

Disponível em:  
<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>

Race, Joaçaba, v. 13, n. 3, p. 829-858, set./dez. 2014

## **O ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DE FRUTICULTURA IRRIGADA DO VALE DO SUBMÉDIO DO SÃO FRANCISCO COMO OBJETO DE POLÍTICA**

*El Acuerdo Productivo Local del regadío de la fruticultura del Valle de  
Submedium de San Francisco como objeto de la política*

**Éder Lira de Souza Leão**

E-mail: [eder1983@gmail.com](mailto:eder1983@gmail.com)

Mestre em Administração e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal Rural de Pernambuco; Professor na Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Unidade Acadêmica de Serra Talhada.

Endereço para contato: Fazenda Saco, sin. Caixa postal 063; 56900000, Serra Talhada, Pernambuco, Brasil.

**Lúcia Maria Góes Moutinho**

E-mail: [luma121@hotmail.com](mailto:luma121@hotmail.com)

Doutora em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas; Mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco.

Artigo recebido em 10 de abril de 2014. Aceito em 28 de agosto de 2014.

## Resumo

O estudo buscou compreender, a partir de um olhar sobre as políticas, a expansão da fruticultura irrigada no Nordeste brasileiro, particularmente sobre o território do Vale do Submédio do São Francisco (Pernambuco/Bahia), que tem o mais importante Arranjo Produtivo Local (APL) de fruticultura do país. A base teórico-metodológica enfoca a discussão sobre os conceitos de políticas, território e APL. Também são utilizadas bases de dados estatísticos oficiais que complementam a descrição e a análise desse território. As políticas e ações que construíram historicamente e institucionalmente esse APL e promoveram as articulações e cooperações existentes podem ser divididas em três períodos: antecedentes da formação da infraestrutura e investimentos públicos e ações de “combate à seca” (até 1979); políticas e ações de base para a produção (entre 1980 e 1999) e políticas e ações de consolidação do APL (entre 2000 e 2011). Embora haja diversas ações desenvolvidas durante décadas, o território ainda necessita de políticas com ênfase na cooperação e inovação, em áreas consideradas estratégicas para a competitividade externa, como logística, produção integrada de frutas, *marketing*, crédito e incentivos fiscais.

Palavras-chave: Políticas. APL fruticultura irrigada. Vale do submédio do São Francisco.

### ***El Acuerdo Productivo Local del regadío de la fruticultura del Valle de Submedium de San Francisco como objeto de la política***

#### Resumen

*El estudio intenta comprender, en principio de la visión de las políticas, la expansión de la fruticultura de regadío en el Nordeste del Brasil, sobretudo en el territorio del Valle del submedium de San Francisco (Pernambuco/Brasil), que tiene lo más importante Arreglo Productivo Local (APL) del país en fruticultura. La base teórica y metodológica de la discusión centraliza en los conceptos de políticas, planificación y APL. También se utilizan base de estadísticas oficiales que complementan la descripción y análisis de ese territorio. Políticas y acciones que construyeron este histórico e institucionalmente el APL y promovieron las articulaciones y cooperaciones existentes, que pueden dividir en tres períodos: antecedentes de la infraestructura de formación y las inversiones públicas y acciones de alivio de sequía (hasta 1979); las políticas y acciones como la base para la producción (entre 1980 y 1999); las políticas y acciones para consolidación el APL (entre 2000 y 2011). Aunque, hay varias acciones desarrolladas durante décadas, pero*

*el territorio necesita más políticas, con énfasis en la cooperación y la innovación en las áreas que se consideran estratégicas para la logística externa de la competitividad, la producción de fruta integrada, la comercialización, el crédito y los incentivos fiscales.*

*Palabras clave: Políticas. APL regadío fruticultura. Valle de Submedium de San Francisco.*

## 1 INTRODUÇÃO

O agronegócio de frutas no Brasil revelou-se como a atividade econômica de maiores possibilidades de transformações socioeconômicas no Nordeste brasileiro a partir dos anos 1980. A expansão da fruticultura irrigada está ligada a um cenário favorável do comércio exterior para alimentos saudáveis, inclusive de frutas tropicais. Regiões como o Vale do Submédio do São Francisco (VSMSF) (Pernambuco/Bahia) e Açú-Mossoró (Rio Grande do Norte), entre outras,<sup>1</sup> ganharam destaque por serem as experiências mais exitosas com produtos focados na demanda internacional – além do que, mostraram a viabilidade de produzir frutas não tradicionais e de alto valor comercial no semiárido irrigado nordestino.

Nessa região, a viabilidade da fruticultura apoia-se inicialmente em dois aspectos: o primeiro são as condições edafoclimáticas<sup>2</sup> favoráveis para o manejo frutícola que permite colheitas em vários períodos do ano. Essas condições características de calor e baixa umidade relativa do ar combinadas com os grandes investimentos e projetos públicos de irrigação criaram as bases que tornam possível esse sucesso. O outro fator preponderante está no empreendedorismo e cooperação dos produtores e principais atores locais, que, por serem pioneiros e buscarem superação dos obstáculos de comercialização dos produtos, alcançaram uma forte relação com seus principais clientes no mercado externo, logrando um importante *status* de região produtora de frutas de qualidade (LIMA; MIRANDA, 2001).

Tais condições abriram caminho para a expansão de áreas cultivadas no país. Os Municípios de Petrolina, PE e Juazeiro, BA, os quais concentram a maior parte da produção do Vale, cederam espaço para que outros municípios circunvizinhos com potencial para se justaporem também almejassem a modernização e a diversificação agrícola. Os municípios selecionados para este estudo compreendem mais especificamente aqueles identificados em listagens e mapeamentos institucionais, como os mais importantes na composição dos Arranjos Produtivos Locais da Fruticultura Irrigada no Sertão de São Francisco em Pernambuco (Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó) e Bahia (Juazeiro, Casa Nova, Curaçá e Sento Sé). Embora separados geograficamente, esses municípios compõem um território que funciona de forma sistêmica. Petrolina e

Juazeiro, por exemplo, formam uma das maiores conurbações do semiárido, além de serem desenvolvidas políticas integradas e pesquisas acadêmicas que visualizam como um único Arranjo Produtivo Local.

Nesse sentido, algumas questões que se colocaram ao longo do presente artigo relativamente ao foco e ao alcance da política para a referida área de produção frutícola (centrada na produção de uva, manga, melão e coco-da-baía). Para respondê-las é preciso que na primeira seção se introduzam notas teórico-metodológicas; o estudo das informações sobre a formação, a identificação e a organização da região do Vale como um Arranjo Produtivo Local é objeto da segunda seção; a terceira seção refere-se à institucionalidade e a políticas, as quais seguem algumas considerações finais.

## 2 NOTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

A política pública é vista neste estudo como um processo – planejamento, execução e análise – da tomada de decisões realizadas por atores ligados ou não à esfera pública. A razão pela qual os planejadores (*policy-makers*) promovem ações e políticas está na identificação e avaliação dos problemas e entraves encontrados para o desenvolvimento. Contudo, promover políticas requer metodologias específicas para cada situação, principalmente quando se trata de escalas, pois, necessariamente, uma ação realizada em nível nacional não alcança os resultados almejados pelos municípios individualmente, tampouco quando é replicada de um município para o outro, pois as contingências, em geral, são distintas entre eles (GRUPO DE ANÁLISES DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO, 2002). Evidente que se isso for analisado por índices sociais, notam-se similitudes, porém, em cada local se encontram trajetórias e vínculos particulares, não mensuráveis. Portanto, promover, organizar, propor, planejar ações e políticas para o desenvolvimento local se torna uma tarefa ainda mais difícil; contudo, não é um impeditivo, pois embora os estudos e pesquisas sobre o tema sejam recentes, como a identificação das experiências, ainda assim é motivo de um crescente e forte debate.

A execução das políticas não finda nos seus resultados, sua importância é mais relevante quando se monitoram e avaliam a efetividade desses resultados. E, para isso, são necessários instrumentos de avaliação e monitoramento, como também de pessoas qualificadas para realizar a tarefa. O estudo desses resultados deve ser focado também na análise da “não decisão”, pois a decisão significa também uma “tentativa”, logo, as consequências da ausência ou não de tomada de determinadas decisões (favorecendo outras) provocam e também mudam tanto o processo quanto

os resultados a serem alcançados (GAPI, 2002). No âmbito do desenvolvimento local, o próprio ator pode ser um avaliador das medidas e resultados das ações nos territórios. Além disso, pode propor novas políticas e também executá-las. Isso também implica que poderá haver diferentes avaliações e proposições, pois cabe ao ator ou instituição (ou redes ou fóruns destes) elaborar sua metodologia, que nem sempre terá as mesmas variáveis observadas, assim como os interesses nas avaliações seguem os objetivos de cada um. Ao lado disso, na última década, tem sido uma das prioridades do Governo Federal estender os benefícios da inserção socioeconômica à população dos denominados “invisíveis” pelas políticas públicas, segundo Cassiolato, Lastres e Stallivieri (2008).

As possibilidades de resultados mais efetivos das políticas para APLs são asseguradas a partir da articulação e do objetivo mútuo dos atores locais incorporarem e utilizarem mais o conhecimento – para gerarem capacidade inovativa e no envolvimento em todo o processo de realização da política, principalmente na avaliação (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

As várias políticas e ações adotadas por diversas instituições públicas e privadas, por vezes, não são articuladas ou adequadas para o desenvolvimento local. Cada ator busca, por meio de diferentes instrumentos e metodologias de monitoramento e avaliação, selecionar, identificar, avaliar e apoiar os APLs, bem como definir quais atores pertencem a esses Arranjos. A falta de convergência dessas ações e políticas institucionais para um mesmo foco da política dificulta a identificação de APLs, bem como o efetivo apoio às principais necessidades (MOUTINHO, 2009).

No Brasil, as políticas de apoio e desenvolvimento local têm incorporado de forma crescente o conceito de APLs, considerando essa uma abordagem estratégica para o desenvolvimento da base econômica e social local (PAIVA, 2002). Esses esforços mostram que avanços expressivos foram realizados, por exemplo: com o aumento do número de estudos e pesquisas nas universidades e institutos, bem como com o crescimento dos valores despendidos pelas esferas federal, estadual e municipal de Governo para executar políticas direcionadas exclusivamente aos APLs. Porém, ao mesmo tempo, indicam a existência de algumas limitações, cuja superação propiciará que se avance ainda mais com os resultados alcançados pelas políticas. Embora tratem o mesmo caso com métodos de análise sistêmicos para entender seu funcionamento como objeto de política, os enfoques de APLs e Cluster diferem.

O primeiro se apoia no conceito de *território*, que considera a origem da produção e dos atores nela envolvidos, historicamente construída ao longo do tempo, baseada tanto no conhecimento formal quanto no conhecimento tácito,

sendo este originado dos costumes, da cultura e das formas de produzir de um povo. Considera-se que os atores envolvidos em um arranjo/sistema produtivo local interagem de forma cooperativa na geração e transmissão de conhecimentos dos quais surgem inovações, molas propulsoras do desenvolvimento. Tais atores participantes do sistema produtivo e inovativo local são agrupados, para efeito de análise e foco da política, em subsistemas integrados entre si, como: subsistema produtivo (a cadeia produtiva); subsistema inovativo (fontes geradoras de conhecimento) e subsistema institucional (instituições de apoio e responsáveis pelas políticas).

Nesse caso, o espaço de análise não é o geográfico, podendo extrapolar essas fronteiras; trata especificamente do espaço das relações entre os atores envolvidos no sistema. De outro modo, o enfoque de *clusters*, mais apropriado para países desenvolvidos, utiliza-se de uma perspectiva geográfica das aglomerações produtivas, bem como do corte setorial de análise. Os espaços geográficos e setoriais conduzem a ações de políticas que acabam desperdiçando grande parte das vantagens da visão sistêmica, em regiões menos desenvolvidas, como pode ser exemplificado por meio do caso discutido neste artigo.

### 3 FORMAÇÃO E IMPORTÂNCIA DO APL

A fruticultura irrigada no Vale do Submédio do São Francisco é um dos principais destaques dos impactos da modernização agrícola no Sertão nordestino, em razão do aporte de recursos públicos e privados despendidos, que entre outros resultados, redesenhou a cadeia produtiva frutícola. Em suma, gerou novos padrões de concorrência, criando novas estratégias empresariais e políticas públicas, face à possibilidade de atender ao crescente mercado consumidor, tanto externo quanto interno.

Sobre esses novos padrões de concorrência, Kupfer (1992, p. 10) caracteriza como “[...] um padrão definido de um conjunto de formas de concorrência que se revelam dominantes num espaço [...] de competição (mercado ou indústria, região, nação).” São esses padrões que “[...] determinam tanto a inserção das firmas na estrutura produtiva [...] quanto as estratégias empresariais de concorrência.” (KUPFER, 1992, p. 10).

No mercado de frutas, não apenas alteraram o equilíbrio de preços e a melhoria da qualidade do produto conforme os desejos dos clientes – especificamente do mercado externo –, mas também refletiram na gestão intra e interempresas e nas relações de trabalho, motivadas por uma necessidade constante de inovação e promoção de conhecimento. Além das transformações na estrutura urbana e rural

e nos processos econômicos que a região do Vale do Submédio do São Francisco experimentou nas últimas décadas, os vínculos sociais entre os atores envolvidos no APL da Fruticultura Irrigada costuraram novos tecidos, os quais proporcionaram uma identidade que lhes dotou da capacidade de ser um dos principais territórios agroexportadores do país, reconhecido internacionalmente.

Nele, os produtores não somente agem e articulam entre si, mas também se conectam a todos os principais atores locais e globais, ligando suas estratégias de negócios aos gostos do consumidor externo. No entanto, apesar de toda a formalidade expressa em contratos e acordos, o APL da Fruticultura Irrigada do Vale do Submédio do São Francisco formou-se e continua sendo consolidado por cooperação baseada na reciprocidade.

A cooperação é observada no contexto do VSMSF, como as relações de proximidade e interesse mútuo entre os empreendimentos (dos pequenos aos grandes) e as instituições públicas e privadas, que por intermédio de suas ações, ideias, estudos e estratégias singulares, tornam-se intrínsecos. As inter-relações desses processos e cenários são percebidas por esses atores como oportunidades de mudanças, tanto do território quanto dos seus sujeitos.

### 3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

O território do Vale do Submédio do São Francisco cresceu sempre integrado, o Rio não separou, há apenas aquelas delimitações dos mapas geopolíticos criando divisas invisíveis, mas que o Velho Chico transpôs sobre a história e a cultura da população. A identidade das pessoas e dos municípios que margeiam é formada por esse imenso Rio e seus afluentes, que garantiram o crescimento econômico e social dessa parte do Sertão nordestino.

Os grandes projetos públicos de irrigação trouxeram vários benefícios que, conseqüentemente, atraíram mais pessoas. Os municípios que compõem esse APL somavam 577.013 habitantes em 2000; em 10 anos, a população cresceu 21,6% (701.835 residentes em 2010). A população urbana foi a que mais cresceu (26,7%) e a rural registrou um aumento significativo (11,8%). O Município de Petrolina é o maior desse território, correspondendo a aproximadamente 41,9% da população. Juazeiro vem em seguida, registrando em torno de 28,2% (IBGE, 2010).

O aumento da população em busca do “Oásis do Sertão”<sup>3</sup> trouxe benefícios de ampliação de serviços e novas oportunidades de negócios indiretos em expansão no APL; o Município de Petrolina, por exemplo, atualmente conta com dois *shoppings*

*centers*, cerca de 25 hotéis e pousadas – a maior do Sertão do São Francisco e Pajeú, aproximadamente 12 bancos,<sup>4</sup> centro de convenções, polo gastronômico e cada vez mais investimentos e obras de urbanização e ampliação, como as do Aeroporto Senador Nilo Coelho e duplicação da Ponte Presidente Dutra, que favorecem a integração regional.

O Produto Interno Bruto somado dos municípios desse APL foi de aproximadamente 6,6 bilhões de reais em 2011. Petrolina respondeu por metade desse valor, enquanto Juazeiro participa com 30,23%. Se forem somados os PIBs de Pernambuco (R\$ 104, 4 bilhões) e Bahia (R\$ 159,8 bilhões), o PIB desse território alcançou 2,5% desse valor. São números significativos, visto que são municípios localizados no semiárido brasileiro (IBGE, 2011).

O setor agropecuário tem uma contribuição importante na composição do PIB; ao observar o Valor Adicionado Bruto (VAB) dos municípios do território do APL, em 2011, a participação desse setor foi de 14,3%, aproximadamente, embora já tenha alcançado resultados acima de 20% nos anos anteriores. Mas observando-se melhor os outros dois setores desse APL, particularmente o de Serviços, especialmente as atividades ligadas à fruticultura irrigada, houve um grande avanço, em vista da necessidade de maiores cuidados no manejo da produção, desde a plantação e colheita, até a pós-colheita. Diversas empresas se especializaram nesses tipos de serviços, logo, é possível considerar que parte do valor gerado nesse setor tenha também atrelamento com a atividade frutícola, como o setor industrial, que também tem ampliado sua composição no PIB de Petrolina e Juazeiro; por exemplo, em 2006, a participação do Valor Adicionado Bruto da Indústria de Petrolina foi aproximadamente 14%, enquanto Juazeiro alcançou 13,2%. Em 2011, esses percentuais atingiram 20,4 e 16,4%, respectivamente (IBGE, 2011). Esses valores podem ser influência da atração de indústrias de processamento de alimentos, como água de coco, polpa de frutas, vinhos, etc. Diversas empresas estão se especializando nas mais diferentes tarefas na fruticultura, desde a gestão até a terceirização de determinadas tarefas, inclusive as que requerem maior base tecnológica (SILVA, 2001).

A consequência é o aumento no número de empregos e trabalhos ligados ao APL. Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados e do Ministério do Trabalho e Emprego (Caged/MTE),<sup>5</sup> em 2000, o número de admissões no setor agrícola, especialmente fruticultura nos municípios desse APL, foi de 14.110. Juazeiro era responsável por metade dessas contratações, com 7.086. Em 2010, as admissões foram 144,2% maior (34.456 empregos formais). O Município de Juazeiro, que detinha maior parcela de empregos formais, representou 17,8%,

bem menos do que tinha. Isso se deve porque os empregos no setor de serviços têm aumentado em Juazeiro e os investimentos na produção frutícola nos demais municípios cresceram. O Município de Casa Nova superou Juazeiro: no início da década admitia cerca de 1.500 trabalhadores, no fim desse período suas contratações atingiram mais de 6.500 trabalhadores. Petrolina é o Município do APL com maior número de admissões; no ano 2000 participava com 31,4% dos novos empregos, em 2006 esse percentual se elevou para 50,5%, e atualmente atinge 56% das admissões. Segundo o Caged/MTE, as ocupações que mais admitem estão ligadas à agricultura, particularmente à fruticultura irrigada. Um destaque são as admissões para operador de câmaras frias, em razão da instalação de *packing houses*<sup>6</sup> no território.

O salário médio nas atividades frutícolas varia de R\$ 522,00 a R\$ 530,00. O operador de câmaras frias recebe em torno de R\$ 600,00, mas os contratos são por prazo determinado (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2010). Esses valores estão abaixo do rendimento médio domiciliar *per capita* verificado no Brasil (R\$ 793,87) e também em Petrolina (R\$ 605,06), mas acima dos demais municípios do território, inclusive Juazeiro (R\$ 476,58), ainda que compatível com o salário mínimo estabelecido nesse período (R\$ 510,00). Porém, sendo uma atividade destacada e de grande crescimento, a renda para a maioria dos trabalhadores desse APL está abaixo do mínimo estabelecido para prover suas necessidades básicas.

Atualmente, o APL da Fruticultura Irrigada do VSMSF dispõe em torno de 120 mil hectares de área cultivada em 25 projetos públicos irrigados em operação, com potencial para mais 200 ou 300 mil ha. A partir de dados da Produção Agrícola Municipal do IBGE, em 2012, nos principais municípios que compõem o APL, foram cultivados entre culturas permanentes<sup>7</sup> e temporárias<sup>8</sup> 93.429 ha,<sup>9</sup> aproximadamente 44,8% em Pernambuco e 55,2% na Bahia. As áreas cultivadas são utilizadas por lavouras temporárias (51,4%) e permanentes (48,6%). O Município de Juazeiro tem o maior espaço cultivado (33.459 ha), e Petrolina, maior Município do APL, tem a segunda maior área (26.138 ha). No entanto, em ambas as lavouras, há uma forte concentração de áreas cultivadas nos Municípios de Petrolina e Juazeiro, que somados respondem por 63,8% dessas culturas (IBGE, 2012).

As culturas com maiores espaços de cultivo são a manga (20 mil ha) e a uva (8.608 mil ha). Essas frutas se destacam também por serem as principais frutas exportadas (IBGE, 2012). Os demais cultivos permanentes e temporários abastecem o mercado por intermédio das redes de varejo e das agroindústrias.

O APL da Fruticultura Irrigada da região do Sertão do São Francisco responde anualmente por cerca de um terço das exportações de frutas do país, o que

lhe confere ser o maior “polo” frutícola de exportação. Por essa razão, as oscilações do câmbio e do acirramento da competição no mercado internacional afetam diretamente o desempenho e as estratégias desse APL.

Com esses números, a agricultura irrigada do VSMSF deixou de ser uma possibilidade para ser referência de produção e exportação no Brasil. Na agricultura irrigada, a produção e comercialização de frutas tem um impacto maior nessa região tanto em valor de produção quanto em geração de empregos. Em razão disso, ela se encontra diante de grandes desafios para consolidar e almejar ampliar sua base exportadora. A Superintendência<sup>10</sup> da **Associação dos Produtores e Exportadores de Hortifrutigranjeiros e Derivados do Vale do São Francisco** (Valexport) aponta para quatro entraves que desfavorecem atualmente o comércio de frutas do VSMSF:

- a) Oferta de frutas do VSMSF é maior do que a demanda externa: a concorrência internacional é ampliada a cada ano com a entrada de novos produtores no mercado, ou mesmo o fortalecimento da capacidade competitiva dos principais exportadores;
- b) Câmbio desfavorável: as oscilações do valor do Real (R\$) frente ao Dólar (US\$) têm dificultado os exportadores brasileiros na colocação do produto no mercado. Uma apreciação do Real em relação ao Dólar diminui as exportações;
- c) Grande Mercado Interno: esse mercado absorve a quase totalidade da produção de frutas, e tem capacidade para continuar ampliando, caso sejam realizados investimentos para estimular o consumo. Grandes exportadores como Chile, Equador, Colômbia, Nova Zelândia, Bélgica e Costa Rica – os quais exportam mais que o Brasil – não têm um mercado interno que absorva a sua produção, e se tornam dependentes do mercado externo para escoar seus produtos;
- d) Concorrência de outros produtos: produtos processados de grande demanda, como biscoitos, refrigerantes, alimentos *fast-food*, entre outros, são concorrentes indiretos. A família brasileira despende 3,2% do seu orçamento em alimentos com consumo de frutas, e outros 3,2% para a aquisição de açúcares e derivados. Cereais e leguminosas, carnes, aves e ovos compõem a maior parte (25,4%); a despesa com alimentos corresponde a apenas 16,1% do orçamento total das famílias no mês (IBGE, 2009).

A respeito do terceiro entrave, pode-se questionar essa observação, pois um grande mercado interno deve ser considerado como vantagem, ainda que em

princípio os preços não sejam tão atrativos quanto das exportações, mas é preciso considerar duas perspectivas: grandes redes de varejo estão buscando esses produtos, dada maior demanda e “exigência” dos seus consumidores, o que pode favorecer os preços internos. E nem todos os países exportadores têm grandes mercados internos para absorver seus produtos agrícolas em momentos de crises internacionais, além de muitos serem mais dependentes que o Brasil. Logo, ter um mercado interno amplo e diversificado é uma oportunidade que precisa ser enxergada e potencializada.

Para superar esses e outros obstáculos, e também fundar as bases político-institucionais que solidificam os vínculos intrínsecos dos atores do APL, é necessário haver instituições públicas e privadas que atuem confluídas de modo a serem beneficiadas pelas vantagens que a proximidade favorece.

### 3.2 INSTITUCIONALIDADE

Diversos pesquisadores compilaram informações disponíveis na literatura acadêmica e também em relatórios e documentos institucionais sobre quais são os atores e seus respectivos papéis na formação e desenvolvimento desse APL (LIMA; MIRANDA, 2000; LIMA; CAMPOS, 2005; MOUTINHO, 2009). Na lista a seguir estão as categorias e as respectivas instituições e perfis:

- a) Produtores: formado pelos colonos (produtores familiares, geralmente em áreas menores que 10 ha) e empresários (grandes produtores) situados nos perímetros irrigados no APL (Maniçoba, Mandacaru, Tourão e Curaçá, na Bahia; e Nilo Coelho, Maria Teresa e Bebedouro, em Pernambuco). Os agricultores familiares têm uma produção mais diversificada, direcionada para o mercado local e demais regiões do Brasil. Os empresários possuem uma produção mais especializada para as exportações – especialmente manga e uva – e atendimento da agroindústria, como a de vinho no próprio Vale do Submédio do São Francisco, que constitui um Sistema Produtivo Local paralelo ao de produção de frutas *in natura*. Os empresários formaram a Valeexport, a *Brazilian Grape Market Board*, o Instituto do Vinho e a Câmara da Manga com o intuito de se fortalecerem internamente – de modo sistêmico e cooperado – para competirem externamente;
- b) Infraestrutura: o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São

Francisco e do Parnaíba (Codevasf) foram os responsáveis pelo início dos projetos irrigados que originaram o APL. A intervenção dessas estatais atendeu à crescente necessidade de reunir agricultura e indústria em um contexto desenvolvimentista do semiárido brasileiro;

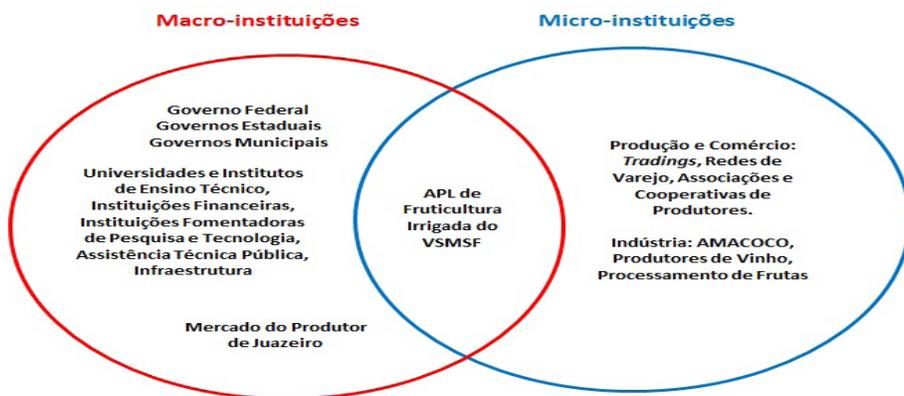
- c) Sistema de Ciência e Tecnologia: esse sistema é um dos atuais pilares da inovação do VSMSF, por reunir importantes instituições fomentadoras de pesquisas na área agrícola. A Embrapa Semiárido, com sede em Petrolina, estuda diversas variedades de frutas. O Instituto Agrônômico de Pernambuco (IPA) é o órgão oficial do Estado para a pesquisa e Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). O Instituto Tecnológico de Pernambuco (Itep) apoia pesquisas de uva sem semente e é responsável pela implementação do Centro Tecnológico da Uva do Vinho em Petrolina, uma parceria entre Embrapa, Sectma e Instituto do Vinho do Vale do Submédio do São Francisco. O Sebrae é um importante órgão financiador das pesquisas com uvas sem semente;
- d) Educação e Formação: na região, estão instalados centros de excelência de ensino, como: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – Sertão Pernambucano (IF-Sertão); Universidade Federal do Vale do Submédio do São Francisco (Univasf) (unidades em Petrolina e Juazeiro); Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas de Petrolina (Fapace); Universidade Estadual da Bahia (Uneb), que possui um Mestrado em Horticultura Irrigada em Juazeiro e realiza pesquisas sobre tecnologias e processos produtivos na fruticultura irrigada; Universidade de Pernambuco (UPE); Faculdade São Francisco de Juazeiro (Fasj) e outras instituições de ensino superior privado e de educação a distância. Além destas, a 3ª e a 6ª Superintendências Regionais da Codevasf e os Sebraes PE/BA atuam provendo formações para os micros e pequenos produtores;
- e) Instituições Financeiras: o BNB, o BNDES e o Banco do Brasil formam o rol das principais agências de financiamento da região do VSMSF. Mas há os bancos privados, como o Bradesco e as instituições de microcrédito também atendendo à região. Contudo, o volume de crédito e as linhas disponíveis são ainda incipientes para as ofertas planejadas dos produtores, que precisam de financiamento em determinados períodos, de acordo com seus planos de negócios; por consequência, os grandes e médios produtores utilizam recursos próprios para atender às suas atividades;

- f) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): o VSMSF conta com uma Gerência Regional do Instituto Agrônômico de Pernambuco (IPA) em Petrolina, o Instituto Regional da Pequena Agricultura Apropriada (Irpaa) e a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agropecuário (EBDA), além da Codevasf, principal instituição governamental do APL, ambas prestando serviço gratuito, especialmente para os colonos/agricultores familiares. Também há empresas privadas, mas estas atendem aos grandes e médios produtores frutícolas;
- g) Comercialização: a Valexport não comercializa as frutas diretamente, busca organizar os produtores e prover soluções para os entraves na comercialização no exterior. Outras instituições e espaços de comercialização importantes atuam para grupos específicos da produção frutícola: *Brazilian Grape Market Board*; Associação de Pequenos Produtores do Vale (Aprovale); Mercado do Produtor de Juazeiro; Central de Comercialização e Distribuição de Frutas do C-3; Central de Compras de Hortifrutigranjeiros do Vale (Cehot). O Sebrae nacional e o Instituto de Tecnologia de Pernambuco (Itep) também exercem papéis importantes na inovação da produção, mas também na exportação.

Esse é um APL organizado institucionalmente, pois se verifica um sistema integrado de políticas para a produção, a comercialização e o fortalecimento da identidade da região no cenário internacional. A cooperação entre os principais agentes atrai diversos investimentos, como visto no Sistema de Ciência e Tecnologia e também de Educação, que tem consolidado na região instituições de pesquisa e ensino de excelência. A inovação tem sido o mote do desempenho dos empresários e das instituições públicas e privadas, pois é com esse foco que o APL tem fundado seus objetivos.

As instituições que formam esse APL podem ser classificadas em macro e microinstituições (Esquema1); as primeiras referem-se às de âmbito político, capazes de afetar as estratégias de mercado das firmas e as políticas de uma região, essas seriam os ministérios, secretários e demais órgãos públicos nas esferas municipal, estadual e federal, como também os mecanismos e instrumentos de marco legal para a regulação e o controle das instituições e políticas. Se macroinstituições abrangem as relações institucionais de um mercado, as microinstituições são aquelas formadas no interior das empresas ou dos próprios mercados (DOSI, 1988).

Esquema 1 – Interação das Instituições do APL da Fruticultura Irrigada do VSMSF

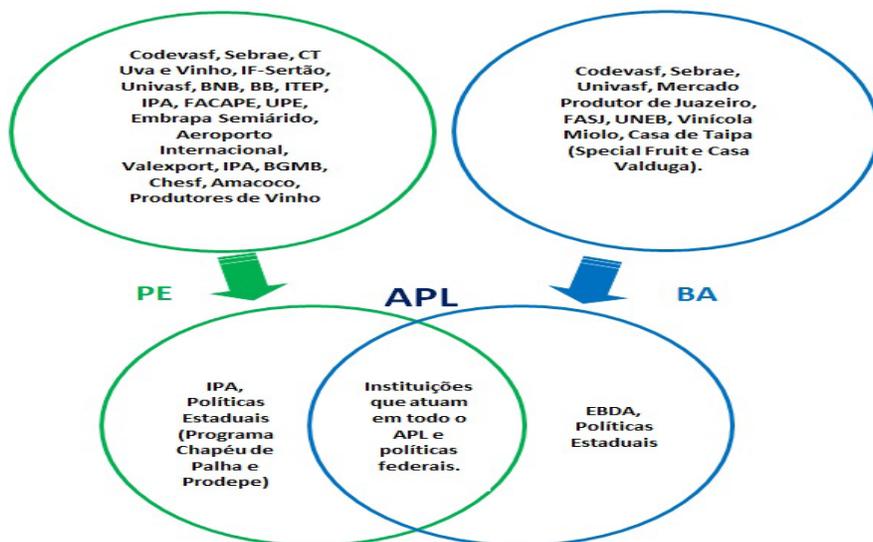


Fonte: os autores.

O tecido dessa institucionalidade é a cooperação, pois são verificados sindicatos, associações e cooperativas que transpõem qualquer linha geográfica; um exemplo disso são as Campanhas Salariais Unificadas, que há duas décadas reúnem os trabalhadores e o patronato em negociações coletivas envolvendo os municípios listados desse APL e também outros vizinhos, como Sobradinho e Abaré, na Bahia, e Belém de São Francisco em Pernambuco, pois as margens do APL já foram transcendidas pelo território abrangido.

O VSMSF é reconhecido como território peculiar que necessita de um plano de desenvolvimento que seja sistêmico, contudo, ainda há políticas e ações estritamente voltadas para uma das margens, como é o caso dos programas e projetos dos Governos da Bahia e de Pernambuco, que fazem com que um lado tenha determinados benefícios e incentivos que o outro não dispõe. Além disso, é perceptível que a infraestrutura e a maioria das instituições e empresas estão sediadas nos municípios pernambucanos, em alguns casos, como da VDS Export; as empresas possuem empreendimentos nos dois lados, mas ainda assim mantêm o escritório principal em Petrolina, como se pode observar no Esquema 2.

Esquema 2 – Relação das Instituições e Empreendimentos do APL de Fruticultura Irrigada



Fonte: os autores.

No Esquema 2 são mostradas na primeira sequência as instituições sediadas em cada lado do território, contudo, a maioria delas intervém no todo, como os estudantes que têm o direito de estudar em qualquer uma das instituições de ensino, independente do município de origem.

A Codevasf e o Sebrae possuem ambos escritórios em Juazeiro e Petrolina, mesmo o foco sendo seus respectivos municípios de abrangência, ainda assim, percebe-se que há cooperação nas informações e troca de experiências, principalmente em eventos e reuniões que visam discutir pontos determinantes do Vale. A Univasf é a única instituição que está sediada nos dois lados,<sup>11</sup> sendo um reflexo da política territorial do Governo Federal, podendo inclusive captar recursos das agências de fomento e pesquisa de ambos os estados, a exemplo da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). Entre as políticas territoriais de destaque, a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina, PE e Juazeiro, BA visa priorizar ações e recursos para os municípios do Submédio do Vale do São Francisco.<sup>12</sup> As demais entidades federais, como a Embrapa Semiárido, que tem escritório somente em Petrolina, atuam em todo o APL. O Aeroporto Internacional Nilo Coelho é de utilização dos municípios do Vale do São Francisco. Outro destaque é o futuro projeto do ramal do Sertão do São Francisco com a Ferrovia Nova Transnordestina, que serão ligados a Petrolina. As

principais indústrias estão instaladas no lado pernambucano, além de outras que estão em processo ou estão planejando, configurando que a Região de Desenvolvimento do Sertão do São Francisco, em Pernambuco, possui uma infraestrutura e incentivos fiscais<sup>13</sup> mais atrativos, como crédito presumido do ICMS, variando de 75 a 95% do saldo devedor em um prazo de 12 anos.

### 3.3 DESTINOS DA PRODUÇÃO DE FRUTAS

Entre as instituições presentes no APL da Fruticultura Irrigada do VSMSF estão as de formação, pesquisa, assistência técnica e crédito, a maioria, especialmente da esfera federal, não distingue se o município é baiano ou pernambucano, desde que estejam no raio de ação estabelecido pela entidade. Considerando o planejamento dos investimentos federais, o semiárido nordestino tem obtido bastante atenção de políticas que visam ao fortalecimento de redes de cooperação e ações sistêmicas. A cooperação no campo da pesquisa tem estabelecido laços importantes para a geração de inovação tecnológica, envolvendo as instituições de ensino superior e órgãos de fomento.

A produção desse APL está orientada para três tipos de destinos, o primeiro e principal é o externo, cuja dinâmica econômica e estratégias estabelecidas estão influenciadas pela demanda dos principais países importadores e pela variação cambial. Uma diminuição nessas exportações estimula a opção pelo fluxo interno, que tem ganhado força com as grandes redes de varejo, como o Carrefour e o Bompreço, os quais estão inclusive vendendo – ou planejando a comercialização de – frutas com informações da procedência do produto, desde o lugar e o dia que foi colhido até detalhes sobre o manejo da produção, e o uso de menos agrotóxicos e outros produtos químicos.

Outra via de maior projeção é a industrialização, especialmente na margem pernambucana do APL – em razão dos incentivos fiscais e estímulos aos projetos industriais no interior do Estado. Os destaques são os vinhos (Petrolina e Lagoa Grande) e a água de coco envasada (Petrolina), mas há projetos de plantas em planejamento ou em execução para a produção de frutas cristalizadas e polpas. No lado baiano do APL haverá uma nova indústria chamada de Casa de Taipa, que produzirá sucos naturais concentrados e geleias, uma parceria entre a Special Fruit – principal exportadora de frutas do Vale do São Francisco – e a Casa Valduga – uma das mais importantes vinícolas do Vale dos Vinhedos no Rio Grande do Sul. Além disso, a Embrapa Semiárido está pesquisando um modo eficiente de produção de suco de uva, concentrando que poderá beneficiar outros produtores, inclusive pequenos e médios da região.

Os bens industrializados e exportados valorizam a região, mostrando que não são apenas frutas *in natura*. Esses produtos industrializados são vendidos principalmente no mercado interno, que tem grande representatividade. Vale ressaltar que em relação à fruta *in natura*, as redes de varejo estão exigindo que as frutas que chegam às suas prateleiras tenham as mesmas características e qualidades daquelas comercializadas para a Europa e os EUA.

Esse sistema é integrado pela institucionalidade que está vinculada a todos os três fluxos, prestando assessoria técnica e serviços especializados desde o cultivo, passando pelas pesquisas e aprendizado, até a formação de instituições associativas que articulam e mobilizam tanto trabalhadores quanto empresários e demais entidades de assessoria e fomento.

O Mercado do Produtor de Juazeiro é um exemplo à parte, pois é administrado pela Prefeitura de Juazeiro, mas é responsável por escoar a produção agrícola para todo o país; não é difícil encontrar caminhões e trabalhadores que são de Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande, Orocó, entres outros, os quais chegam todos os dias para comprar ou vender seus produtos. Mesmo sendo espaçosas, segundo a administração do Mercado do Produtor de Juazeiro, as instalações atuais não comportam o fluxo de entrada e saída, principalmente no período das terças e sábados; por esse motivo, tem sido planejada a construção de um novo espaço em Juazeiro para abastecimento e distribuição.

#### **4 POLÍTICAS PARA O APL DE FRUTICULTURA IRRIGADA DO VALE DO SUBMÉDIO DO SÃO FRANCISCO**

Políticas e ações das instituições públicas e privadas têm contribuído para a formação e a caracterização atual da produção e comercialização de frutas do VSMSF, considerando que o São Francisco é o “Rio da Integração Nacional”, dada sua extensão ligando o Nordeste ao Centro-sul do país, além de sua importância geográfica, econômica, cultural e histórica para a expansão e a ocupação do território brasileiro nas regiões de clima seco e semiárido, cortando 3.100 Km e escoando em uma área aproximada de 670.000 Km<sup>2</sup> (ANDRADE, 1984).

Desde o século XVII, suas margens são povoadas por populações que viviam da pecuária, do comércio e da agricultura de subsistência. Em meados do século XIX, havia o interesse de aplicar no Rio São Francisco um regime regulatório para o seu uso e também de promover sua navegabilidade; contudo, as primeiras ações institucionais ocorreram a partir de 1946: com o advento da nova Constituição,

estabeleceu-se que se aplicaria anualmente no mínimo 1% da renda nacional para proporcionar a utilização eficaz do potencial econômico do Rio São Francisco (ANDRADE, 1984)

A partir da promulgação do artigo 29 da Constituição de 1946 e de uma nova política desenvolvimentista atrelada a grandes investimentos públicos, o Vale do São Francisco recebe importantes projetos, como a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) e a Codevasf, que foram os principais marcos para o crescimento econômico da região.

A estrutura organizativa atual da Codevasf foi consolidada em 2000, mas sua história inicia em 1948 com a criação da Comissão do Vale do Submédio do São Francisco (CVSF), motivada pela obrigatoriedade de realizar investimentos estruturais no Vale do São Francisco. Em 1968, com as obras de irrigação em andamento, a CVSF foi substituída pela Superintendência do Vale do Submédio do São Francisco (Suvale), mas poucos anos depois, em 1974, passou a ser denominada Companhia de Desenvolvimento do Vale do Submédio do São Francisco (BAHIA, 2008).

Nos Quadros 1, 2 e 3 estão apontadas as principais ações e políticas realizadas para a formação e consolidação do APL da Fruticultura Irrigada do Vale do Submédio do São Francisco, desde a criação de uma entidade pública até projetos estruturantes para a região. As políticas e ações são divididas por períodos que estão ligados no desenvolvimento da base estrutural e institucional fortalecida a cada década, consolidando como um dos mais importantes aglomerados produtivos do semiárido brasileiro.

Quadro 1 – Antecedentes da formação da infraestrutura, investimentos públicos e ações de “combate à seca” no Vale do Submédio do São Francisco

Períodos	Políticas e ações	Descrição
Até 1945	(1945) Departamento Nacional de Obras Contrás as Secas (DNOCS); <sup>14</sup>	Foco no combate à seca por meio da construção de açudes.
1946 a 1969	Artigo 29 da Constituição de 1946 (1948) Criação da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) (Lei n. 541, de 15 de dezembro de 1948); (1948-1955) Criação da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf); (1954) Construção da Ponte rodoferroviária Presidente Dutra; (1952) Criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB); (1959) Criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene); (Década de 1960) Pioneirismo da produção de uvas de mesa (Santa Maria da Vista e Belém do São Francisco); (1968) Criação da Superintendência do Vale do São Francisco (Suvale); (1968) Conclusão do primeiro estudo do Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola (GEIDA) sobre as potencialidades de irrigação no Nordeste.	Formação da infraestrutura a partir de investimentos públicos nas áreas energética, logística e hídrica.
1970 a 1979	(1971) Divulgação do Programa Plurianual de Irrigação (PPI) pelo GEIDA; (1972) A Política de Irrigação do Nordeste passa a ser regida pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND). A fonte de recursos provinha do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (Finor); (1973-1979) Construção da Barragem de Sobradinho; (1974) Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) (Lei n. 6088, de 16 de julho de 1974); (1976) Inaugurado o Centro de Pesquisas Agropecuárias do Trópico Semiárido da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (CPATSA) (Embrapa); (1979) Aprovação da “Lei de Irrigação” n. 6.662, de 21 de junho de 1979.	Implementação dos projetos públicos de irrigação no auge da Ditadura Militar.

Fonte: adaptado de Gasques, Villa Verde e Oliveira (2004), Coelho Neto (2009), Pimes (1984), Silva (2001), Vital (2009) e Lima e Campos (2005).

Até 1945, pouco foi realizado pelo Estado para potencializar a região do Vale do São Francisco, mesmo reconhecendo sua vantagem estratégica como integradora regional e a possibilidade de explorar seus recursos hídricos para a navegação e irrigação. A ação mais concreta realizada nesse período e que perdura nos dias atuais iniciou com o DNOCS, que tinha o foco na construção de açudes que garantissem

água potável nos períodos de seca que assolavam regiões do semiárido nordestino. Contudo, essas ações não foram aproveitadas para atingir outras necessidades e objetivos da população.

Esse contexto mudaria a partir de 1946 com a destinação compulsória de recursos nacionais para investimentos no Vale do São Francisco. Porém, até 1969 as ações práticas no Vale foram lentas, ao Estado coube primeiro criar uma estrutura governamental mínima na região para realizar estudos e executar projetos, principalmente nas áreas energética e hídrica. Entre os destaques estão a criação da Chesf, do Banco do Nordeste e da Sudene, que com a Codevasf, foram os pilares da formulação e execução de políticas no Nordeste, especialmente no semiárido. Mas o ponto considerado angular para as políticas mais efetivas na região, principalmente de irrigação com propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico da região, situa-se no ano 1968, quando ocorre a criação do GEIDA, que divulga seus resultados dois anos depois e, em 1971, é lançado o Programa Plurianual de Irrigação, a primeira política com metas orientadoras e prazos estabelecidos, que trata da questão da irrigação não mais como aspecto secundário, mas como plano prioritário para a viabilidade econômica (PIMES, 1984; COELHO NETO, 2009).

A década de 1960 também aparece como o período pioneiro das experiências de produção de frutas no Sertão do São Francisco, com o surgimento de algumas vinícolas. Essas iniciativas subsidiaram a verificação da viabilidade da produção frutícola nas áreas irrigadas nos anos 1980.

Ainda na década de 1970, auge do Governo Militar e de políticas direcionadas para o crescimento econômico, são executados os projetos públicos de irrigação coordenados pela Codevasf com recursos do Finor. O destaque foi a criação da Embrapa Semiárido, que marca o início das pesquisas para a melhoria da produção e o desenvolvimento de novas variedades, inclusive de frutas. Em 1979, a “Lei de Irrigação” é finalmente aprovada. Contudo, o Projeto de Lei é de 1959, mas em razão dos conflitos existentes sobre as propriedades agrícolas, houve esse grande atraso, que se tornou um entrave para a regulamentação de outras políticas e

programas como o Proni e Proine, que somente foram criados e adotados no fim da década de 1980 (COELHO NETO, 2009).

Quadro 2 – Políticas e ações de base para a produção do APL de Fruticultura Irrigada do VSMSF

Períodos	Políticas e ações	Descrição
1980 a 1987	(1984 e 1986) Primeiras experiências da produção de vinhos no Vale do São Francisco; ( <b>Década 1980</b> ) Ápice da produção de tomate, cebola e melão na região do Vale do São Francisco; (1986) Criação do Programa Nacional de Irrigação (Proni) e do Programa de Irrigação do Nordeste (Proine).	Auge da produção das culturas temporárias e início da produção de culturas perenes.
1988 a 1994	(1988) Fundação da Valeexport; (1989) Instituto Brasileiro de Fruticultura (Ibraf); (1989) Início do Programa de Controle à Mosca da Fruta; (1991) Produção e Exportação de Frutas, Hortaliças, Flores e Plantas Ornamentais (Frupex); (1991/1997) Criação da Câmara da Manga do Vale; (1992) <i>Brazilian Grape Market Board</i> ; (1994) Início das pesquisas da uva sem semente.	Inflexão na organização associativa dos produtores e demais atores para formar uma base exportadora de frutas da região.
1995 a 1999	(1996) Iniciadas as obras do Projeto de Irrigação Pontal; (1996) Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste (PADFIN); (1997) Agência de Promoção de Exportações (Apex); (1997) Programa Biotecnológico de Apoio à Competitividade Internacional da Agricultura Brasileira (Bioex) instituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); (1998) Implementação do Programa Especial de Exportações (PEE) coordenado pela Câmara de Comércio Exterior (Camex); (1998) Inaugurado o Sistema Integrado de Comercialização de Frutas do Vale do São Francisco (Sicvale); (1999) Associação de Pequenos Produtores do Vale (Aprovale); (1999) Criação do Grupo de Coco do Vale do São Francisco (GCV); (1999) Início da implantação da Produção Integrada de Frutas (PIF) no Vale do São Francisco; (1999) Estruturação do Programa do Vinho do Vale do São Francisco.	Fortalecimento da base exportadora e promoção da inovação na Fruticultura Irrigada. Ações governamentais ampliadas e com foco nas potencialidades da produção de frutas e vinhos.

Fonte: adaptado de Gasques, Villa Verde e Oliveira (2004), Coelho Neto (2009), Pimes (1984), Silva (2001), Vital (2009) e Lima e Campos (2005).

A partir da história desse território, é possível compreender como o capital social do APL da Fruticultura Irrigada foi formado, e distinguiu essa região agrícola do país das demais. A literatura aponta que o marco de mudança da região, conhecida até os anos 1940 e 1950 como entreposto comercial do Sertão nordestino, foram os projetos de irrigação implementados a partir dos anos 1960, fazendo a geografia e a

dinâmica social tomarem novos rumos nesse território (BAHIA, 2008; PIMES, 1984). Com vistas a abastecer o mercado interno, foram cultivadas inicialmente variedades do tipo de curta duração (cebola, tomate e outras hortícolas). Nesse entremeio de construção de perímetros irrigados em Petrolina e Juazeiro, as áreas rurais começaram a ser mais bem ocupadas por pessoas atraídas pelas oportunidades de trabalho e renda no campo.

Nesse primeiro momento, as culturas temporárias foram escolhidas para o cultivo nas áreas irrigadas, porque já havia esse tipo de produção na região, contudo, com o tempo, observou-se que essas variedades não eram muito rentáveis em uma agricultura do tipo irrigada. Percebeu-se, então, que as culturas permanentes seriam mais viáveis, especialmente frutas, pois além das condições edafoclimáticas e da oferta da água, tinham boa aceitação no mercado e alcançavam bons preços – principalmente no mercado externo. Porém, o VSMSF iniciaria uma nova fase de ascensão a partir da segunda metade dos anos 1980, quando os principais produtores perceberam a necessidade de cooperar para poder obter ganhos de escala e competitividade nos mercados interno e externo. A partir dessa premissa, em 1988, a Valeexport é fundada, inicialmente com cerca de 12 produtores, exportadores rurais de frutas de Pernambuco e Bahia, que resolveram organizar uma entidade que pudesse negociar as exportações, articular com os principais entes públicos e privados, ou seja, ser a voz coletiva e a ação cooperativa dos atores desse APL. Foi também dentro desse cenário que a Valeexport surgiu, inclusive, incentivada pela Codevasf.

As principais culturas perenes desenvolvidas nas áreas irrigadas são: maracujá, manga, uva, acerola, goiaba, limão, mamão papaia, pinha, coco e banana. Destas, a uva e a manga já respondiam por grande parte das áreas cultivadas nos anos 1980 e se tinham algumas experiências de exportação.

De 1980 a 1987, a produção de culturas de ciclo curto atingiu seu ápice. Os projetos públicos de irrigação continuaram sendo ampliados, mas a produção de culturas permanentes mostrou-se mais viável economicamente, assim, iniciou-se a substituição pela produção de mangas, uvas e outras variedades adaptáveis com demanda de mercado. Com essa mudança, são instaladas as agroindústrias e os empreendimentos pioneiros em vitivinicultura e também promovidas as primeiras ações de fruticultura para a exportação.

A economia brasileira, como a do VSMSF, atinge um período de inflexão entre 1988 e 1994, em razão das mudanças na política macroeconômica, desde a Abertura Comercial até o Plano Real. Os produtores percebem as vantagens dessas mudanças para superar os obstáculos das exportações. Sendo o mercado externo um viés, os produtores do Vale também veem as vantagens da comercialização

cooperada e passam a ligar os diversos atores locais com os agentes externos, para criar e fortalecer as políticas e programas para esse território.

Entre 1995 e 1999, os mercados interno e externo de frutas estavam em amplo crescimento; conseqüentemente, ações foram realizadas para ampliar o espaço de produção e também para fortalecer a especialização territorial da fruticultura irrigada, importante para a promoção de empregos e a balança comercial, bem como a organização da base exportadora e de distribuição interna. As instituições federais e estaduais de ciência e tecnologia, como Embrapa, Itep, Sebrae, CNPq, ministérios e secretarias estaduais passam a investir mais na região com programas de inovação e comercialização. Concomitante, os atores locais passaram a ter maior aproximação com os órgãos públicos e privados diante do reconhecimento da região como dinamizadora da economia e importante geradora de empregos.

Quadro 3 – Políticas e ações de consolidação do APL de Fruticultura Irrigada do VSMSF

Períodos	Políticas e ações	Descrição
2000 a 2011	(2001) Criado o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF); (2001) Criação da Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina, PE e Juazeiro, BA (Lei Complementar n. 113, de 19 de setembro de 2001 – regulamentada pelo Decreto n. 4.366, de 09 de setembro de 2002); (2001) Divulgação de estudo do Banco do Nordeste do Brasil Políticas e estratégias para um novo modelo de irrigação como proposta do Novo Modelo de Irrigação; (2002) Fundação da Univasf; (2003) Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (Prodefruta) (Resolução CMN/Bacen n. 3.095, de 25 de junho de 2003); (2003-2026) Projeto Canal do Sertão; (2005) Estudo prospectivo Iniciativas Estratégicas para Apoiar Inovações no Nordeste (Inova NE); (2005-2025) Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) com as Bacias do Nordeste Setentrional; (2006) Instituto do Vinho do Vale do São Francisco (Vinhovaf); (2006) Centro Tecnológico da Uva do Vinho em Petrolina; (2008/2009) Renegociação de dívidas dos empresários do VSMSF; (2010) Conquista do Selo de Indicação Geográfica concedido pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI); (2010) Início da cobrança pelo uso da água do Rio São Francisco; (2011) Programa Chapéu de Palha da Fruticultura Irrigada.	Consolidação do Arranjo Produtivo Local da Fruticultura Irrigada do São Francisco e novos projetos estruturantes de irrigação e abastecimento de água.

Fonte: adaptado de Gasques, Villa Verde e Oliveira (2004), Coelho Neto (2009), Primes (1984), Silva (2001), Vital (2009) e Lima e Campos (2005).

Os atores do APL da Fruticultura Irrigada do VSMSF estão estabelecidos e concentrados localmente, compartilhando normas, convenções, valores, expectativas e rotinas que nasceram da experiência comum, estruturada pelas instituições.

Nesse ambiente sistêmico surgem processos inovativos e ações competitivas no mercado externo e interno, introduzidos pelos empreendimentos e também pelos demais atores institucionais. A inovação é o aprendizado novo no contexto temporal do APL e gera mudanças na produção e em outras características econômicas do Arranjo.

Um exemplo de resultado efetivo de inovação no APL da Fruticultura Irrigada do Vale do Submédio do São Francisco é a introdução da uva sem semente, que tem uma grande demanda no mercado exterior, mas que não havia no Brasil. Porém, a partir de 1994, a Valexport coordenou a pesquisa da uva sem semente com a Embrapa e com o financiamento do Sebrae Nacional (GASQUES; VILLA VERDE; OLIVEIRA, 2004), até que fosse encontrada a variedade que se adaptasse ao clima e ao solo da região e que também atendesse às características comerciais (sabor, coloração, tamanho e textura) dos principais importadores (como Reino Unido e Alemanha). Vários anos se passaram, até que no começo dessa década foi iniciada a produção em escala comercial para a exportação, sendo hoje cerca de 70 a 80% das uvas exportadas do tipo sem semente. Essa especialização de produção de uva de mesa para exportação incentivou a Valexport a criar uma estrutura que atendesse com exclusividade aos padrões técnicos e comerciais exigidos (GASQUES; VILLA VERDE; OLIVEIRA, 2004).

Entre 2000 e 2011, são iniciados os novos projetos de perímetros irrigados que visam ampliar a área de irrigação para a produção agrícola que atualmente é de aproximadamente 120 mil hectares, mas que pode atingir 360 mil. Ao final desse período, os produtores/exportadores são afetados por crises do mercado externo e se endividam, gerando problemas nos pagamentos dos financiamentos. Organizados associativamente, contaram com a articulação dos Governos dos Estados da Bahia e de Pernambuco para renegociarem as dívidas com o apoio de instituições, como o BNDES e o Banco do Nordeste. A região também se consolidou como um APL, principalmente por ter ampliado o leque de atores e iniciativas ligadas diretamente à fruticultura irrigada. Na área do ensino, foi fundada a Universidade Federal do Vale do São Francisco, que possui *Campus* nas duas principais cidades – Petrolina e Juazeiro – e demonstrou a importância e a necessidade de se pensar o APL como um território sistêmico, sem divisões geográficas.

O Vale do São Francisco conquistou do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) o Selo de Indicação Geográfica desde 2010; esse Selo identifica

territórios que valorizam os produtos mais destacados de um local, quando a região é associada a esses produtos, ganhando, portanto, valor agregado, mas o principal é a diferenciação diante dos produtos similares e substitutos. A gestão e a organização do território do VSMSF serão potencializadas com essa valorização.

Em 2011, aproximadamente 2,4 mil trabalhadores rurais desempregados nos períodos de entressafra da agricultura irrigada de sete municípios pernambucanos do Sertão do São Francisco foram atendidos pelo Programa Chapéu de Palha, o qual atende aos chamados “safristas”, que, em razão do curto período de trabalho, não puderam receber seguro-desemprego, o valor concedido foi de R\$ 232,50.

Uma das mudanças mais significativas para o cultivo de frutas na última década é a cobrança pelo uso da água do Rio São Francisco, que está na pauta de discussão do Governo Federal desde 1997, quando foi promulgada a chamada “Lei das Águas” (Lei n. 9.433), que regula o uso e a gestão das fontes hídricas do país. O início dessa cobrança é um avanço na utilização racional e na gestão dos recursos hídricos, principalmente no momento em que se aflora a questão da conservação e da proteção ambiental como conceitos essenciais para um desenvolvimento econômico sustentável.

Os municípios do APL da Fruticultura Irrigada do São Francisco têm uma significativa participação nessa arrecadação. De acordo com a Agência Nacional das Águas (ANA), cerca de 9,2% da estimativa de arrecadação serão pagas pelos municípios do APL; esse percentual aumenta quando verificado o total efetivo arrecadado em 2010, que foi de 15,2%. Três desses municípios são responsáveis por aproximadamente 86% desses pagamentos – Casa Nova, Juazeiro e Petrolina (AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS, 2010). A área de irrigação é responsável por 7,8% dos gastos em 2010 e prevê-se uma arrecadação de 10,5% desse setor nos próximos anos, desse modo, é o segmento do APL que mais pagará pelo uso das águas da Bacia do Rio São Francisco.

## 5 CONCLUSÃO

A presença de instituições públicas, principalmente da Embrapa Semiárido, Codevasf, Sebrae Nacional, universidades e institutos de ensino e rede bancária, garante que a maior parte do conhecimento desenvolvido não seja uma mercadoria de troca, e que esteja disponível para os pequenos e grandes produtores. Contudo, a aplicação da tecnologia ou metodologia de gestão pode necessitar despender vultosos recursos, o que os pequenos produtores não dispõem ou têm dificuldades para obter. É preciso ter o

entendimento de que o aprendizado não é apenas o acesso às novas informações, mas também é o desenvolvimento de competências e capacitações, em que a inovação é gerada por um processo interativo, pois ela depende dos mais diversos atores: econômicos, sociais e políticos do território.

Portanto, o aprendizado nesse APL é fomentado pela formação de redes de cooperação em pesquisa, ensino e assistência que cada vez mais se voltam à necessidade de inovar, gerar novos conhecimentos e compartilhar.

A visão sistêmica mostra que o VSMSF possui um conjunto de características climáticas, produtivas e relações institucionais próprias, e que é imprescindível o estímulo à inovação tecnológica, pois não há modelos, fórmulas ou pacotes que atendam a todas as especificidades, por isso a importância da diversidade de instituições que possam elaborar estratégias políticas e ações combinadas com o desenvolvimento local.

A ampliação das áreas irrigadas com inovação tecnológica viabilizará oportunidades para implantar a diversificação de culturas no APL e diminuir a concentração da área de cultivo na produção de manga e uva, o que inclusive é identificado por alguns atores como sendo um gargalo. A forte base institucional e empresarial especializada na produção e pós-colheita das frutas também é um fator que possibilita a introdução de novas culturas ou variedades. Contudo, as pesquisas e as novas áreas de plantio não são suficientes para garantir a sobrevivência do APL, há outros entraves para serem superados e investimentos que precisam ser realizados para que o território continue sendo o vetor do desenvolvimento local. Além desses dois aspectos, há outros que precisam de maior atenção, como: logística, produção integrada de frutas, *marketing*, crédito e incentivos fiscais.

### Notas explicativas:

<sup>1</sup> Vacaria, RS; São Joaquim, SC; Vale da Ribeira, SP; Centro-Sul, ES; Cariri, CE; Baixo Jaguaribe, CE; Baixo Acaraú, CE; Caxias do Sul, RS; Bandeirantes, SP; Norte, ES; Sul, BA; Centro Sul, CE; Metropolitano, CE; Ibiapaba, CE.

<sup>2</sup> Características ambientais de clima, relevo, litologia, temperatura, umidade do ar, radiação, tipo de solo, vento, composição atmosférica e precipitação pluvial.

<sup>3</sup> Expressão utilizada pelo Instituto de Tecnologia em Gestão (INTG, 2009, p. 222).

<sup>4</sup> Inclusive o Banco do Nordeste do Brasil está abrindo outra agência, dado o volume de negócios, crédito e investimento que a região vem concentrando.

<sup>5</sup> Foram consideradas apenas as admissões dos códigos da Classificação Brasileira de Ocupa-

ções (CBO) referentes à agricultura e fruticultura, exceto produção de culturas como arroz e cana-de-açúcar. As principais classificações consideradas foram: Trabalhador no cultivo de trepadeiras frutíferas (622515), trabalhador no cultivo de árvores frutíferas (622505), trabalhador da cultura da uva (63550), trabalhador da fruticultura em geral (63510), trabalhador no cultivo de espécies frutíferas rasteiras (622510), trabalhador volante da agricultura (622020), trabalhador agropecuário em geral (621005), tratorista agrícola (641015), operador de câmaras frias (841456) e trabalhador da cultura de coco-da-baía (63750).

<sup>6</sup> São espaços utilizados pelos produtores de frutas para receber, armazenar, classificar, embalar e expedir, ou seja, é um ponto de concentração, controle da qualidade e distribuição das mercadorias que serão exportadas.

<sup>7</sup> Coco, manga, uva, banana, goiaba, limão, mamão e maracujá.

<sup>8</sup> Melão, cana-de-açúcar, cebola, feijão, melancia, milho e tomate.

<sup>9</sup> Embora o valor das áreas cultivadas já tenha ultrapassado os 110 mil hectares em anos anteriores.

<sup>10</sup> Informação obtida a partir de entrevista realizada com o então superintendente da Instituição em 14 de outubro de 2010.

<sup>11</sup> Também possui um Curso de Arqueologia no Piauí.

<sup>12</sup> A RIDE é formada pelos Municípios de Lagoa Grande, Orocó, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, em Pernambuco, e pelos Municípios de Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho, na Bahia. O Município de Sento Sé não está contemplado aqui, mas é atendido por outras políticas. Mais informações: <<http://www.integracao.gov.br/programasregionais/rides/ridepetrolinajuazeiro/index.asp#3>>.

<sup>13</sup> O Programa de Desenvolvimento de Pernambuco (Prodepe) foi instituído em 1991 (Lei n. 10.649), tendo sofrido alterações, inclusive em 2000, por meio do Decreto n. 22.217, que relaciona as cadeias produtivas prioritárias, entre a agroindústria.

<sup>14</sup> Inicialmente foi criado como Inspetoria de Obras Contra as Secas em 1909, sendo, portanto, a Instituição pública federal mais antiga a atuar no Nordeste brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DAS ÁGUAS. **Balanço da arrecadação efetiva por Municípios**: exercício de 2010. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2010.

ANDRADE, M. C. de. Produção de energia e modernização do vale do São Francisco. **Revista de Economia Política**, v. 4, n. 1, jan./mar. 1984.

BAHIA (Estado). Secretaria de Ciência e Tecnologia e Inovação da Bahia. **Plano de Desenvolvimento do APL de Fruticultura do Vale do São Francisco**. Salvador, 2008. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1247146529.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1247146529.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2010.

CASSIOLATO, J. E; LASTRES, H. L. L; STALLIVIERI, F. Introdução: políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos e inovativos locais. In: CASSIOLATO, J. E; LASTRES, H. L. L; STALLIVIERI, F. (Org.). **Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: experiências de políticas**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.

COELHO NETO, A. S. Trajetórias e direcionamentos da política de irrigação no Brasil: as especificidades da região e do Vale do São Francisco. In: Encontro Nacional de Geografia, 19., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009.

DOSI, G. Fontes, procedimentos e efeitos microeconômicos da inovação. **Journal of Economic Literature**, v. 26, n. 3, set. 1988.

GRUPO DE ANÁLISES DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO. **Metodologia de análise de políticas públicas**. São Paulo: Ed. Unicamp, 2002.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; OLIVEIRA, J. A. F. G. **Crédito rural e estruturas de financiamento**. Brasília, DF: Ipea, 2004.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=25&i=P&c=202>>. Acesso em: 20 out. 2013.

IBGE. **Contas nacionais**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=p&o=28&i=P&c=21>>. Acesso em: 15 fev. 2014

IBGE. **Pesquisa Agrícola Municipal (PAM)**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <[www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)>. Acesso em: 20 jan. 2014.

IBGE. **Pesquisas de orçamentos familiares (POF)**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/>>. Acesso em: 20 out. 2010.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA EM GESTÃO. **Pernambuco competitivo: saber olhar para saber fazer**. Recife: INTG, 2009.

KUPFER, D. Padrões de concorrência e competitividade. In: Encontro Nacional da ANPEC, 20., 1992, Campos de Jordão. **Anais...** Campos do Jordão, 1992.

LASTRES, H. M.; CASSIOLATO, J. E. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. **Revista Parcerias Estratégicas**, fev. 2003.

LIMA, J. P.; CAMPOS, L. R. Inova Nordeste: fruticultura irrigada e vitivinicultura. **Relatório de pesquisa**, Recife, 2005.

LIMA, J. P. R.; MIRANDA, E. A. de A.. Fruticultura irrigada no Vale do São Francisco: incorporação tecnológica, competitividade e sustentabilidade. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 32, n. especial p. 611-632, nov. 2001.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Perfil dos municípios**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-mte/>>. Acesso em 20 abr. 2010.

MOUTINHO, L. M. G. (Coord.). **Nota Técnica 2 – Pernambuco**: mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio nos arranjos produtivos locais. 2009. Disponível em: <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/documentos/getarquivo/arquivo/10>>. Acesso em: 20 abr. 2010.

PAIVA, C. Á. O que são sistemas locais de produção (e porque eles são tão importantes na estratégia de desenvolvimento do governo democrático e popular no Rio Grande do Sul). In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 1., 2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2002.

PIMES EQUIPE. **Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro**: a política de desenvolvimento regional. Recife, 1984.

SILVA, P. C. G. A dinâmica dos serviços na fruticultura irrigada do Pólo Petrolina. In: CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL, 10., 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Campinas, 2000.

VITAL, T. Vitivinicultura no Nordeste do Brasil: situação recente e perspectivas. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 3, p. 499-524, jul./set. 2009.

### Como citar este artigo

ABNT

LEÃO, Éder Lira de Souza; MOUTINHO, Lúcia Maria Góes. O arranjo produtivo local de floricultura irrigada do Vale do Submédio do São Francisco como objeto de política. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 13, n. 3, p. 829-858, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>. Acesso em: dia/mês/ano.

APA

Leão, E.L.S., & Moutinho, L.M.G. (2004). O arranjo produtivo local de floricultura irrigada do Vale do Submédio do São Francisco como objeto de política. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 13 (3), 829-858. Recuperado em dia/mês/ano, de <http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>

