

Dinâmicas territoriais rurais – evolução recente dos indicadores de desenvolvimento e um caso exemplar

Informe de pesquisa em curso

Dinámicas Territoriales Rurales: Claves para el Desarrollo Territorial

Arilson Favareto

Sociólogo, Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC) e Pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Email: arilson@uol.com.br

RESUMO:

O Brasil experimentou na primeira década deste século uma inédita redução da desigualdade de renda, acompanhada de redução da pobreza e de uma retomada do crescimento econômico. O sucesso experimentado, contudo não pode encobrir os desafios novos e os desafios velhos ainda não superados, pois neles se projeta a agenda da próxima década. Este artigo pretende contribuir com este debate discutindo uma dimensão da maior importância para o entendimento da evolução recente, mas também para a identificação de aspectos que podem vir a compor esta agenda: as desigualdades territoriais.

Introdução

Na primeira década deste século (2000-2010) o Brasil experimentou uma inédita convergência positiva nos seus indicadores de renda, pobreza e desigualdade (IBGE, 2013). Depois de duas décadas com ausência de crescimento significativo a economia do país experimentou uma taxa média de 3,6% ao ano. No mesmo período houve uma redução de 33% da população pobre. E pela primeira vez desde que há registros a desigualdade recuou 7%. Os resultados positivos não param por aí: em quase todos os indicadores sociais houve uma evolução significativa. E mesmo em alguns indicadores ambientais verificou-se uma melhoria, como é o caso da redução do desmatamento, que caiu 29% no período.

O sucesso experimentado, contudo não pode encobrir os desafios que projetam a agenda da próxima década. Este artigo pretende contribuir com este debate discutindo uma dimensão da maior importância para a identificação de aspectos que podem vir a compor esta agenda: a desigualdade territorial. Duas são as questões que se pretende abordar: a) haveria uma homogeneidade na manifestação espacial destes bons indicadores de desenvolvimento verificados para o agregado do país ou, ao contrário, pode-se observar uma diferenciação espacial nesta trajetória virtuosa recente? b) quais são os desafios que se colocam para a próxima década a partir de uma análise desta manifestação espacial dos indicadores de desenvolvimento brasileiros?

A ideia central que serve de guia à exposição reside na afirmação de que a continuidade dos progressos verificados nos anos recentes não passa pela mera continuidade da estratégia posta em prática neste período. Diferente disso, será preciso inaugurar uma nova geração de políticas e de iniciativas. E nela, as estratégias de desenvolvimento territorial deverão ocupar um lugar central.

Para sustentar esta ideia o artigo está organizado em três partes. Na primeira é apresentada uma definição alternativa às estatísticas oficiais brasileiras sobre o que se pode considerar urbano e rural. Aqui se adota a definição de regiões rurais, procedimento cujas razões são explicitadas páginas adiante. Na segunda seção é apresentado um conjunto de indicadores para os municípios brasileiros comparando sua evolução no período 2000-2010. Pretende-se com isso evidenciar a heterogeneidade

espacial do desenvolvimento e, por aí, pôr ao menos um grão de sal na ideia de que tem havido uma melhoria generalizada. Na terceira parte o artigo apresenta um caso exemplar de uma região interiorana do país para evidenciar os benefícios e os desafios trazidos com esta evolução recente. Ao final, na seção conclusiva, as evidências apresentadas no decorrer do texto são retomadas em diálogo com a agenda do desenvolvimento brasileiro.

1. Redefinindo áreas urbanas e rurais

O problema maior da maneira como áreas urbanas e rurais são definidas pelo IBGE reside no fato de que cada município estabelece os limites entre elas de acordo com diferentes critérios. Assim, torna-se no mínimo temerária qualquer comparação de desempenho entre territórios. Além disso, as mudanças na estrutura demográfica do desenvolvimento territorial brasileiro na década passada tornaram comum o fato de haver agricultores que residem nos pequenos núcleos urbanos e fazem deslocamentos diários até suas unidades de produção, situadas nas áreas rurais dos municípios. Ou inversamente, membros de famílias de agricultores que continuam residindo nas unidades de produção nas áreas classificadas como rurais fazem o movimento inverso, trabalhando diariamente em ocupações não agrícolas no núcleo urbano próximo. Como contabilizar essa população? Rurais ou urbanos? Pior: a delimitação entre rural e urbano no Brasil é arbitrária, uma vez que qualquer sede de distrito ou de um pequeno município é considerada urbana, ao mesmo tempo em que uma área remota num município metropolitano será considerada rural: perde-se, assim, a possibilidade de encarar a existência de municípios e regiões inteiros como rurais, pois neles é facilmente verificável a existência de traços geográficos típicos da ruralidade, constituídos tanto por sua densidade demográfica, como por certas modalidades de relação com os ecossistemas de que dependem.

A definição usada neste trabalho permite contornar este tipo de problema. Baseada na tipologia elaborada por Veiga et al. (2002) e aperfeiçoada em Veiga (2004), por sua vez inspirada na classificação internacional utilizada pela OCDE, utiliza-se aqui a ideia de regiões predominantemente rurais, regiões essencialmente urbanas (ou marcadas por aglomerações), e regiões predominantemente urbanas (ou moderadas). Considera-se, assim, como essencialmente urbanas aquelas microrregiões marcadas pela presença de áreas metropolitanas ou de aglomerações urbanas não-metropolitanas, por considerar que mesmo os espaços menos densamente povoados nestas microrregiões são engolfados pela dinâmica das aglomerações, resultando, mesmo ali, em forte urbanização.

Considera-se como significativamente urbanizadas aquelas microrregiões onde há a presença de ao menos um centro urbano com mais de cem mil habitantes, ou onde os pequenos municípios apresentam uma densidade populacional superior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado. Isto porque a presença de um centro urbano com estas características polariza as dinâmicas territoriais e significa a possibilidade de que nele se constitua um mercado consumidor potencial, um centro comercial de relevo, ou que ali se concentrem equipamentos urbanos importantes para o conjunto da região. E onde a densidade populacional é mais alta, há também uma tendência de maior artificialização do espaço e intensificação das trocas internas ao território. Isto é, trata-se de uma situação intermediária entre a maior proximidade com a natureza e a baixa densidade populacional típica das regiões rurais, por um lado, e a forte dinâmica urbana típica das regiões metropolitanas ou dos grandes aglomerados urbanos, por outro.

Finalmente, as regiões predominantemente rurais são aquelas marcadas pelo pequeno porte dos municípios (menos de cinquenta mil habitantes), e onde isso se faz acompanhar de baixa densidade populacional, resultando em maior rusticidade, maior interconhecimento entre a população.

A aplicação destes critérios à malha de municípios e microrregiões brasileiras pode ser visualizada na tabela e no mapa abaixo.

Tabela 1

Configuração territorial básica do Brasil (2010)

Classificação	AMCs	% no total de AMCs	População 2000	% na população 2000	População 2010	% na população 2010	Fonte:
Com aglomerações	1.425	26,0%	98.135.296	57,8%	111.611.860	58,5%	Dados organizados por Favareto et al. (2013), com base nos dados
Moderadas	1.086	19,8%	29.045.514	17,1%	32.801.149	17,2%	
Rurais	2.968	54,2%	42.618.360	25,1%	46.342.790	24,3%	
Total	5.479	100,0%	169.799.170	100,0%	190.755.799	100,0%	

do Censo Demográfico do IBGE de 2010 e na tipologia de Veiga (2002; 2004).

Mapa 1

Configuração territorial básica do Brasil (2010)



Elaboração:
tipologia de

Unidades da Federação
AMCs Brasil
rural
moderado
aglomeração urbana

2. A heterog

Se a tônica g
crescimento

ângulo espacial trata-se de um processo com alto grau de homogeneidade espacial? Ou, ao contrário, as diferenças territoriais conformam uma dimensão importante da trajetória recente do desenvolvimento brasileiro?

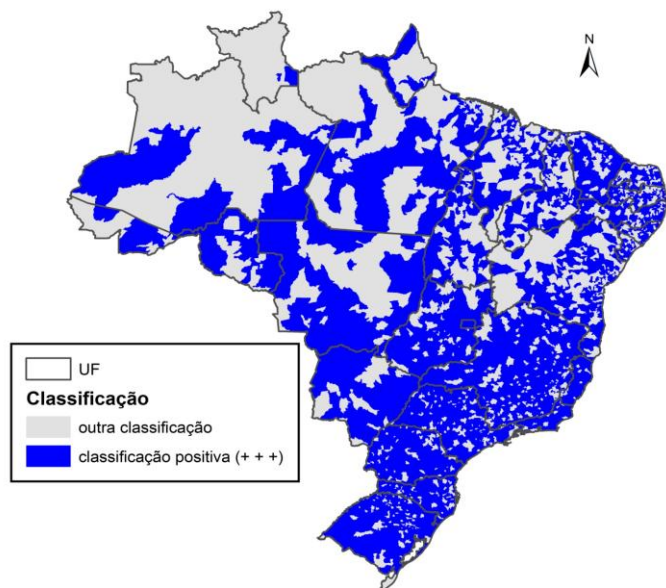
A sequência de mapas a seguir (cujos dados de origem são sumarizados na Tabela 2, apresentada mais adiante) permite ver como, na verdade, há fortes contrastes territoriais na manifestação destes indicadores.

O primeiro dos mapas mostra a distribuição espacial dos municípios onde houve a convergência positiva dos indicadores de renda, pobreza e desigualdade. Ali se observa que, de fato, em 3843 municípios onde vivem 141 milhões de pessoas (quase $\frac{3}{4}$ da população do país) aquela convergência positiva ocorreu. Mas também se pode observar que em outros 1359 municípios, apesar da melhoria na renda e na pobreza, a desigualdade aumentou; neles vivem nada menos do que 44 milhões de pessoas. E em outros 296 municípios, onde vivem 4,3 milhões de pessoas a renda diminuiu no período.

1 Os dados utilizados nesta seção do artigo foram produzidos no âmbito do Projeto Coesão Territorial para o Desenvolvimento, coordenado pelo Rimisp (Chile) e estão publicados integralmente em Favareto et al. (2013).

Mapa 2

Municípios brasileiros onde houve, simultaneamente, melhoria nos indicadores de renda, pobreza e desigualdade (2000-2010)



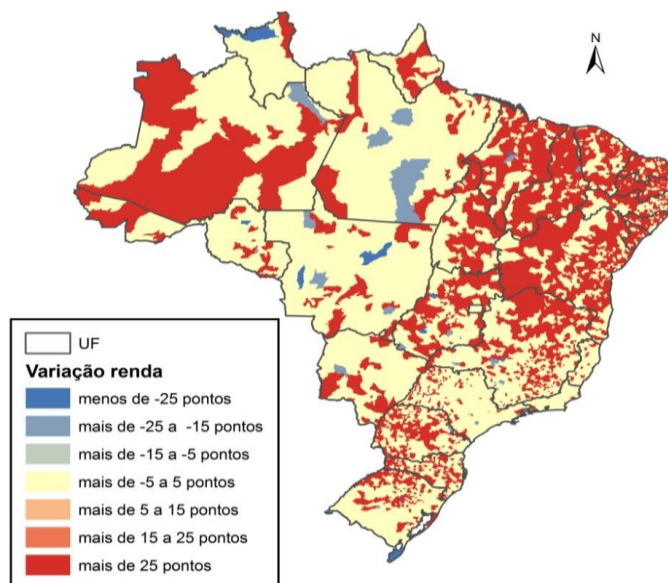
Elaboração: Favareto et al. (2013) com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Embora predomine a evolução positiva dos indicadores, sob o ângulo territorial é importante notar que em uma área expressiva dos Cerrados, do Semiárido do Nordeste e da Amazônia, não se vê esta convergência positiva nos três indicadores selecionados, num indício de que a questão regional brasileira segue sendo um desafio a ser superado.

Estes contrastes territoriais tornam-se ainda mais interessantes quando se olha para o que ocorreu com as três dimensões separadamente neste mesmo período.

Mapa 3

Evolução da renda familiar per capita nos municípios brasileiros (2000-2010)



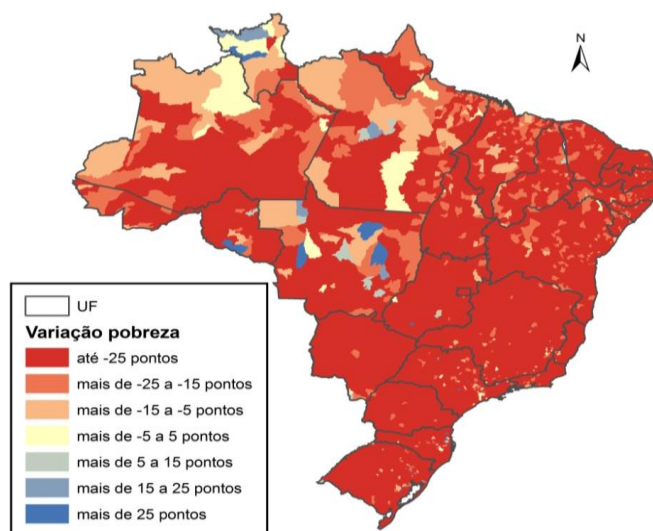
Elaboração: Favareto et al. (2013) com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

O mapa 3, acima, permite observar que no período abordado a melhoria da renda foi muito mais acentuada no Nordeste e em partes do Centro-Oeste e do Sul do Brasil. Por contraste, chama a atenção o fato de que nos territórios mais urbanizados do país (marcadamente é o caso do Estado de São Paulo, mas não só), a renda manteve-se praticamente estagnada. O mesmo se pode dizer a respeito de partes expressivas de territórios onde predomina a moderna agricultura brasileira de grãos.

Situação bem diferente é observada no mapa seguinte, que traz a evolução do indicador de pobreza nos municípios do país, para o qual houve melhoria expressiva e generalizada em todo o território nacional. Em boa parte do país a redução da pobreza recuou em ao menos vinte e cinco por cento. Em parte da Amazônia esta redução foi um pouco menor, mas ainda assim deu-se em patamares bastante significativos. E apenas em um número praticamente residual de municípios houve aumento da pobreza.

Mapa 4

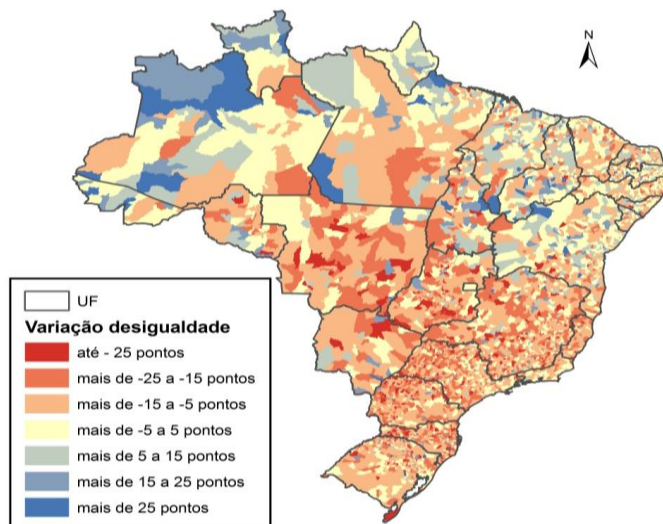
Evolução dos indicadores de pobreza monetária nos municípios brasileiros (2000-2010)



Elaboração: Favareto et al. (2013) com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Abaixo o mapa da desigualdade, finalmente, mostra que este indicador também melhorou em boa parte do país, embora com menor frequência e intensidade do que aquilo que se observou com o indicador de pobreza nos municípios. Vê-se que especialmente no Norte e Nordeste há um grande número de municípios nos quais a desigualdade se mantém. E vários, nestas mesmas regiões, em que o indicador não acompanhou o desempenho nacional e registrou mesmo um aumento.

Mapa 5
Evolução dos indicadores de desigualdade de renda nos municípios brasileiros
(2000-2010)



Elaboração: Favareto et al. (2013) com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

A tabela 2, a seguir, traz a compilação dos dados apresentados nos mapas, conformando oito tipos de desempenho dos municípios, segundo as diferentes combinações em termos de renda, pobreza e desigualdade. Nela pode-se observar que não há diferença significativa quanto às tendências gerais do que ocorre nas áreas mais urbanizadas e nas áreas rurais. Porém, como o número de municípios em regiões rurais é muito maior do que o número de municípios existentes em regiões urbanas, pode-se também inferir que o ritmo da melhoria nos indicadores selecionados tem sido mais expressivo (ao menos espacialmente) no Brasil metropolitano ou significativamente urbanizado, quando comparado ao Brasil não-metropolitano ou interiorano.

Tabela 2
Desempenho dos municípios brasileiros (Áreas mínimas comparáveis) nos indicadores de renda, pobreza e desigualdade (2000-2010)

Tipo de mudança	Com aglomerações	Moderadas	Rurais	Total de AMCs
Melhora significativa em renda, pobreza e desigualdade	1.088	761	1.994	3.843
Melhora significativa em renda e pobreza	255	249	797	1.301
Melhora significativa em renda e desigualdade	17	1	2	20
Melhora significativa somente em renda	5	5	9	19
Melhora significativa em pobreza e desigualdade	53	59	142	254
Melhora significativa somente em pobreza		1	2	3
Melhora significativa somente em desigualdade	7	8	16	31
Nada melhora significativamente		2	6	8
Totais	1.425	1.086	2.968	5.479

Elaboração:

Favareto et al. (2013) com base nos dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010.

Em síntese, as tendências territoriais aqui apontadas sugerem:

a) uma manutenção da questão regional, observada no contraste norte-sul da manifestação dos indicadores (com exceção para a redução da pobreza); b) uma possível recorrência da assimetria entre regiões rurais e urbanas, apesar da melhora geral dos patamares dos indicadores nos dois tipos de territórios;

c) um descolamento entre a ocorrência de áreas dinâmicas, sejam elas as áreas impulsionadas pela moderna agricultura de grãos (caso típico dos Cerrados), sejam elas as áreas impulsionadas pela concentração da atividade industrial (caso típico de São Paulo).

Deve-se sublinhar que neste texto está sendo abordado apenas o desempenho da última década. Isto é, analisaram-se onde os indicadores melhoraram ou não e em que ritmo. Evidentemente as assimetrias estruturais entre as regiões e entre as áreas urbanas e rurais ainda são marcantes. Esta opção se justifica porque a evolução (ou não) dos indicadores permite revelar justamente se estas assimetrias estruturais estariam sendo corrigidas. Uma análise de maior fôlego pode ser encontrada em Favareto et al. (2013), onde são agregados outros dados como a evolução da participação setorial nas economias regionais ou indicadores sociais. Para os propósitos deste artigo, pode-se apenas registrar que a abordagem territorial dos indicadores de desenvolvimento brasileiros permitem um conjunto de questionamentos acerca do que deveria ser a agenda da próxima década. Antes de passar a este tema, tratado na conclusão, é interessante tomar um caso exemplar do que vem acontecendo nas regiões interioranas do país, foco deste trabalho.

3. Um caso exemplar – o Cariri paraibano²

A formação da configuração territorial

O Cariri paraibano, localizado no Semiárido nordestino é uma região tradicionalmente pobre, formado por vinte e nove municípios de pequeno porte. Até a década de setenta no século XX, as áreas rurais do Semiárido, 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 ideia 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, enquanto os 30% de proprietários com menores estabelecimentos 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 polo 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 foi 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, 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, as 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

2 Esta seção é uma versão ligeiramente modificada e resumida de trechos de artigo produzido no âmbito do Programa Dinâmicas Territoriales Rurales, coordenado pelo Rimisp (Chile), e originalmente publicados em Favareto et al. (2012).

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: em vez de uma forte aposta na diversificação econômica e na formação de um vigoroso mercado consumidor local, como inicialmente postulado, o perfil dos investimentos se concentrou em formas de ajuda às elites tradicionais, compensando sua baixa competitividade, e na formação de polos 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 consequente 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 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.

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 Semiárido 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 ideia da magnitude dessas transferências, 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 municípios: o percentual de 72% cai para um valor sempre menor que 56%. E, 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 forte concentração 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.

Em síntese, os dados revelam 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 pessoal 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.

Limites da transição ao desenvolvimento territorial sustentável

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 infraestruturas 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 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. Por meio desse programa são estimuladas a adoção de práticas 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. 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.

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, os laços pessoais com os representantes das associações tornaram-se decisivos. Ao se filiarem às associações os produtores tiveram acesso muito mais fácil ao financiamento do 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. 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.

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 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. Mas essas possibilidades ainda esbarram nas disposições adquiridas 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 marcante da própria estrutura da sociedade local: a forte dependência do Estado para as atividades econômicas. 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”.

Na ausência de uma mais expressiva reestruturação produtiva, os indicadores de emprego melhoram no setor do comércio e serviços impulsionados pela maior circulação monetária no município, por sua vez decorrente da municipalização de parte dos fundos públicos, do aumento do poder de compra do salário mínimo, e das transferências diretas de renda às famílias pobres. Porém, trata-se de um consumo que só fragilmente impulsiona a produção local pois baseia-se predominantemente em bens que vem de fora da região. Neste quadro, a economia local, embora com nítida melhora em relação às décadas anteriores, resta fortemente dependente do Estado.

Conclusão

O relativo sucesso do desenvolvimento brasileiro na década passada foi impulsionado por alguns vetores. No plano externo, a maior demanda internacional por commodities e a disponibilidade de

recursos que resultaram em investimentos no país foram fatores que contribuíram para o crescimento econômico. No plano interno, este crescimento pôde resultar em melhores indicadores de pobreza e desigualdade porque vieram associados a uma aposta mais forte no mercado interno, por sua vez resultante, destacadamente, da expansão do crédito aos setores de baixa renda, da evolução do emprego formal, da recuperação do poder de compra do salário mínimo, e de fortes políticas sociais.

Como se sabe, o contexto internacional neste início de década é mais desfavorável do que aquele experimentado na década passada, resultando em menor demanda internacional e em menor disponibilidade de recursos para investimento. E no plano interno, a expansão do crédito não dá sinais de que deve se repetir de forma similar, tanto por conta do endividamento de parte da população, quanto por conta de uma retomada (ainda que branda) da alta dos juros e dos riscos de uma inflação de demanda.

A estas dificuldades somam-se os aspectos evidenciados na segunda e na terceira seções deste artigo. Viu-se na segunda seção que a questão regional permanece atual, à medida que se observa um contraste entre o que se passa na parte setentrional e na parte meridional do Brasil quando se busca identificar onde estão os municípios onde houve convergência positiva nos indicadores de renda, pobreza e desigualdade. Também nesta seção foi possível ver que o ritmo da melhoria dos indicadores parece ser mais acentuado nas áreas urbanizadas, comparativamente às áreas rurais, diferente do que havia ocorrido nos anos noventa (Favareto & Abramovay, 2009), quando o desempenho das regiões rurais nestes mesmos indicadores havia sido superior. E viu-se, finalmente, na terceira parte, como o tipo de mudança que vem impulsionando a melhoria dos indicadores nas áreas rurais é algo bastante dependente das transferências públicas, com ainda frágeis alterações nas estruturas produtivas locais. Sem estas mudanças estruturais, a continuidade dos efeitos positivos gerados com as transferências dependeria de que se continuasse aumentando os valores transferidos.

Quando se considera, portanto, que há um arrefecimento dos fatores que funcionaram como motores das mudanças na década passada, associada a uma persistência das desigualdades territoriais – expressas tanto no contraste entre áreas rurais e urbanas, quanto entre norte e sul do país –, pode-se inferir que para a próxima década será preciso engendrar uma nova geração de políticas. E, nelas, será desejável que tanto os investimentos públicos como os investimentos privados dialoguem mais substantivamente com as especificidades territoriais e, por aí, com uma das dimensões mais perversas da desigualdade: a desigualdade territorial.

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.

BOURDIEU, Pierre (1990). Droit et passe-droit: le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en ouvre 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 & ABRAMOVAY, Ricardo (2009). **O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos noventa.** Série Documentos de Trabalho. Santiago do Chile: Rimisp.

FAVARETO, Arilson et al. (2012). **Desarrollo territorial en Cariri, en el Noreste Semiárido de Brasil – Más allá de las transferências de ingresos.** In: BERDEGUE, Julio & MODREGO, Felix (orgs). De Yucatán a Chiloe- dinámicas territoriales en America Latina. Buenos Aires: Teseo Editorial.

FAVARETO, Arilson et al. (2013). **A dimensão territorial da sustentabilidade – evolução e heterogeneidade espacial dos indicadores de desenvolvimento no Brasil dos anos 2000.** Relatório de Pesquisa. Cebrap/UFABC/Rimisp. São Paulo.

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.

NORTH, Douglass (2009). **Violence and social order.** Princeton University Press.

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

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

VEIGA, José Eli (2002). **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento.** Textos para Discussão. Nead. Brasília

VEIGA, José Eli (2004). **A dimensão rural do Brasil.** Revista Estudos Sociedade e Agricultura. Vol. 12, n.1. Rio de Janeiro.

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