regional passa a ocupar um lugar minoritário na formação do Produto Interno Bruto da região, com uma participação de apenas 17%, enquanto a Administração Pública responde por 46%. Trata-se de uma situação generalizada em todos os municípios: em alguns deles a participação da Administração Pública chega a mais de 50% (59% em São João do tigre, 58% em Amparo, 56% em Santo André e São José dos Cordeiros, 54% em Alcantil) e o menor percentual é de 29% (em Caturité); por outro lado, a participação da agricultura só excede os 30% em Congo (36%) e na grande maioria dos casos gira em torno da média regional.

Gráfico 1



Fonte: IBGE (2006).

O segundo movimento que leva a uma recomposição da configuração territorial é o maciço processo de transferências de renda, que marca um vasto conjunto de municípios interioranos no Brasil. Esta mesma lógica se faz presente no Cariri Paraibano. A generalização da aposentadoria rural, a partir de 1988, e a mudança que instituiu o valor básico em um salário mínimo, tiveram um papel importante para a compensação da perda de renda do setor agropecuário (Abramovay & Morelo, 2010): segundo o IPEA, no Semi-árido a participação do setor agropecuário diminuiu entre 1988 e 1998 de R\$ 6 bilhões para R\$ 3,5 bilhões, enquanto os gastos públicos com aposentadorias rurais passaram de 2 para 4,1 bilhões de Reais. E é nos anos noventa que se instituem programas sociais de alguma envergadura, que seriam ampliados enormemente na década seguinte. É também nos anos noventa que se dá o processo de descentralização de algumas políticas de ampla cobertura como a educação e a saúde, resultando na maior transferência de verbas públicas e contratação de pessoal nos municípios.

Para se ter uma idéia da magnitude dessas transferências, na tabela abaixo é apresentada a porcentagem da renda total do município que é proveniente de transferências governamentais, o percentual de pessoas com mais de 50% da sua renda proveniente de transferências governamentais e, por fim, o percentual da renda proveniente do trabalho na renda total do município, destacando sua evolução entre 1991 e 2000.

Tabela 1
Rendas de transferências governamentais no Cariri – 1991/2000

MUNICÍPIO	Renda(%) de transf gov1991	Renda(%) de transf gov2000	Renda - de transf gov - + de 50% da renda total - (%) 1991	Renda - de transf gov - + de 50% da renda total - (%) 2000	Renda rendimentos - do trabalho - (%) 1991	Renda rendimentos - do trabalho - (%) 2000
Alcantil	11,92	26,92	8,83	27,15	77,18	50,51
Amparo	12,14	24,97	10,75	25,34	70,28	59,71
Assunção	14,24	23,49	12,09	23,26	74,03	51,48
Barra de Santana	12,29	28,29	11,18	28,82	75,21	46,38
Barra de São Miguel	12,20	25,56	10,05	24,38	76,47	57,08
Boqueirão	14,21	22,82	11,39	23,36	78,94	59,90
Cabaceiras	13,67	24,75	11,18	24,36	71,56	56,58
Camalaú	16,48	26,05	15,42	28,19	70,11	60,77
Caraúbas	16,85	29,28	14,36	28,89	73,27	50,44
Caturité	10,90	24,25	9,09	23,70	78,14	54,89
Congo	16,42	25,65	14,97	25,83	64,69	59,10
Coxixola	29,77	28,79	31,92	29,43	59,99	51,03
Gurjão	14,10	25,68	11,26	25,72	78,28	61,41
Livramento	18,85	28,83	19,72	29,44	72,85	43,91
Monteiro	16,72	23,87	15,83	23,92	72,93	59,04
Ouro Velho	16,49	23,66	14,84	23,32	73,43	57,18
Parari	21,80	27,23	22,35	28,40	67,64	51,84
Prata	18,69	25,98	18,96	26,01	61,89	51,99
Riacho de Santo Antônio	10,95	17,86	9,21	16,34	78,55	61,15
Santo André	13,41	27,49	11,24	28,55	70,82	59,07
São Domingos do Cariri	18,55	25,64	17,15	25,21	70,65	51,91
São João do Cariri	19,91	26,90	18,48	27,40	70,78	58,76
São João do Tigre	14,98	24,46	14,39	26,78	74,99	60,96
São José dos Cordeiros	14,25	27,36	13,18	30,56	67,94	52,57
São Sebastião do Umbuzeiro	16,75	27,36	15,37	28,16	73,23	58,80
Serra Branca	17,44	28,23	14,41	27,91	61,20	55,49
Sumé	18,35	27,41	17,17	27,69	69,82	60,54
Taperoá	15,68	27,16	15,81	27,80	71,76	47,87
Zabelê	16,26	27,93	14,71	28,70	73,06	62,39

Fonte: PNUD (2010).

Como se pode observar, em 1991 a média das transferências governamentais na renda dos municípios ficou em torno de 16%, enquanto, em 2000, esse valor salta para 26%. Da forma semelhante, o percentual de pessoas com mais de 50% da sua renda proveniente de transferências governamentais salta de aproximadamente 15% para uma média que passa os 25%. Por último, há também uma significativa diminuição da renda proveniente do trabalho na renda total dos habitantes dos municípios: o percentual de 72% cai para um valor sempre menor que 56%. Portanto, resta evidente que a participação das transferências na renda total passa a ter um papel muito mais importante neste início do Século XXI. E vale lembrar que se trata de um fenômeno que, sabidamente, se intensificou na primeira década dos anos 2000 (muito embora reste uma incógnita sobre o seu impacto na renda do trabalho que só poderá se dissipar com a divulgação dos resultados completos do Censo de 2010).

Não por acaso, ao analisar a quantidade de pessoas empregadas formalmente no Cariri paraibano para os anos de 1990, 2000 e mesmo já em 2010, vê-se que estas estão fortemente concentradas na Administração Pública dos municípios. De forma menos significativa, os setores comercial e de serviços também têm alguma importância para a geração de empregos formais.

Tabela 2 - Número de empregos formais no Cariri paraibano - setores do IBGE

	EXTRAÇÃO MINERAL	INDÚSTRIA	SERVIÇOS INDUSTRIAIS	CONSTRUÇÃO CIVIL	COMERCIO	SERVICOS	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	AGROPECUÁRIA.	OUTROS	TOTAL
1990	10	37	12	0	127	394	2.547	16	99	3.242
2000	5	106	40	131	334	691	5.412	59	0	6.778
2008	2	347	95	80	890	1.000	7.749	119	0	10.282

Fonte: Ministério do Trabalho (MTE: 2010)

Tabela 3 - Participação dos setores sobre total de empregos formais no Cariri paraibano – setores do IBGE

	EXTRAÇÃO MINERAL	INDÚSTRIA	SERVIÇOS INDUSTRIAIS	CONSTRUÇÃO CIVIL	COMERCIO	SERVICOS	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	AGROPECUÁRIA.	OUTROS
1990	0,31%	1,14%	0,37%	0,00%	3,92%	12,15%	78,56%	0,49%	3,05%
2000	0,07%	1,56%	0,59%	1,93%	4,93%	10,19%	79,85%	0,87%	0,00%
2008	0,02%	3,37%	0,92%	0,78%	8,66%	9,73%	75,36%	1,16%	0,00%

Fonte: Ministério do Trabalho (MTE: 2010)

Em síntese, os dados apresentados mostram como as duas principais mudanças experimentadas na região do Cariri foram a crise do setor agropecuário tradicional, de

um lado, e a forte entrada de rendas externas ao território por meio de programas públicos de transferência via políticas sociais ou via serviços públicos e pessoa alocado nestes serviços. Como consequência, há uma ascensão, ainda muito incipiente de novas atividades econômicas, destacadamente no comércio de varejo e na produção de leite.

Tabela 4
Principais atividades da Indústria de Transformação no Cariri Paraibano (2008) -
classificação CNAE 2000

Principais atividades (de um total de 347 empregados)	Emprego formal
Atividades de apoio à agricultura	11
Preparação do leite	120
Fabricação de laticínios	65
Fabricação de alimentos para animais	14
Fabricação de produtos de panificação	25
Fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes	12
Fabricação de produtos cerâmicos não-refratários para uso estrutural na construção	37
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos não especificados anteriormente	20

Fonte: Ministério do Trabalho (MTE: 2010)

2. O estilo de desenvolvimento do Cariri no limiar do século XXI

Quais foram os impactos deste duplo movimento – de declínio das atividades agropecuárias tradicionais e de aumento expressivo da participação das transferências de renda - na economia local do Cariri paraibano?

Observando os dados da década de noventa, observa-se um crescimento da renda e uma inflexão nas condições sociais de pobreza e desigualdade. Como se pode ver na tabela abaixo, o desempenho da região é ainda mais surpreendente quando contrastado ao do restante do país, que como já foi dito, naquela década não refletiu um contexto favorável para o desenvolvimento socioeconômico.

Tabela 5
Distribuição das AMCs nas categorias de definição de tipologias de desempenho – Cariri, Região Nordeste, Brasil (1991-2000)

Categoria	Cariri paraibano		Nordeste		Brasil	
	AMCs	%	AMCs	%	AMCs	%
Melhora significativa em renda, pobreza e desigualdade	10	59,0	249	17,1	892	20,9
Melhora significativa em renda e pobreza	1	5,8	315	21,7	895	21,0
Melhora significativa em renda e desigualdade	0	0		0,0	11	0,3
Melhora significativa somente em renda	0	0	70	4,8	269	6,3
Melhora significativa em pobreza e desigualdade	3	17,6	245	16,9	750	17,6
Melhora significativa somente em pobreza	1	5,8	55	3,8	88	2,1
Melhora significativa somente em desigualdade	1	5,8	216	14,9	669	15,7
Nada melhora significativamente	1	5,8	302	20,8	693	16,2
Total	17	100,0	1452	100,0	4267	100,0

Fonte: Censos demográficos, IBGE (1991; 2000).

Mais da metade dos municípios do Cariri paraibano obteve melhora significativa em renda, pobreza e desigualdade. A proporção é três vezes maior que a relação de municípios brasileiros com desempenho positivo nos três índices (Favareto & Abramovay, 2009). E, se comparado aos municípios apenas do Nordeste, a diferença é ainda maior: o Cariri apresentou tendência positiva em um cenário regional não favorável. Mesmo se considerarmos apenas as regiões rurais, ainda assim é notório o desempenho traçado pelo Cariri na década⁵.

Para ir além dos indicadores que envolvem renda, é importante observar o que ocorre com os dados de Índice de Desenvolvimento Humano para o mesmo período. Apesar de algumas diferenças, pode-se notar que os indicadores de educação apresentaram desempenho melhor que em longevidade e renda. Embora, estes últimos também tenham tido, para quase todos os municípios, algum avanço.

⁵ Estes dados, contudo, precisam ser vistos com prudência. O piso inicial era muito baixo e, assim, apesar da melhora expressiva a situação está longe de ser satisfatória. Além disso, os efeitos do Plano Collor, de 1991, podem ter distorcido alguns indicadores. O segundo problema é generalizado para o conjunto do país e, portanto, não impede a comparação. Ressalta-se que estes dados são utilizados aqui apenas como ponto-de-partida da análise qualitativa, e não com um dado em si. As informações estão sendo atualizadas com a recente divulgação dos dados do Censo 2010, que não puderam ainda ser incorporados a este artigo.

Tabela 6
Indicadores de Desenvolvimento Humano Cariri – 1991/2000

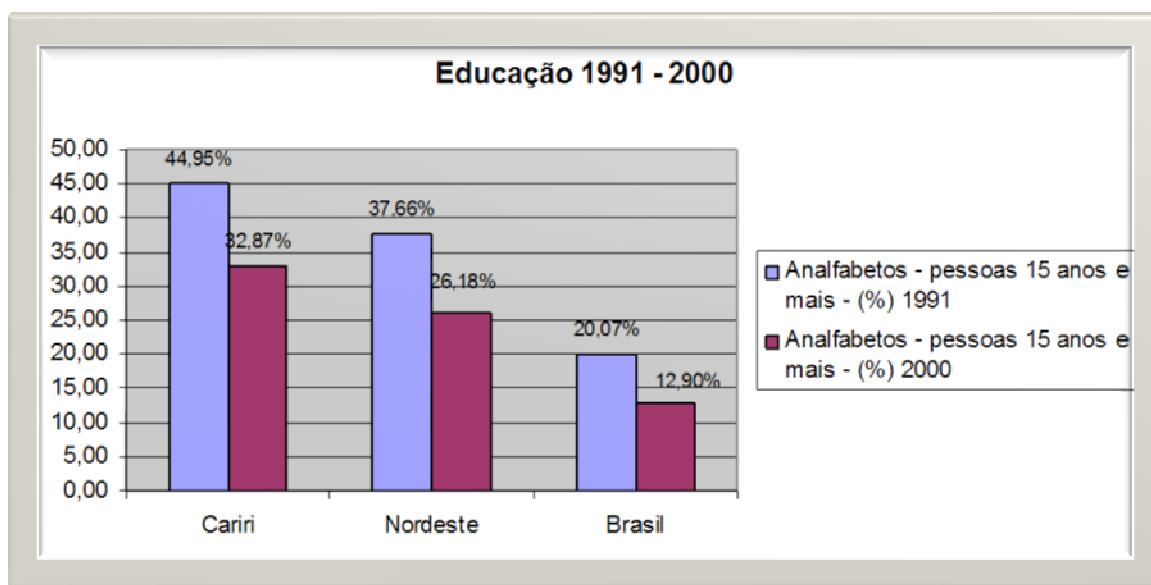
Município	IDH Município Educação 1991	IDH Município Educação 2000	IDH Município Longevidade 1991	IDH Município Longevidade 2000	IDH Município Renda 1991	IDH Município Renda 2000
Alcantil	0,455	0,715	0,603	0,624	0,463	0,479
Amparo	0,511	0,696	0,568	0,619	0,388	0,495
Assunção	0,547	0,717	0,528	0,608	0,424	0,509
Barra de Santana	0,467	0,646	0,536	0,619	0,472	0,461
Barra de São Miguel	0,524	0,724	0,481	0,591	0,488	0,523
Boqueirão	0,551	0,708	0,536	0,591	0,505	0,526
Cabaceiras	0,68	0,821	0,572	0,684	0,487	0,542
Camalú	0,536	0,635	0,568	0,619	0,43	0,49
Caraúbas	0,509	0,731	0,536	0,626	0,459	0,511
Caturité	0,553	0,736	0,507	0,602	0,455	0,512
Congo	0,519	0,693	0,645	0,692	0,433	0,509
Coxixola	0,609	0,752	0,568	0,644	0,435	0,52
Gurjão	0,592	0,759	0,603	0,624	0,464	0,535
Livramento	0,576	0,718	0,469	0,581	0,373	0,459
Monteiro	0,523	0,678	0,538	0,568	0,476	0,563
Ouro Velho	0,575	0,743	0,519	0,619	0,435	0,538
Parari	0,605	0,767	0,519	0,619	0,39	0,501
Prata	0,604	0,691	0,479	0,598	0,425	0,534
Riacho de Santo Antônio	0,412	0,668	0,481	0,591	0,469	0,508
Santo André	0,571	0,743	0,536	0,602	0,445	0,533
São Domingos do Cariri	0,575	0,737	0,603	0,759	0,456	0,53
São João do Cariri	0,637	0,793	0,572	0,684	0,469	0,545
São João do Tigre	0,441	0,59	0,469	0,517	0,374	0,475
São José dos Cordeiros	0,568	0,719	0,621	0,678	0,401	0,496
São Sebastião do Umbuzeiro	0,514	0,659	0,477	0,543	0,443	0,519
Serra Branca	0,645	0,767	0,568	0,658	0,501	0,56
Sumé	0,592	0,739	0,647	0,692	0,481	0,544
Taperoá	0,555	0,701	0,469	0,538	0,421	0,486
Zabelê	0,492	0,674	0,478	0,596	0,433	0,523

Fonte: PNUD (2010)

Outra consideração importante é que, em 1991, todos os dados do IDH para o Cariri apresentam considerável inferioridade à média geral para o Brasil (0,706). Em 2000, o cenário não se altera muito: os valores para educação, longevidade e renda para o Brasil – respectivamente 0,83, 0,71 e 0,72 - continuam bastante superiores ao do Cariri. A diferença é mais marcante em relação à renda. E esta mesma melhoria nos indicadores compostos do IDH se observa em importantes indicadores individuais. Por exemplo, no que diz respeito ao analfabetismo, em 1991 quase 45% da população do Cariri era analfabeta. Ao longo da década de noventa, ocorre uma melhora significativa da situação, levando a uma diminuição de 26,9%. Contudo, em 2000 um terço de sua população ainda não sabia ler nem escrever. E, se comparado às outras regiões, seu desempenho não foi tão positivo – como se pode observar na tabela abaixo, seu avanço foi inferior ao da região Nordeste e à média nacional, que foi de quase 36%. Na saúde o panorama não foi muito mais favorável que o da educação. Em mortalidade infantil o Cariri parte, no início dos anos noventa, de uma situação relativa muito inferior ao resto do país e tem um avanço semelhante ao das outras localidades. Entre 1991 e 2000, a mortalidade infantil diminuiu em aproximadamente 32% no Cariri, que é praticamente a variação para o país todo.

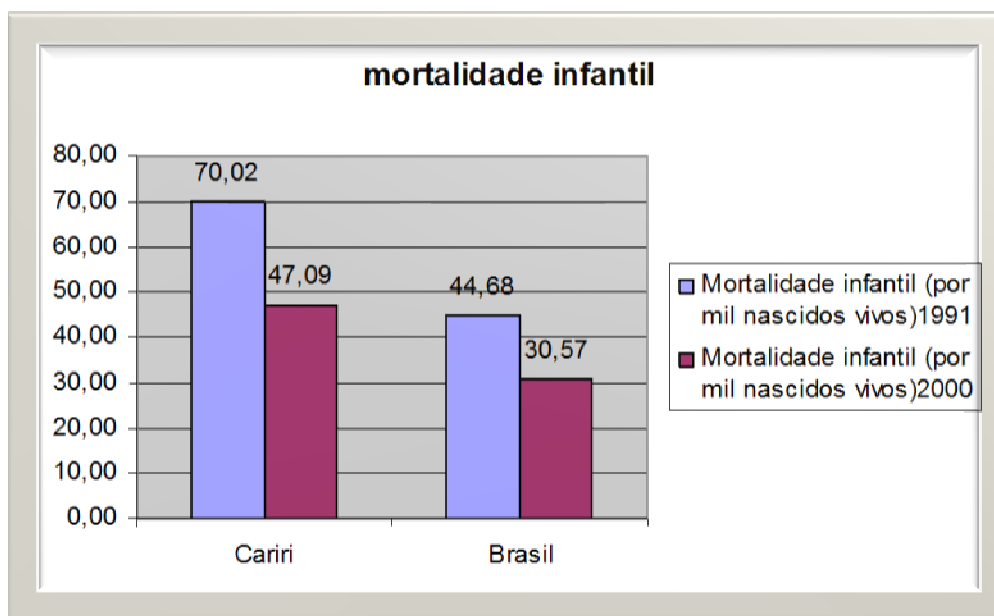
Gráfico 2

Indicadores de analfabetismo - Cariri, Nordeste e Brasil – 1991/2000



Fonte: PNUD (2010)

Gráfico 3
Indicadores de mortalidade infantil - Cariri, Nordeste e Brasil – 1991/2000



Fonte: PNUD (2010)

Quando se olha para a dimensão ambiental há avanços, sobretudo no que se refere a melhores condições de acesso a recursos hídricos. Mas no que diz respeito à cobertura florestal e perda de solos por erosão, em grande medida potencializada justamente pela prática de queimadas, os resultados estão longe de ser positivos. Embora não existam indicadores quantitativos disponíveis para variáveis ambientais, tudo indica que os problemas tendem a se agravar, à medida que todos os estudos sobre mudanças climáticas no Brasil têm sublinhado que o Semi-árido tende a ser o bioma mais afetado pelo aquecimento e as mudanças no metabolismo dos ecossistemas a isso associadas (Nobre et. al., 2010).

No que diz respeito aos recursos hídricos, sabe-se que o Cariri paraibano é a região com menor índice pluviométrico do país. As previsões mais otimistas acreditam que os índices continuarão os mesmos para os próximos anos, com as chuvas mais concentradas em determinados períodos. Para as mais pessimistas ocorrerá uma diminuição crescente das chuvas, o que concorreria para um agravamento da deficiência hídrica. Mesmo assim a quantidade de água armazenada na região é considerada suficiente; o grande problema é a sua distribuição para o consumo da população. Nesse sentido, algumas ações estão sendo bem sucedidas – caso do Programa Um Milhão de Cisternas. A principal obra da região, O Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco, ainda é uma incógnita. O aspecto considerado mais problemático no que se refere à questão hídrica do ponto de vista ambiental são os assoreamentos – o entupimento dos reservatórios em função dos processos erosivos.

No que diz respeito à cobertura florestal, o grande problema ainda é a prática das queimadas, atividade arraigada e herdada de gerações passadas e que consiste em colocar fogo na vegetação da caatinga, trazendo um benefício efêmero: nos dois ou três primeiros anos após sua execução, as cinzas, ricas em sódio e potássio, concorrem para que o solo seja produtivo. Após esse período é necessário que não se façam plantações no local por ao menos cinco anos. Os médios e grandes produtores enfrentam menos problemas, pois podem fazer uma rotação dentro de suas propriedades; mesmo assim, muitos desses que tem criações de caprinos, ovinos ou bovinos usam a terra em repouso para pastagem, o que pode concorrer para a extinção ou diminuição da cobertura. No caso dos pequenos produtores, na maior parte das vezes não há como fazer o pousio: o resultado é uma lavoura escassa e uma deterioração grande do solo que vir a ficar totalmente descoberto depois de certo tempo. Isso muitas vezes leva os proprietários a abandonar as atividades ou mesmo a deixar o local, quando tem início o processo erosivo.

Outro fator extremamente prejudicial à cobertura vegetal do Cariri paraibano foi a praga que assolou a palma forrageira – planta típica da região e muito usada na alimentação animal, a Cochonilha. Estima-se que em toda a região tenha se perdido cerca de 200.000 ha de palma forrageira, o que pode ser considerado um desastre ambiental para a região.

Além disso, a retirada de vegetação para utilização como lenha, historicamente outro problema que leva à contínua perda de cobertura vegetal, tem sido atenuada graças ao aumento do consumo de gás envasado.

No que diz respeito aos solos, sua degradação está diretamente ligada à destruição da cobertura vegetal. Um aspecto central é a grande diferença entre a deterioração dos solos nas áreas onde há caatinga e naquelas onde ela foi derrubada através de queimadas. Nas primeiras estima-se que a perda de solo seja de cerca de 5 toneladas por hectare a cada ano; já nas áreas onde não há a cobertura da caatinga, essa perda atinge 65 toneladas por hectare no mesmo período. O grande risco que acompanha a perda de solo é o caminho que se abre para a erosão e a remoção da camada fértil do solo. A erosão pode ser muito violenta, a ponto de abrir grandes cortes na terra. Após o início dos processos erosivos, caso não sejam feitas ações de recuperação, o caminho fica aberto para a desertificação do solo e o assoreamento das reservas hídricas.

Finalmente, não se poderia falar do estilo de desenvolvimento do território sem uma menção, ainda que breve, à condição feminina neste novo contexto, já que esta é uma dimensão importante das desigualdades intra-territoriais. Dentre os programas sociais o *Bolsa Família* se destaca porque é significativo o número de pessoas do sexo feminino que, por orientação governamental, são as titulares do cartão que garante a retirada do dinheiro oferecido aos beneficiários. Isso implica no exercício, por estas mulheres, de funções como filiar-se ao programa, realizar as ações que são obrigatórias para a manutenção de seu fornecimento, fazer as operações bancárias correspondentes. Por aí, abre-se uma possibilidade de que a mulher rompa o confinamento à esfera doméstica e

venha paulatinamente a adquirir um papel mais participativo na economia da casa e, em certa medida, na sociedade local de maneira mais geral.

Vão no mesmo sentido as ações relativas à obtenção da água. Devido à carência desse recurso, sempre coube à mulher fazer longas e penosas caminhadas em direção a poços e açudes com o intuito de obter o mínimo necessário para as atividades cotidianas e o consumo doméstico. Com alguns programas de acesso a recursos hídricos a obtenção de água ficou mais fácil para um número significativo de domicílios rurais. Isso fez com que o longo tempo anteriormente gasto na aquisição do recurso fosse liberado para outras atividades. Um exemplo que pode ser citado por se referir às duas situações – a carência hídrica e a maior participação da mulher – diz respeito ao Programa Garantia Safra (programa de garantia de renda em situações de seca). Como mostram Kawamura et. al. (2010), este auxílio é hoje obtido por um número significativo de mulheres na região, o que reflete uma participação maior da mulher nas atividades produtivas e na gestão financeira dos estabelecimentos.

O que todos estes dados parecem demonstrar é que, apesar da melhoria nada desprezível nos indicadores, tanto econômicos como sociais, não se pode afirmar que a realidade regional apresentou uma mudança profunda de panorama. O Cariri permanece sendo uma região pobre e com agudos problemas de assimetria perante a média brasileira e com graves dramas ambientais. O que houve foi a mudança em uma secular inércia regional e que vem permitindo, para usar os termos de Amartya Sen (1998), um lento processo de formação de capacitações (*capabilities*) – tal como o acesso à educação básica, escapar à morbidez prematura -, necessárias à determinados funcionamentos (*functionings*) – como gozar de padrões mínimos de saúde - coerentes com as realizações (*achievements*) mais usuais de uma sociedade democrática e de mercado – como ter acesso a informação, poder interpretar oportunidades de inserção social e buscar os meios para fazê-las. Portanto, nem de longe se pode afirmar que a região do Cariri paraibano encontrou um padrão de desenvolvimento que possa ser tomado como exemplar e que sirva de modelo a outras regiões. Mas o processo em curso aponta para uma expansão das liberdades individuais com reflexos sociais e políticos inegáveis e que representam uma efetiva mudança, ainda que incremental.

Dinâmicas territoriais, estruturas sociais e instituições

A situação experimentada pela região do Cariri revela que há uma coerência entre as dinâmicas territoriais, as estruturas sociais formadas na longa trajetória histórica do lugar e a constituição de instituições que moldam as escolhas dos agentes locais, e que se consolidam em ao menos cinco instâncias empíricas fundamentais– estrutura agrária e de acesso aos recursos naturais, o grau de concentração e de diversificação da estrutura produtiva, a relação com centros urbanos próximos, a história de constituição e acesso a mercados e, finalmente, as coalizões sociais, especialmente as habilidades

sociais mobilizadas por estas coalizões, sua composição e seu estilo de atuação diante dos conflitos sociais, econômicos e ambientais⁶.

Os direitos de propriedade em torno das formas de uso dos recursos naturais no período de início da atividade econômica local (North, 1981) foram determinantes para a moldagem de uma estrutura social típica das sociedades de acesso restrito (North, 2009), marcadas por forte rigidez e uma acentuada assimetria, expressas numa **estrutura agrária e de acesso aos recursos naturais** com forte concentração da propriedade fundiária e o conseqüente bloqueio a formas de mobilidade social às populações mais pobres.

Concomitantemente, **as relações entre as áreas rurais e os centros urbanos** provedores de serviços se estabeleceram em detrimento das pequenas cidades da própria região, privilegiando os vínculos com um grande centro próximo ao território – a cidade de Campina Grande. Com isso, se direcionaram para fora do Cariri os excedentes econômicos e os investimentos educacionais e profissionais, dando origem a uma situação onde, para usar os termos de Jacobs (2000), a relação entre a cidade e a região rural se estabeleceram de forma a esterilizar a segunda, e não de fecundá-la com as oportunidades que tendem a se concentrar no urbano. Coube as áreas rurais, nesta divisão territorial do trabalho, se consolidarem como exportadoras de produtos primários, de baixo valor agregado e sem vínculos fortes com **mercados** promissores e dinâmicos. Como conseqüência, foi sendo moldada uma **estrutura produtiva** igualmente rígida e especializada em atividades pouco dinâmicas – pecuária e fibras -, com baixa capacidade de inovação e de geração de efeitos de complementaridade com outros setores.

Tal contexto não favoreceu o surgimento de **coalizões** amplas e inovadoras. Ao contrário, tudo concorreu para reservar às elites locais os capitais e as habilidades sociais necessárias à condução da vida política e econômica local. A identidade territorial local reforçou esta imagem de região pobre e marcada por restrições, de resistência às condições ambientais adversas, e de vocação para a produção de fibras e gado.

Em resumo, a região do Cariri experimentou uma trajetória territorial marcada por uma estrutura fundiária rígida e concentrada, pela não constituição de vínculos com mercados dinâmicos e sem a constituição de cidades intermediárias no interior do território. Por isso, em vez de um processo marcadamente endógeno e conduzido pelas forças sociais do território, duas forças exógenas impulsionaram uma mudança de rumo nesta trajetória regional. Isto fez com que, no Cariri, durante os anos noventa, se tivesse identificado aquela melhoria simultânea nos indicadores de renda, pobreza e

⁶ Estas mesmas sete instâncias empíricas – estrutura agrária, estrutura de acesso a recursos naturais, acesso a mercados, características das estruturas produtivas, relação com cidades, características das coalizões sociais e atuação do poder público - estão sendo analisadas na fase de síntese do Programa Dinâmicas Territoriales Rurales, tendo por base os dezenove territórios latinoamericanos estudados no seu âmbito. Ver www.rimisp.org/dtr.

desigualdade a que se fez referência páginas atrás. Estas duas fontes exógenas de mudança foram: a **crise do setor de produção de fibras**, motivada pela concorrência com as fibras sintéticas e outras regiões produtoras associadas à falência do modelo de ajuda estatal aos produtores locais e sua baixa competitividade; e a introdução de políticas e programas que levaram a uma expressiva **transferência de rendas** que privilegiaram os setores mais pobres da economia local.

Esta mudança de rumo poderia levar o território em direção a outra dinâmica territorial, se viesse a favorecer uma diversificação do tecido econômico local, a formação de cidades intermediárias no interior do território, e uma melhor distribuição da propriedade fundiária. Todavia, não é isso o que o conjunto dos indicadores econômicos, sociais e mesmo ambientais sugerem. O que pode estar se configurando é uma terceira situação: aquela onde, apesar de um impulso inicial em direção a melhores indicadores, acaba por se constituir uma economia especializada, com predomínio de um setor produtivo – no caso do Cariri, a atividade de produção de leite – e sem alteração substantiva na concentração do poder econômico.

Trata-se, por certo, de processos ainda muito recentes e que não permitem uma afirmação sobre qual das dinâmicas irá se impor. Mas pode-se analisar quais são os bloqueios a que as mudanças impulsionadas pelos processos de origem exógena sejam mais profundos e transformadores. Isso pode ser melhor percebido por meio da análise de duas arenas de ação (Ostrom, 2005) onde estão se materializando coalizões e projetos de futuro do território. Uma destas arenas é formada pelas diferentes articulações territoriais voltadas ao desenvolvimento regional. Outra destas arenas é o mercado de leite, que representa a principal atividade econômica produtiva ascendente no território.

3. Limites da transição ao desenvolvimento territorial sustentável

No novo contexto o mercado de leite e a ovinocaprinocultura formam, juntos, o principal vetor econômico em ascensão e sobre o qual repousam as expectativas de que venha a substituir o lugar antes ocupado pelo binômio algodão-pecuária. O que leva a uma constatação e a duas perguntas. A constatação: trata-se de um novo mercado para os padrões regionais, mas não de um mercado sintonizado com as novas vantagens comparativas das regiões rurais. As perguntas: seria esse mercado amplo o suficiente para incluir os agricultores pobres da região e para dinamizar de forma duradoura a economia local? Isto é, sendo o mercado mais uma das instituições locais que orientam o comportamento dos agentes, pode-se dizer que está em curso uma mudança substantiva em resposta à brecha nas estruturas de dominação abaladas pelos processos recentes e descritos nas páginas anteriores?

Durante muitos anos a caprinocultura foi, a um só tempo, uma das atividades mais tradicionais entre os agricultores pobres do Nordeste, e um dos produtos menos valorizados da economia local. O próprio consumo do leite de cabra era um hábito alimentar estigmatizado e associado à privação e à pobreza. Isso começa a mudar na virada dos anos noventa para a década atual, num processo que teve, naquela região,

três pilares: as ações de promoção deste setor no âmbito do Pacto Novo Cariri, os investimentos do Projeto Dom Helder Câmara junto a comunidades de agricultores pobres, e os programas públicos de investimento em infra-estruturas produtivas e de aquisição e distribuição de leite.

O Pacto Novo Cariri é uma iniciativa do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena Empresa (Sebrae) em associação com as prefeituras da região. Durante alguns anos foram realizadas amplas consultas à sociedade civil local, o que levou à formatação de um Programa de Desenvolvimento Integral e Sustentável, o Procariri. Este programa se organizou em oito projetos, que em termos de atividades econômicas envolviam o agronegócio e o trinômio turismo, artesanato e cultura, e elenca sete diferentes agentes institucionais para sua execução. Apesar disso, há um claro destaque à caprinocultura e a uma parceria entre Sebrae e prefeituras municipais. No âmbito desta iniciativa foram feitos investimentos em capacitação, visando melhorar as formas de manejo do rebanho e da produção de leite, organização associativa e cooperativa, melhoria da alimentação e da sanidade animal e da qualidade do rebanho.

O Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) é uma iniciativa do Governo Federal, voltada a melhorar os sistemas de produção e a integração social de comunidades de agricultores pobres do Semi-árido nordestino, e tem uma de suas bases de atuação no Cariri. Por meio desse programa são estimuladas a adoção de práticas mais sustentáveis. Enquanto no âmbito do Pacto Novo Cariri a ênfase recaiu no melhoramento genético do rebanho, via introdução de raças exógenas, por exemplo, no caso do PDHC estimula-se a valorização das raças locais e a recuperação de espécies nativas para pastagens e silagem. Trata-se de um conjunto de ações menos orientada à competitividade econômica e mais à segurança alimentar das famílias de agricultores.

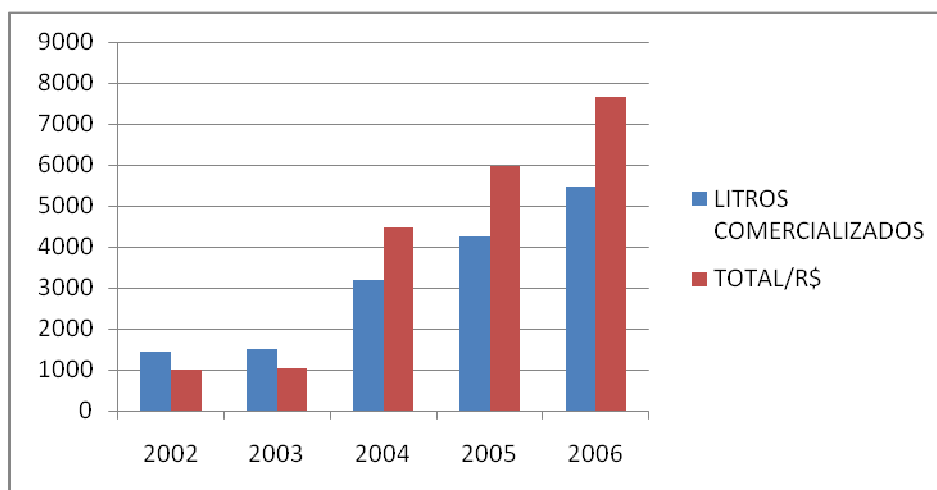
Os programas de compras públicas e aquisição e distribuição de alimentos completam esse ambiente de iniciativas locais que tornaram possível o novo mercado de leite e caprinos. Inicialmente no âmbito do governo estadual, e posteriormente, reforçada pelo Governo Federal, esta iniciativa estabelece cotas de fornecimento por cada produtor (atualmente dezessete litros diários), de maneira a privilegiar a compra de produtores familiares, e utiliza este leite para distribuição gratuita nos programas públicos de alimentação escolar e de segurança alimentar.

Hoje associações de vinte diferentes municípios entregam sua produção a oito usinas de beneficiamento de leite, cuja produção é quase integralmente direcionada ao fornecimento para os programas governamentais de aquisição e distribuição de alimentos. São processados em média onze mil litros de leite por dia, produzidos por aproximadamente trezentos agricultores. E embora os demais produtos da caprinocultura como o couro e as carnes não tenham um mercado significativo, estima-se que a atividade beneficia outras centenas de famílias com o comércio de animais: somente na feira de Sumé, a principal da região, são comercializadas semanalmente algo em torno de mil e quinhentas cabeças de caprinos.

Para entender os limites e as formas de acesso a este mercado, é importante compreender porque o número de agricultores participantes é relativamente pequeno e o que condiciona sua entrada. Além do preconceito com a criação de caprinos, pois o bovino sempre foi associado ao produtor mais estruturado e organizado e o caprino ao mais pobre e desorganizado, o aspecto mais importante é que, para tomar parte do negócio, foi necessário que os produtores se ligassem às associações de produtores locais, que são as responsáveis pela entrega do produto às unidades de beneficiamento do leite. Nesse ponto aconteceu uma clivagem importante: já que os agricultores familiares da região não tinham o hábito de participar desse tipo de associação, o que aconteceu é que os laços pessoais com os representantes das associações foram decisivos. Ao se filiarem às associações os produtores tiveram acesso muito mais fácil ao financiamento do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), pois estas organizações emitem a declaração de aptidão (certificação de que se trata de agricultores familiares) necessária para acessar os recursos deste programa. Mas como foram as associações que aconselharam alguns (e não todos os) produtores a pedir os financiamentos, e como havia algum risco envolvido, seus dirigentes procuraram selecionar aqueles produtores que mais provavelmente obteriam êxito no negócio. Com isso, foram escolhidos os produtores que demonstravam ser receptivos ao tipo de capacitação que seria necessária à atividade e aqueles que contavam com mais pessoas da família para auxiliar na mão de obra.

Gráfico 4

Volumes comercializados no mercado de leite – Cariri paraibano – 2002/2006



Se a adoção do sistema de quotas, por um lado, impediu a entrada de produtores de maior porte no mercado, por outro limitou a produção de alguns que estavam conseguindo superar o limite diário estabelecido. Isto não seria problema se houvesse, simultaneamente ao programa governamental de compras públicas, a estruturação de outra dimensão do mercado de caprinos ou de leite sob o controle do setor privado. A entrada da iniciativa privada seria uma forma de alavancar o crescimento do mercado de leite, já que alguns de seus subprodutos têm real potencial para um comércio em larga escala, como o iogurte, o queijo e o leite em pó. Dessa forma, a realidade produtiva já

existente somada ao potencial de expansão que o leite de cabra apresenta poderiam se combinar e garantir a apropriação de renda para os produtores em menor escala que continuariam seus vínculos com o governo, para aqueles que estão em expansão e poderiam se aproveitar de novos liames com a iniciativa privada, e ainda para muitos outros que poderiam ingressar no negócio e se aproveitar da estrutura comercial montada. Mas essas possibilidades ainda esbarram nas disposições adquiridas na trajetória de longa formação das estruturas sociais e dos comportamentos individuais típicos da formação local, que tendem a refratar a formação de mercados verdadeiramente dinâmicos. A ausência de investimentos privados num mercado que parece ser tão promissor revela uma característica que é marcante na própria estrutura da sociedade local: a forte dependência do Estado para as atividades econômicas.

Outra alternativa que teria o potencial de ampliar as oportunidades seria o aproveitamento dos dois outros produtos associados à caprinocultura: a carne e a pele dos animais. Como já foi dito, a feira semanal de Sumé comercializa uma grande quantidade de gado. Alguns compradores externos lucram justamente com esses dois outros produtos.. Numa iniciativa supostamente coerente com essa possibilidade, anos atrás o Ministério do Desenvolvimento Agrário financiou a construção de um moderno matadouro na região. Algumas dificuldades, porém, impediram que, até o momento, ele entrasse em funcionamento. A principal delas é a necessidade de um rebanho de qualidade e em quantidade para um abate continuado, o que significa animais novos e saudáveis, preparados especialmente para esse intuito, e não aqueles comercializados na feira de Sumé. Seria necessário também um processo de capacitação dos produtores, semelhante ao que ocorreu na fase heróica do estabelecimento do mercado de leite de cabra, para que as possibilidades objetivas de comércio da carne com a iniciativa privada tivessem boa chance de êxito.

Toda esta situação evidencia que as três iniciativas que se voltam ao aproveitamento do potencial da ovinocaprinocultura – o Projeto Dom Helder Câmara, o Pacto Novo Cariri e os programas governamentais de compras públicas – não convergem para a formação de um mercado dinâmico. Enquanto o PDHC aposta em ações com um claro viés pró-pobres (tecnologias alternativas de baixo custo, montagem de estruturas públicas), o Pacto Novo Cariri aposta em ações supostamente voltadas ao mercado mas com relativamente baixo impacto (tecnologias para aumento de produtividade, prioridade à interlocução com as prefeituras municipais), e os programas de compras públicas atuam na compra e distribuição do leite a um mercado cativo. Não há a formação de uma estrutura de incentivos voltada a ampliar este mercado e a favorecer a entrada de novos atores nele. Numa clara demonstração de que se repetem velhos comportamentos no novo contexto, várias lideranças locais afirmam que não há investimentos privados nestas atividades porque ainda se trata de um mercado em formação e, segundo eles, “quando há risco, é o Estado quem tem que investir”.

O que explica essa situação é o fato de que na tradição do *habitus* sertanejo, mas principalmente de fazendeiros e coronéis no Nordeste, a dependência do Estado e a

apropriação dos incentivos e investimentos dele derivados sempre foi a tônica da vida econômica local. Simplesmente não faz parte do repertório de formas de classificação do mundo social a idéia de que os benefícios do investimento público devem ser universais e que a constituição de organizações deve ser aberta a todos os indivíduos, nem tampouco a idéia de que um dos traços das ordens sociais competitivas é o risco e que o capital deve ser remunerado exatamente por assumi-lo. As estruturas sociais do mercado de leite não chegam, assim, a alterar fundamentalmente o conjunto de características que marcam os mercados locais mais tradicionais, tomando por base as quatro categorias fundamentais que constituem as estruturas sociais dos mercados, cunhadas por Neil Fligstein (2001) – os direitos de propriedade, as regras de troca, as concepções de controle e as formas de governança. Os direitos de propriedade num mercado determinam quem pode participar dele e dos seus benefícios. As regras de troca definem em que termos se dão as relações neste mercado, sobretudo a quem cabe ficar com que parte dos benefícios e sob que condições. As concepções de controle dizem respeito à forma como os agentes dispõem dos recursos. E as formas de governança tratam da maneira como se estabilizam as relações entre os atores.

Os direitos de propriedade foram parcialmente alterados, porque agora é franqueado aos agricultores capturar parte das rendas via os incentivos dos programas públicos. Mas esses incentivos não são suficientes para atingir a maioria dos pequenos produtores do Cariri, apenas aqueles que, em decorrência dos processos específicos de formação do mercado, incluída aí a sua sensibilidade à capacitação necessária à atividade ou o domínio dos laços que lhes permitiram compor as associações. Apesar disso, a situação abriu caminho para que um maior número de produtores pudesse se beneficiar da atividade, sobretudo pelo fato de que a qualidade do produto e o êxito alcançado por um número considerável de agricultores permitiu superar a anterior estigmatização que marcava a produção e o consumo de leite de cabra.

Nesse sentido, houve alguma alteração nas concepções de controle dos recursos, especificamente no que se refere à criação de caprinos, já que produtores que não tinham essa atividade no horizonte de possibilidades objetivas de ação econômica buscaram tomar parte da atividade. E, igualmente importante, trata-se de uma atividade que permite um uso mais adequado dos recursos naturais, já que a criação pode se dar de forma intensiva, diminuindo a pressão para a ampliação de novas áreas de pastagens com a conseqüente redução da cobertura florestal. Mais uma vez deve-se reiterar que essa situação, apesar de significativa, ficou circunscrita à minoria que obteve permanência no comércio do leite.

Já quanto às formas de governança, mesmo que a participação no mercado de leite tenha se firmado como nova alternativa para parte dos produtores familiares, não se pode dizer que tenham sido significativamente alteradas, uma vez que a realidade mais ampla de organização produtiva dos pequenos proprietários locais não foi substantivamente transformada. É importante salientar que isso se deve ao caráter refratário que as próprias formas de orientação das ações, fundadas em formas de

dominação seculares, apresentam em relação às práticas competitivas do mercado privado.

E da mesma forma, as regras de troca têm também de ser consideradas pouco modificadas, a despeito do volume de leite repassado ao programa governamental e do número de pequenos produtores beneficiados pelo aumento de suas rendas. Isso porque a refração estrutural às formas de troca que independem da participação governamental continua a limitar o alcance das atividades ligadas à caprinocultura.

Finalmente, é interessante notar que as criações de pequeno porte em alguns locais sempre estiveram associadas às mulheres. Isso porque há uma distinção histórica que associa o quintal à mulher (onde ficam as criações de pequeno porte) e a lavoura ao homem. Sendo assim, o avanço recente que a criação de caprinos teve na região pode ser considerado também um processo favorável à mulher. Mas em nenhum dos locais visitados a comercialização do leite de cabra com as usinas é feita primordialmente por indivíduos do sexo feminino. Não obstante, há indícios que a participação da mulher em conjunto com o homem é prática corriqueira no manuseio associado à obtenção do leite e há casos em que a mulher, ou pela ausência do homem no domicílio ou pela sua dedicação à outra ocupação, é a responsável principal pela atividade.

Conclusão: implicações para as políticas públicas

No caso do Cariri, a estrutura agrária fortemente concentrada funcionou desde cedo como um bloqueio a que os setores mais pobres da população local pudessem desenvolver novas atividades que não aquelas necessárias ao fornecimento de mão-de-obra a baixo custo para as atividades de produção do algodão e da pecuária. Coerente com esta estrutura econômica, a estrutura social se erigiu de maneira a concentrar todo o poder nestas elites agrárias, restringindo a base de apoio da coalizão política dominante e as formas de organização da sociedade local. As estratégias de reprodução social destas elites nunca precisaram valorizar os atributos do território, pois sempre se basearam na exploração da terra e do trabalho, direcionando os excedentes para fora da região. As relações com centros urbanos priorizaram os vínculos com Campina Grande, município situado no entorno do Cariri, de uma maneira que não estimulou uma condição de dependência mútua, restando à região o mero papel de exportadora e ao centro urbano próximo o de provedor de bens e serviços. A estrutura produtiva do Cariri manteve-se assim altamente concentrada e com baixo grau de diversificação, tornando-se não só vulnerável a crises como a que atingiu a atividade algodoeira, como também sem constituir bases locais de acumulação dos diferentes capitais (econômicos, culturais e sociais) e das habilidades sociais capazes de sustentar uma reestruturação produtiva diante da crise ou diante das oportunidades que se abrem com as maciças transferências de renda típicas do período mais recente.

Nesse quadro territorial, as transferências de renda tiveram efeito muito positivo não só sob o ângulo social, mas também político: elas são apenas uma dimensão de um processo mais amplo de democratização e de redução das

desigualdades no acesso à educação, à saúde e provavelmente também à justiça, ao sistema bancário e ao mercado. Mas a análise aqui empreendida mostra que, mesmo onde há um significativo esforço governamental em criar novas condições produtivas como é o caso do apoio à constituição do mercado de leite no Cariri paraibano, há estruturas locais de longa duração que pesam enormemente, limitando o alcance e o dinamismo destas iniciativas. Por outro lado, os principais pólos industriais do Nordeste pouca influência exercem sobre as regiões rurais. Provavelmente sequer a influência de atrair mão-de-obra. Com tudo isso, as iniciativas econômicas típicas das regiões rurais continuam, assim, marcadas pela continuidade daquilo que já se fazia antes destes nítidos processos de melhoria: atividades agropecuárias de pequena escala e com precário dinamismo de mercado.

Para alterar esta condição, não basta criar novas instituições ou introduzir novas políticas. É preciso lembrar, como sublinham Amable & Palombarini (2003), que as instituições não são somente regras que atuam indistintamente sobre os agentes econômicos: elas têm uma aderência maior ou menor às estruturas sociais das regiões ou contextos em que são aplicadas. E como destaca Elinor Ostrom (2005), instituições são sempre combinadas com outras instituições, e esta combinação afeta seus resultados e, por aí, as condições em que elas funcionam. É pouco provável que a grande maioria das regiões rurais do Nordeste seja capaz de atrair capitais de risco portadores de inovação com relação ao que já se faz hoje. Algo diferente do que ocorre, por exemplo, na Amazônia, onde há um fantástico interesse de empresas por atividades comunitárias florestais. No Nordeste rural não se vê algo similar.

É verdade, portanto, que a realidade do Nordeste, em geral, e do Semi-árido, em particular, vem passando por um nítido e inegável processo de mudança. Mas esse novo ciclo só será duradouro e romperá com a dependência das transferências de renda se um novo ciclo de políticas públicas se instituir. Nele, a preocupação crucial precisará ser orientar os agentes locais à valorização de seus ativos ambientais e à transformação de sua relação com o território tendo em vista, sobretudo, as ameaças representadas pelas mudanças climáticas nas regiões semi-áridas brasileiras.

Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo & MORELO, Tiago F. (2010). **A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras**. *Paper* apresentado na Conferência Internacional Dynamics of rural transformation in emerging economies. Nova Deli.

AMABLE, Bruno & PALOMBARINI, Stefano (2003). **L'économie n'est pas une science morale**. Paris: Raisons d'Agir.

BAGNASCO, Arnaldo (1977). **Tre Italia – La problematica territoriale dello sviluppo italiano**. Torino: Il Mulino.

BANCO MUNDIAL (2009). **Reshaping economic geography**. Banco Mundial. Washington. D.C.

BENKO, Georges & LIPIETZ, Alain – Eds. (1992). **Les régions qui gagnent – districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique**. Paris: PUF.

BENKO, Georges & LIPIETZ, Alain – Eds. (2000) **La richesse des régions – la nouvelle géographie socio-économique**. Paris: PUF.

BOURDIEU, Pierre (1990). Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en oeuvre des règlements. In: **Actes de la recherche en sciences Sociales**, n. 81-82, mars 1990, pages 96-96. Paris.

BOURDIEU, Pierre (2001). **O poder simbólico**. [A identidade e a representação: elementos para uma reflexão crítica sobre a idéia de região]. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 4^a. ed.

BOURDIEU, Pierre (2003). Algérie 60 - **structures économiques, structures temporelles**. Paris.

DAVEZIES, Laurent (2004) « Développement local : le déménagement des Français : la dissociation des lieux de production et de consommation » *Futuribles*, 245, pp.43-56.

_____ (2008) **La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses**. Paris. Seuil.

FAVARETO, Arilson (2007). **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp/Iglu.

FAVARETO, Arilson & ABRAMOVAY, Ricardo (2009). **O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos noventa**. Série Documentos de Trabalho. Santiago do Chile: Rimisp.

FIRJAN (2009). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal**. Consultado em: <http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CE9229431C90122A3B25FA534A2.htm>

FLIGSTEIN, Neil (2001) **The architecture of the markets**. Princeton University Press.

_____ (2003). **Social skills**. s/d.

IBGE (2006). **Censo agropecuário**. www.ibge.gov.br

_____ (2010). **Resultados Preliminares do Censo Demográfico de 2010**. www.ibge.gov.br

IPEA (2010). **PNAD 2009: primeiras análises - distribuição de renda 1995-2009**. Brasília.

JACOBS, Jane (2000). **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes.

KAWAMURA, Yumi et al. (2010). **O Programa Garantia Safra – estudo sobre a dinâmica institucional e seus resultados**. Relatório SAF-MDA/GTZ. São Paulo/Brasília.

MTE-Ministério do Trabalho e Emprego (2010). **Informações sobre emprego da base de dados RAIS/CAGED**. www.mte.gov.br

NOBRE, Carlos et al. (2010). **Variabilidade climática na região Semi-árida do Brasil e Monitoramento de secas através de satélite**. In: Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semi-áridas. Fortaleza.

NORTH, Douglass (1981). **Structure and change in economic history**. New York/London: W.W.Norton&Company

_____ (2009). **Violence and social order**. Princeton University Press.

OSTROM, Elinor (2005). **Understanding institutional diversity**. Princeton University Press.

PNUD (2010). **Atlas do desenvolvimento humano**. www.pnud.org.br

SEN, Amartya (1998). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo. Cia. das Letras.

WEBER, Max (1915/1998). **Economia e sociedade**. 2 Vol. Brasília: Ed. UnB.