

**POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIAIS E SUSTENTABILIDADE NO
SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO:
A BUSCA DO DESENVOLVIMENTO VIA ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS**

Juliana Dalboni Rocha¹

Marcel Bursztyn²

RESUMO: O presente artigo enfoca o território como espaço privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento e o papel fundamental do Estado nessas políticas. Aborda as vantagens da incorporação da dimensão territorial nas políticas de desenvolvimento, enfatizando a estratégia de apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APL's) – adotada por diversas instituições governamentais federais e estaduais. Apresenta a problemática socioeconômica do Nordeste do País, em particular do semi-árido brasileiro, e a abordagem de APL's, como estratégia de desenvolvimento territorial da região. Neste sentido, o artigo analisa o semi-árido dentro de uma perspectiva territorial de desenvolvimento e o papel das políticas públicas neste contexto. A análise se inicia com a fundação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952 – como uma estratégia, do poder central, de desenvolvimento regional – passando pela criação da SUDENE – que atuou no sentido de ‘modernizar’ a região e integrá-la à economia nacional, usando como principal estratégia à atração de indústrias – até as ações e/ou políticas territoriais do PPA 2004-2007. A vertente destacada do PPA foi a estratégia de atuação do Governo Federal, com foco no desenvolvimento territorial, por meio da adoção de ações integradas de políticas públicas para APL's. Nesse sentido, um maior enfoque é dado à PNDR, Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída em 2006 e em fase inicial implantação, e ao Programa de Arranjos Produtivos Locais. Enfatiza-se na PNDR as estratégias territoriais específicas ao semi-árido: os Programas CONVIVER e PROMESO – Mesorregiões Chapada das Mangabeiras, Chapada do Araripe, Xingó, Seridó e Vales do Jequitinhonha e do Mucuri.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Desenvolvimento territorial; Semi-árido brasileiro;
Arranjos Produtivos Locais.

Introdução

O padrão de desenvolvimento econômico brasileiro tem bases na concentração de renda e na desigualdade social. Um relatório recente do Banco Mundial sobre a América Latina evidenciou que quanto mais desigual um país, menor é a capacidade do crescimento econômico reduzir a sua pobreza (ABRAMOVAY, 2004). Isso porque as oportunidades

¹ Instituição: Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Formação acadêmica: Arquiteta e Urbanista, Mestre em Política Ambiental, Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável. E-mail: dalboni@unb.br

² Instituição: Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Formação acadêmica: Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Doutor em Economia e em Desenvolvimento Econômico e Social, Pós-Doutorado na Université de Paris XIII, pesquisador associado na Universidade de Harvard. E-mail: marcel@unb.br

tendem a ser melhor aproveitadas por aqueles que possuem condições para tal. Assim, a desigualdade pode ser considerada um freio ao próprio processo de crescimento econômico.

Em oposição ao padrão desenvolvimentista, tomam corpo teses que pregam a emergência do território, do local, como espaço privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento.

A abordagem territorial do desenvolvimento é impulsionada pela literatura neo-marshalliana, a partir do início dos anos 1980, ao identificar os laços entre atores sociais como uma das razões para a constituição de sistemas produtivos localizados, essenciais à industrialização difusa (ABRAMOVAY, 2007).

A noção de território como espaço privilegiado de aplicação de estratégias de desenvolvimento não implica o rompimento com abordagens de desenvolvimento local, regional ou nacional. Ao contrário, permite maior articulação entre políticas governamentais e iniciativas de desenvolvimento endógeno. O objetivo é promover o desenvolvimento por meio da dinamização das suas atividades produtivas.

Atualmente, diversas instituições brasileiras, públicas e privadas, utilizam o conceito de Arranjos Produtivos Locais (APL's) como norteador das suas ações. O que foi percebido é que caso se deseje alavancar o desenvolvimento socioeconômico de um determinado local, não basta apenas entender a cadeia produtiva, em toda a sua complexidade e extensão. É essencial também o entendimento do território onde está inserida a atividade, dentro da sua lógica de produção, que pode se caracterizar por possuir apenas um ou vários elos da respectiva cadeia produtiva.

A criação de uma ambiência favorável aos pequenos negócios pode ser uma estratégia determinante. Principalmente na perspectiva do novo paradigma (pós-fordista)ⁱ, onde as redes de pequenos negócios produzem vantagens a partir dos efeitos sistêmicos (de aglomeração e de proximidade) proporcionados pelos territórios. Se é no âmbito local que a integração das redes acontece, é nesse nível que as condições de integração social e sustentação das dinâmicas produtivas podem existir. Portanto, a competitividade dos territórios depende intrinsecamente da cooperação dos atores locais organizados em redes sociais, técnicas e institucionais.

Assim, a proposta se volta para uma abordagem de perspectiva territorial. Tal estratégia recoloca o tema da promoção e criação de uma ambiência que favoreça o surgimento e fortalecimento de micro e pequenos negócios na agenda das localidades e/ou regiões como forma de buscar um desenvolvimento que integre, de maneira sincrônica, as dimensões sociais e econômicas.

No caso particular do Semi-árido brasileiro, onde se verifica a presença de inúmeros municípios com baixo dinamismo socioeconômico – isto é, estagnação econômica, dependência de recursos governamentais e índices de desenvolvimento humano muito baixos – a urgência por políticas públicas de reversão do quadro atual é ainda mais gritante.

Torna-se clara a urgência por novas formas de construção de políticas públicas, onde o governo, iniciativa privada e terceiro setor, instituem em conjunto um espaço público que seja capaz de captar e refletir as várias dinâmicas e arranjos estabelecidos nos mais diversos territórios (LASTRES, 2002).

Nesse sentido, o presente artigo aborda as vantagens da incorporação da dimensão territorial nas políticas de desenvolvimento, enfatizando o apoio aos APL's como estratégia de desenvolvimento – inclusive em territórios de baixo dinamismo socioeconômico (a grande parte do semi-árido). Após uma breve consideração sobre a problemática socioeconômica do Nordeste do País e do semi-árido tem-se a análise do semi-árido dentro de uma perspectiva territorial de desenvolvimento e o histórico das políticas públicas neste contexto.

Nas ações e/ou políticas territoriais do PPA 2004-2007 são destacadas as estratégias de atuação do Governo Federal com foco no desenvolvimento territorial, por meio da adoção de ações integradas de políticas públicas para APL's. Nesse sentido, um maior enfoque é dado à PNDR, Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída em 2006 e em fase inicial implantação, e ao Programa de Arranjos Produtivos Locais. Enfatiza-se na PNDR apenas as estratégias territoriais específicas ao semi-árido: os Programas CONVIVER (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-árido) e PROMESO (Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais) – nas Mesorregiões Chapada das Mangabeiras, Chapada do Araripe, Xingó, Seridó e Vales do Jequitinhonha/Mucuri.

Como o início da implantação das ações voltadas ao apoio de APL's no país é recente, não é possível uma avaliação da efetividade das mesmas. No entanto, em relação à concepção dos programas territoriais analisados, atesta-se a existência de dois grupos distintos: os que buscam apenas 'territorializar' suas ações (por serem de natureza setorial) e os construídos dentro de uma visão territorial.

Além disso, dentre as principais conclusões, ressalta-se que, apesar das tentativas de maior coordenação entre as ações territoriais, esses programas territoriais apresentam fragilidade em relação aos mecanismos de coordenação e de participação dos atores. Isso é agravado pela sobreposição de territórios (de diferentes programas) num mesmo espaço geográfico.

A abordagem territorial do desenvolvimento

Amartya Sen (2000) define desenvolvimento como o aumento da capacidade dos indivíduos fazerem escolhas. Um processo de expansão das liberdades. Para o referido autor, o crescimento econômico, o aumento das rendas pessoais e a modernização social são ‘meios’ de expansão das liberdades. Contudo, segundo Abramovay (2002), não bastam leis que garantam direitos: os indivíduos precisam deter capacidades, qualificações e prerrogativas de participar dos mercados e de estabelecer relações humanas.

A abordagem territorial do desenvolvimento reconhece que a eficiência das atividades econômicas está intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. Valorizam-se, com isso, os conhecimentos, as tradições e os vínculos de confiança, mas, também, as estratégias de competição, que foram historicamente tecidas nos inúmeros territórios.

Após 1970, em diversos países, incluindo o Brasil, foram realizadas várias experiências inovadoras no campo do planejamento e do desenvolvimento, com ênfase na sua perspectiva local. A maior parte dessas experiências foi fruto de iniciativas de organizações locais que, baseadas na participação da população local, produziram redes de organizações e movimentos sociais fundados em vínculos de parceria. Como consequência, a emergência e/ou o fortalecimento de novos sistemas de governança, ao reorganizar os espaços que as geraram e, mesmo, as representações destes espaços.

Como indicam essas experiências, pode-se constatar que “onde as populações detêm mais habilidades, conhecimentos e competências, torna-se mais fácil desencadear processos de desenvolvimento” (PAULA, 2000, p.285).

Neste sentido, a partir da década de 1980, diversos estudos foram realizados, buscando entender o motivo do sucesso de algumas experiências internacionais, que foram capazes de alavancar o desenvolvimento a partir do próprio território. O objetivo era revelar as condições de mobilização dos territórios para o desenvolvimento, ou seja, o entendimento dos fatores que ao mesmo tempo desenham e determinam o desenvolvimento de um território.

O caso mais conhecido e estudado foi a experiência da Terceira Itália, que revela que é possível promover o desenvolvimento endógeno, de forma participativa e democrática, com base no incremento dos micro e pequenos negócios tradicionais, e, desse modo, construir um ambiente favorável à elevação dos níveis de especialização produtiva e densidade empresarial, sem a imposição, ou o planejamento, de políticas de cima para baixo.

Contudo, vale ressaltar que este movimento não pode ser conduzido por um ator isoladamente.

Existe um componente territorial nos processos de criação de novos recursos que a expressão “meios inovadores” sintetiza. De acordo com Abramovay (2000), o que caracteriza os “meios inovadores” não é sua dotação em atributos naturais ou de localização, mas, antes de tudo, a densidade de seu tecido institucional, seu “capital de relações”.

Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. A economia tem prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial (ABRAMOVAY, 2000). Compreendeu-se que –os mercados, como os territórios, são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir.

Assim, os territórios se constituem pela afirmação e a emergência de redes locais de cidadãos, incluindo aqueles que, por sua vez, constituem as redes empresariais. O reconhecimento e a valorização dessas redes aprofundam a democracia e são capazes de promover um caminho de desenvolvimento que combine redução da desigualdade com crescimento econômico. Essas redes, dentre as sociais, as institucionais as e empresariais, precisam ser reconhecidas e valorizadas, pois são elas que ‘desenham’ o território.

A exemplo do que vem acontecendo em países como a Áustria, Holanda, Alemanha, Bélgica, Espanha, Itália, França e Finlândia, o foco nos territórios – como os distritos industriais, arranjos ou sistemas produtivos locais – contribui e privilegia pequenos negócios a partir da utilização de mecanismos de promoção da capacidade inovativa das aglomerações territoriais.

Arranjos Produtivos Locais como estratégia de desenvolvimento

O fenômeno de interação e cooperação ocorreu, ao longo da história, em diversas regiões do mundo e deu origem ao que se conhece como ‘Arranjos Produtivos’ de crescimento econômico. O termo ‘Arranjo Produtivo Local’ (APL) pode ser definido como aglomerações de empresas de um mesmo setor em um mesmo território, que apresentam vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros agentes locais tais como governo, entidades de classe, instituições de crédito, de ensino e pesquisa (CASSIOLATO, 1999).

Desse modo, o APL inclui não apenas empresas – produtoras de bens e serviços finais, fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, e suas variadas formas de representação e associação – mas também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas à formação e treinamento de recursos humanos, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção e financiamento. Destaca-se dois elementos fundamentais: a *inovação* e o *aprendizado* interativos, como fatores de *competitividade*. Esses elementos constituem uma alternativa ao foco tradicional dos setores econômicos e empresas individuais.

Quando se trata de APL, segundo Haddad (2003), a principal fonte de competitividade são os elementos de confiança, de solidariedade e de cooperação entre as empresas.

A abordagem que privilegia os APL's recupera, com vantagens, a dimensão da cadeia produtiva. Esta dimensão enfatiza as relações econômicas e técnicas ao longo da cadeia produtiva, como elementos fundamentais da competitividade de firmas. Um APL pode conter uma cadeia produtiva estruturada localmente ou fazer parte de uma cadeia produtiva de maior abrangência espacial (por exemplo, de âmbito nacional ou mundial).

A caracterização dos APL's envolve um referencial de análise mais amplo no sentido em que inclui aspectos relativos aos elementos institucionais e históricos que integram sistemas territoriais. A região é percebida como um espaço cognitivo onde valores comuns e outros ativos intangíveis contribuem para o sucesso dos processos de aprendizado interativo e tendem a minimizar os custos de transação entre firmas (SEBRAE, 2003).

Conforme evidencia Sachs (2002), são diversas as razões que justificam a alta prioridade que deve ser dada aos arranjos produtivos locais na agenda dos protagonistas do desenvolvimento territorial integrado e sustentável e das instituições que participam da elaboração de estratégias locais.

As políticas dos diferentes países vêm crescentemente incorporando estas tendências. As novas formas e instrumentos de promoção do desenvolvimento industrial e inovativo tendem, cada vez mais, a focalizar prioritariamente sistemas e arranjos produtivos locais. Essa nova abordagem política, conceitual e metodológica, em torno dos APL, é realizada num momento em que o sistema produtivo e a ordem geopolítica mundiais passam por profundas e importantes transformações, associadas à emergência da Era ou Economia do Conhecimento e do Aprendizado, bem como à aceleração do processo de globalização (CASSIOLATO, 2003).

A opção estratégica pela atuação em APL decorre, fundamentalmente, do reconhecimento de que políticas de fomento a pequenas e médias empresas são mais efetivas

quando direcionadas a grupos de empresas e não a empresas individualizadas. O tamanho da empresa passa a ser secundário, pois o potencial competitivo dessas firmas advém não de ganhos de escala individuais, mas sim de ganhos decorrentes de uma maior cooperação entre essas firmas (SEBRAE, 2003).

A partir da década de 1990, o estímulo à geração e difusão de inovações passou a ser considerado uma prioridade de política em vários países do mundo. Essa nova orientação privilegia a interação entre os atores – com esforços cada vez mais direcionados para novas formas de se promover o fluxo e transferência de conhecimentos entre atores.

Enfatiza-se, com isso, o estímulo à formação de redes de diferentes agentes que visam intensificar o processo de aprendizado interativo na pesquisa, desenvolvimento, produção e comercialização de bens e serviços.

Outra tendência também observada é o apoio crescente à inovação em empresas de pequeno porte, como alternativa de inserção de indivíduos e segmentos sociais, o que possibilita o desenvolvimento de oportunidades, tecnologias, produtos, processos, bem como de regiões.

O que essas experiências evidenciam é que mesmo as empresas de pequeno porte (com sua tradicional escassez de recursos e atuação em atividades tradicionais) podem se beneficiar dos avanços tecnológicos de outras áreas. No entanto, o foco também está cada vez mais voltado para o apoio a conjuntos de empresas e aglomerações produtivas territoriais, e não a empresas individualizadas.

A promoção de APL's em territórios de baixo dinamismo socioeconômico

Nos territórios de baixa densidade de empreendimentos são ainda mais escassas as condições básicas de dinamização dos negócios e da economia. Isto se torna mais evidente quando se trata de municípios de baixo dinamismo socioeconômico.

Em geral, as economias dos aglomerados de empreendimentos localizados nos municípios ou microrregiões de baixo dinamismo econômico são caracterizadas por: um ciclo vicioso da destruição da riqueza; um processo de deterioração nas suas relações de troca; valores baixos de seus indicadores sociais; e não sustentação do processo de crescimento no longo prazo. Para que ocorram mudanças, a identificação, a mobilização e o aproveitamento de recursos endógenos existentes nas localidades devem ser concomitante à atração, à negociação e à captação de recursos exógenos, como forma de potencializar a mobilização para o desenvolvimento das aglomerações produtivas.

No entanto, o aumento da eficiência econômica e, conseqüentemente, da produtividade e da competitividade, pode não resultar, necessariamente, em aumento do bem-estar socioeconômico dos mais pobres, nem reduzir o desemprego e o subemprego significativamente. Nestes casos, os programas e projetos precisam ser eficientes sob o aspecto econômico, com ações e medidas voltadas ao benefício dos grupos sociais de baixa renda. Além disso, crescimento econômico aliado à sustentabilidade ambiental muitas vezes não ocorrem como conseqüência lógica do jogo espontâneo de mercado. Assim, as ações além de visar à equidade social, devem buscar a sustentabilidade ambiental, para evitar que o processo de crescimento ocorra de forma degradadora.

No que se refere à necessidade de estratégias de promoção das micro e pequenas empresas, Sicsú (2000) descreve algumas formas de atuação, sendo elas: 1) priorizar a busca de parcerias; 2) fomentar, prioritariamente, iniciativas existentes, ajudando a consolidar as que se apresentem com o maior potencial de impacto num conjunto amplo de micro e pequenas empresas integrantes dos pólos, das redes, ou cadeias produtivas; e 3) ação localizada, mas com perspectiva regional. No caso da terceira forma de atuação, o objetivo é potencializar os resultados dos investimentos a serem realizados no local. A visão regional permite maior sinergia entre diferentes agentes que atuam, direta ou indiretamente, no local.

As transformações devem visar à reestruturação dos territórios produtivos e à implantação de projetos de investimentos baseados em vantagens competitivas dinâmicas, as quais se distinguem das vantagens competitivas espúrias (aquelas que dependem essencialmente de incentivos fiscais e financeiros permanentes, da sobreexploração da mão-de-obra, da informalidade econômica, do uso predatório da base de recursos naturais, etc.) que não se sustentam em longo prazo, numa economia cada vez mais exposta a um processo de globalização (HADDAD, 2003a).

No entanto, a existência de arranjos produtivos locais não pode ser decretada. Eles emergem como resultado de uma conjunção de fatores sociais, culturais e econômicos, manifestados ao longo do tempo. Contudo, esses atributos necessários à constituição de arranjos produtivos podem ser estimulados.

De acordo com Bagnasco (1988), um conjunto de medidas apropriadas, visando à construção social dos mercados para a rede de empresas associadas no arranjo, pode, no entanto, encurtar o tempo e maturação necessária. Fomentar os arranjos produtivos locais emergentes a tomarem corpo e a se fortalecerem, gerando externalidades benéficas para o território, tais como: identidade cultural mais pronunciada, especialização produtiva se

traduzindo em maior competitividade, melhor inserção na economia nacional e até internacional, prioridades para o sistema local de ensino e pesquisa.

Uma estratégia que vem sendo utilizadas em alguns estados brasileiros, como no Ceará, Paraíba e em Alagoas são os pactos territoriais de desenvolvimento – acordos formais entre atores relevantes (públicos e privados) da dinâmica econômica dos territórios, cuja finalidade expressa é a promoção do desenvolvimento local. Por meio deles, empresas, instituições locais, centros de serviço, agências de financiamento, universidades, entre outros, são estimulados a estabelecer estratégias comuns de ação e a desenvolver projetos de investimento – individuais e/ou coletivos – embasados numa visão conjunta de futuro.

O estabelecimento de pactos é uma estratégia que permite estimular a competitividade territorial, sem que a mesma se torne predatória ou pouco produtiva para o âmbito localizado da ação. É preciso frisar, entretanto, alguns aspectos dessa dimensão estratégica: a constituição dos pactos territoriais implica situações diferenciadas, segundo o grau de desenvolvimento dos territórios, a sua capacidade de mobilização de recursos (tecnológicos, sociais, institucionais) e possibilidades de acesso ao jogo cooperativo e competitivo (PAULA, 2003). Isso, entretanto, deve ser observado mais como uma necessidade de ajuste de uma mesma estratégia a condições diversas (e muitas vezes adversas), do que como uma exigência de elaboração de abordagens diferenciadas.

As desigualdades no Brasil e no semi-árido

No Brasil, torna-se cada vez mais evidente a necessidade do combate às desigualdades internas – uma trajetória ainda não revertida da história do país. Em todas as macrorregiões existem sub-regiões com elevados rendimentos relativos médios, dinâmicas e competitivas, em contraste com outras de precárias condições de vida e traços de estagnação (MI, 2003).

Dados do IPEA (tabela 1) revelam que, em 2004, 34% da população brasileira vivia em condições de pobreza e 13% na miséria (cerca de 23 milhões de indigentesⁱⁱ e 59 milhões de pobres). Além disso, demonstram a desigualdade regional, tendo o Nordeste os piores indicadores: 86% da população em condições de indigência e pobreza. Esses dados evidenciam a necessidade de ações voltadas a um desenvolvimento mais igualitário.

Essa mesma desigualdade se repete na análise do IDHⁱⁱⁱ do país em 2000, com os piores índices na região Nordeste e parte da região Norte. Os nove Estados do Nordeste, acompanhados pelo Acre, compõem a parte mais baixa do ranking dos estados. O Estado Nordestino com maior IDH em 2000 era o Ceará (0,699), com índice igual ao da Argélia

(CDS, 2003). Além disso, a maior parte dos municípios nordestinos apresenta valores de renda *per capita* abaixo de R\$ 60,00 por mês; bem como IDH menos que 0,55.

Tabela 1: Brasil e Regiões. Porcentagem de pobres e indigentes (2004).

	% de Pobres	% de Indigentes
Brasil	34	13
Centro-Oeste	22	6
Nordeste	58	28
Norte	46	17
Sudeste	22	6
Sul	20	6

Fonte: IPEA (disponível em: <www.ipeadata.gov.br>).

Intra-regionalmente, o Nordeste também possui grandes disparidades, o plano econômico e social. Uma delas é a densidade populacional: litoral bastante ocupado *versus* interior pouco povoado. “Esta repartição da população, clássica no Brasil, dificulta a ação dos poderes públicos” (CDS, 2003, p.20), principalmente no provimento de serviços básicos.

Ressalta-se também a existência de disparidades internas ao Nordeste. Os Estados de Alagoas, Piauí e Maranhão se destacam por possuírem grande extensão da sua área total ocupada por municípios com IDH abaixo de 0,6. Já o Ceará e a Bahia, apresentam um maior número de municipalidades com condições de vida mais aceitáveis (entre 0,6 e 0,7).

O semi-árido brasileiro, em específico, possui um dos maiores bolsões de pobreza do hemisfério ocidental. A região semi-árida^{iv}, antes conhecida como Polígono da Seca^v, apresenta clima quente e seco, regime hídrico reduzido (as precipitações ficam em torno de 500 mm) com irregular distribuição durante o ano, alto índice de evaporação e salinidade, e rios temporários. Como consequência, as secas são periódicas.

Dentre os seus grandes problemas sociais e econômicos têm-se: pobreza, elevadas taxas de mortalidade infantil e analfabetismo, subnutrição, baixos salários, elevada concentração de renda e de terra. Na zona rural, a situação torna-se ainda mais crítica para a grande maioria da população pela precariedade dos serviços de saúde, saneamento básico e educação. Soma-se a isso a tentativa de convivência com a problemática da seca e da fome.

Como alternativa ao quadro apresentado, ainda vê-se o êxodo rural e o consequente inchaço das cidades (médias e grandes) – que não apresentam condições de suporte do fluxo migratório. O reflexo se dá em cadeia: desemprego, falta de moradia, degradação ambiental, miséria, marginalidade, violência. Em resumo, a população não alcança o objetivo esperado – a busca de uma melhor condição de vida – e muitas vezes não encontra possibilidades de retorno ao campo.

Mesmo assim, em termos populacionais, o sertão nordestino possui o maior adensamento populacional em região de semi-árido do mundo: quase 18 milhões de habitantes, cerca de 20 hab./km² (MEDEIROS e OLIVEIRA, 2004).

A ausência (ou a pouca existência) de medidas preventivas de convivência com a seca ainda expulsa o homem do campo. Além disso, o reduzido conhecimento sobre as potencialidades da região, somado ao preconceito e desinformação sobre a realidade sertaneja do nordeste brasileiro, faz com que boa parte da opinião pública e até mesmo os seus habitantes acreditem na inviabilidade sócio-econômica e ambiental do semi-árido. No entanto, ressalta-se que, nas últimas décadas, diversas instituições (ONG's, Universidades e Associações) têm direcionado esforços para a melhoria da qualidade de vida da população.

A tentativa de redução das profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais deve ser o principal foco de uma política de desenvolvimento regional.

Percebe-se, em diversos países, no final do século XX, uma mudança nas estratégias das políticas nacionais de desenvolvimento regional, que não lidam mais apenas e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte – consideradas anteriormente como ‘empreendimentos motores do crescimento’. A atenção se voltou às forças endógenas do sistema regional e ao seu tecido sociocultural, bem como a processos de desenvolvimento de ‘baixo para cima’.

Embasadas em experimentos localizados bem sucedidos (como nos casos clássicos dos distritos industriais italianos ou do Vale do Silício californiano), “as políticas de desenvolvimento no cenário da globalização passaram a assumir uma expressão regional explícita, atestando a importância das forças sociais em interação nas regiões como elemento-chave das estratégias preconizadas” (MI, 2003, p.9).

Assim, valoriza-se a dimensão regional e as respectivas políticas a ela dirigida. Nesta visão de desenvolvimento, as grandes corporações e pequenas e médias firmas passam a se beneficiar da flexibilidade de organização produtiva e da mobilidade locacional, a partir das potencialidades regionais e dos meios socioculturais.

A desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorre, em muitos casos, da ausência e/ou estagnação das atividades econômicas. Um indicativo interessante para evidenciar a estagnação econômica dos municípios brasileiros é a dependência ao Fundo de Participação Municipal (FPM). Muitos municípios brasileiros dependem das transferências federais como única fonte de receitas. Essa dependência é maior nos municípios da região Nordeste (com exceção do nordeste do Ceará e noroeste do Maranhão). No Piauí, na Bahia e

na Paraíba, em diversos municípios, essas transferências é a fonte exclusiva de financiamento, atingindo até a totalidade (100%) das receitas municipais (CDS, 2003).

Em síntese, as regiões de baixo crescimento e baixa renda no Brasil se concentram nas regiões Norte e Nordeste. Essas áreas apresentam um quadro em que convergem baixos indicadores de renda aliados ao pouco dinamismo de sua base produtiva, o que resulta em espaços problemáticos no que se refere aos desequilíbrios inter e intrarregionais. Nestes casos, torna-se essencial a atuação territorial integrada, baseada numa maior articulação entre governos federal (especialmente os ministérios que trabalham com a questão da pobreza), estadual e municipal.

A redução das desigualdades sócio-econômicas passa pela criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas e a conseqüente inserção digna da população no mercado de trabalho. Isso implica em políticas que tenham como base à estruturação de iniciativas territoriais inovadoras, integradas às diversas forças sociais e políticas das regiões.

O que se tornou evidente é que capacidade de organização coletiva das populações, juntamente com a sua criatividade, pode promover a inclusão social e econômica, ao explorar nichos de inserção sustentada nos mercados. No Brasil já existem exemplos dessa envergadura, como o caso do Seridó Norte-Riograndense: “A partir do estímulo à habilidade da mão-de-obra local para fabricar bonés, produtos alimentares e produtos cerâmicos, foi possível alterar sensivelmente o quadro sócio-econômico negativo antes existente, gerando-se emprego e renda para a população de seu principal centro urbano” (MI, 2003, p.10).

Políticas Públicas de desenvolvimento no Nordeste

Analisar políticas públicas de desenvolvimento no Nordeste implica em entender o papel do Estado em contextos econômico-políticos específicos, “marcados pelo posicionamento ora estatizante ora liberalizante” (LIMA, 2002, p.176).

A intervenção do poder central, numa estratégia de desenvolvimento regional, teve início efetivo no Nordeste com a fundação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952. Com a missão de viabilizar o desenvolvimento sócio-econômico da região, o BNB, em sua concepção original, teria papel semelhante ao do BNDES – inclusive para viabilizar investimentos de risco.

Até então, as ações da União no Nordeste limitavam-se a obras de infra-estrutura hídrica, assim como ações emergenciais, assistencialistas e dispersas, implementadas pela Inspeção de Obras Contra as Secas – IOCS (criada em 1909), que passou por algumas

mudanças ao longo dos anos, até transformar-se no Departamento de Obras Contra as Secas – DNOCS, em 1945 (ROCHA NETO, 1999). Posteriormente, em 1948, tem-se a inauguração da CHESF (Companhia Hidro Elétrica do São Francisco) e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF).

Dentro do posicionamento estatizante tem-se o programa de industrialização regional dos anos 1960-70 que teve na SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) seu órgão gestor. A instituição atuava no sentido de ‘modernizar’ a região e integrá-la à economia nacional, usando como principal estratégia à atração de indústrias. Os resultados foram distintos nos diversos estados da região.

Industrialização significava desenvolvimento; uma alternativa de redução das desigualdades regionais, por meio da criação de empregos e ampliação do mercado consumidor – já que a agricultura na região era inviabilizada pela seca e pela concentração de terras. Assim, a indústria aparecia como elemento de dinamização econômica regional.

Dois elementos eram estratégicos na atração das indústrias/empresas: incentivos fiscais e mão-de-obra barata. Assim, conforme Lima (2002), desencadeou-se o processo de instalação de numerosas filiais de empresas do sul-sudeste do país, implantação de empresas estatais, siderúrgicas e petroquímicas. Houve repercussão também no crescimento de empresas locais, principalmente dos setores tradicionais (como têxteis e de alimentação).

Segundo Mueller (1995), a estratégia industrial foi centrada no conceito de pólos e complexos agroindustriais integrados, que impulsionou na região uma indústria moderna baseada no uso intensivo de capital – proveniente de outras regiões. Esses pólos se localizaram principalmente nas regiões metropolitanas e em algumas capitais. Os empreendimentos se caracterizavam pelo grande porte, concentrados na produção de bens intermediários, voltada basicamente para o atendimento das demandas nacionais.

A partir de 1974, os fundos de desenvolvimento regional para o Nordeste foram agrupados no FINOR, sob administração da SUDENE e do BNB. Esses recursos foram usados na modernização industrial, destacando-se os seguintes setores: vestuários, calçados e artefatos de tecidos; papel e papelão; mecânica; metalurgia; material elétrico e de comunicações; minerais não metálicos; e química e petroquímica (ROCHA NETO, 1999).

No entanto, a geração de empregos não alcançou os níveis esperados – devido ao padrão tecnológico da maioria das indústrias instaladas – e a industrialização implementada não provocou o desenvolvimento social desejado.

Os anos de 1980 foram marcados por sucessivas crises econômicas que impulsionaram o fechamento de grande parte das unidades industriais. No final desta década, viu-se o início

do processo de reestruturação industrial, no atendimento às exigências colocadas pela abertura econômica do país. Soma-se a isso, a mudança progressiva do papel do Estado, que passa a reduzir sua intervenção na economia e deixa de atuar como órgão planejador do desenvolvimento – processo iniciado em 1990, sintonizado à ideologia neoliberal.

A mudança da postura do Estado resultou em privatizações de empresas e na desorganização e desnacionalização de diversos setores industriais. “Nesse quadro, inserem-se políticas de Estados nordestinos, explorando particularidades da região, como o baixo preço e a abundância da mão-de-obra (embora desqualificada e pouco escolarizada)”, incentivos fiscais, disponibilização de infra-estrutura (LIMA, 2002, p.177).

Os incentivos, em alguns casos, vão além do fornecimento de infra-estrutura básica (água, saneamento, energia e telefone), incluindo terrenos, construções de galpões industriais e renúncia fiscal. A chamada “guerra fiscal”, nos últimos anos, resultou na abertura – e em alguns casos na transferência – de unidades industriais no interior da região Nordeste.

Um dos aspectos mais relevantes da economia nordestina no período 70-90 foi o seu melhor desempenho^{vi} relativo quando comparado com a totalidade do País. Isto demonstrou que o Nordeste possui fontes de dinamismo que lhe são peculiares, apesar da dependência da sua economia em relação às localidades mais dinâmicas do País (ROCHA NETO, 1999).

Após três décadas de implementação do programa de industrialização do Nordeste, com recursos do FINOR, observa-se uma modificação no perfil industrial da região: diminuição na participação dos bens semiduráveis no valor da transformação industrial, e ao mesmo tempo, ampliação da contribuição dos bens intermediários. A partir de 1970 tem-se uma redução da participação da agropecuária, tanto para o crescimento do PIB quanto na geração de emprego, ao tempo em que se observa um aumento da participação do setor de serviços e um crescimento muito lento do setor industrial. Na composição do PIB regional em 1990, a agricultura representava 14,4%, a indústria 28,2% e o setor de serviços contribuía com 57,2% (*Ibid*).

Em relação à agricultura, a partir dos anos 1970, observa-se uma mudança no perfil da produção: redução das áreas cultivadas com as culturas tradicionais sertanejas (mandioca, sisal, algodão) e ampliação de culturas não-tradicionais^{vii}, principalmente frutas. Destaca-se o cultivo de mamão, manga e uva, nas áreas irrigadas do São Francisco; e de café e soja, no Agreste e nos cerrados, respectivamente.

Na sua atual configuração produtiva, o Nordeste possui algumas áreas dinâmicas de modernização intensa, tais como: Complexo Petroquímico de Camaçari, Complexo Minero-Metalúrgico de Carajás, Pólo Têxtil de Confecções de Fortaleza, Pólo Agro-industrial de

Petrolina-Juazeiro (agricultura irrigada/Rio São Francisco), Pólo de Fruticultura do Rio Grande do Norte (agricultura irrigada/Vale do Açu) e diversos pólos turísticos litorâneos. Também possui áreas de moderna agricultura de grãos, na região que se estende dos cerrados baianos ao sul do Maranhão e ao sul/sudoeste do Piauí. Assim como as áreas industriais, os pólos agrícolas estão voltados à economia extra-regional e internacional, principalmente no caso da soja. Segundo Moraes (2002, p.62), “esses pólos são verdadeiros enclaves na região”. Surgem novos arranjos territoriais a partir da convivência de áreas de modernização intensa com áreas não-modernizadas. Esses novos pólos dinâmicos, a partir da exploração de vantagens comparativas, vêm tentando ocupar os chamados ‘nichos de mercado’ (nacionais e internacionais).

Estudos da SUDENE revelam que o crescimento econômico do Nordeste, em 1997, foi quase duas vezes maior que o do Brasil, sendo o quarto ano consecutivo de índice de crescimento regional superior ao do país. A renda *per capita* cresceu 4,7% no mesmo ano; enquanto que, a do Brasil cresceu apenas 1,8%. Contudo, a região ainda apresenta os piores indicadores sociais do país (MORAES, 2002).

Apesar da intervenção marcante do Estado, nas últimas quatro décadas, a descontinuidade tem sido a marca das políticas nacionais, programas e instituições de atuação na região. Além disso, a partir de 1970, a orientação das políticas regionais foi modificada: “as agências formuladoras passaram a exercer papéis operacionais do PIN (Plano de Integração Nacional), no Nordeste basicamente voltado para irrigação, e do PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste), ambos com recursos provenientes de incentivos fiscais” e com a ênfase na agricultura^{viii} (ROCHA NETO, 1999, p. 471).

Verifica-se também no Semi-Árido, nas últimas décadas, a elaboração e implantação de sucessivos programas e instrumentos governamentais visando o combate aos efeitos das secas. “Em grande medida, a ação governamental para a região tem sido pautada a partir financiamentos de organismos multilaterais internacionais (BID e BIRD), o que contribui para o aumento da dívida externa brasileira” (CDS, 2003, p.1).

Apesar do número de programas e instrumentos “a seca segue provocando flagelo e aumentando a vulnerabilidade econômica e social da população sertaneja; o diferencial de nível de bem-estar na região, relativamente ao Sul e Centro-Sul do País segue aumentando; o êxodo rural continua levando agricultores empobrecidos para as cidades, onde são acolhidos em condições precárias” (*Ibid*, p.1). O que se questiona é a efetividade dessas intervenções. Também se verifica a falta de sintonia entre diferentes agentes promotores e operadores de

políticas públicas. Como consequência, tem-se a duplicação e a falta de sinergia dos gastos públicos.

No entanto, existem experiências êxitosas implementadas na região, com baixo custo e grande impacto social e econômico. Trata-se do aproveitamento de oportunidades e vantagens comparativas de certas localidades. Esses casos evidenciam que a solução não passa por medidas genéricas ou fórmulas universais. A produção de confecções de Toritama/Santa Cruz do Capibaribe, no Agreste Pernambucano é um exemplo. O que se torna evidente é que capacidade de organização coletiva das populações, juntamente com a sua criatividade, pode promover a inclusão social e econômica, ao explorar nichos de inserção sustentada nos mercados.

Um levantamento realizado pelo CDS (Centro de Desenvolvimento Sustentável), da Universidade de Brasília, em 2003, comparou a evolução do IDH dos municípios do semi-árido entre 1970 e 2000. Como resultado percebe-se que alguns poucos municípios se destacam por possuírem um IDH superior a 0,7. Esses destaques se encontram povilhados no território, se assemelhando a ‘enclaves’ na região. Aprofundando mais a análise, por trás de cada um dos municípios que se destacam no semi-árido nordestino pelo IDH mais elevado, existe uma atividade produtiva significativa – conforme evidencia a tabela 2.

Tabela 2: Evolução do IDH. Municípios, com suas atividades econômicas, que se destacam no Semi-árido

Municípios	Atividade econômica	1970	1980	1991	2000
Açu/RN	<i>Fruticultura irrigada</i>	0,260	0,411	0,474	0,677
Juazeiro/CE	<i>Ourivesaria Metalurgia</i>	0,275	0,374	0,430	0,697
Barbalha/CE	<i>Metalurgia</i>	0,298	0,439	0,458	0,687
Crato/CE	<i>Metalurgia</i>	0,290	0,465	0,551	0,716
Mororada Nova/CE	<i>Móveis</i>	0,256	0,346	0,431	0,670
Picos/PI	<i>Mel</i>	0,253	0,368	0,493	0,703
Patos/PB	<i>Calçados</i>	0,354	0,474	0,534	0,678
Santa Cruz do Capibaribe/PE	<i>Confecções (Sulanca)</i>	0,309	0,498	0,586	0,698
Petrolina/PE	<i>Fruticultura irrigada</i>	0,370	0,549	0,600	0,748
Juazeiro/BA	<i>Fruticultura irrigada</i>	0,394	0,520	0,522	0,685
Barreiras/BA	<i>Cereais</i>	0,307	0,550	0,622	0,723

Fonte: Adaptado do estudo do CDS (2003).

O estudo elaborado pelo CDS (2003) evidenciou que, embora a situação atual do Semi-Árido revele que a região apresenta, como um todo, um quadro de pobreza e atraso econômico, “há notáveis casos de sucesso, resultantes de iniciativas que apresentam uma

fisionomia particular em cada localidade. É uma comprovação da tese de que mais vale o fomento a vocações específicas do que a busca de fórmulas genéricas” (*Ibid*, p.22).

Iniciativas ministeriais em curso voltadas ao desenvolvimento territorial

Uma das vertentes da estratégia de atuação do Governo Federal para o desenvolvimento do país consiste na adoção de ações integradas de políticas públicas para Arranjos Produtivos Locais (APL's).

A preocupação com a promoção e o desenvolvimento dos APL's entrou na agenda de prioridades do Brasil, tanto do Governo Federal como de muitos Governos Estaduais, nas linhas de financiamento dos bancos oficiais (BB, CEF, BNDES, BNB, BASA, BDMG, BRDE, etc.), assim como no planejamento estratégico de federações e de confederações do empresariado brasileiro. O Sebrae priorizou no seu Plano de Ação para 2004 uma atuação bastante vigorosa no desenvolvimento de APL's.

O desafio parte da premissa de mudar a lógica individualizada de atuação em desenvolvimento local e regional por parte dos vários órgãos governamentais e não-governamentais. É evidente que nenhum órgão ou instituição individualmente detém a capacidade de enfrentar o desafio integral do desenvolvimento do país.

A partir do reconhecimento da necessidade de somar esforços, iniciou-se uma articulação entre os órgãos interessados, com vistas à elaboração de uma estratégia de atuação conjunta. Esta iniciativa resultou na criação de um Grupo de Trabalho, em abril de 2003, inicialmente de caráter informal, reunindo representantes de apenas alguns ministérios.

Com o PPA 2004–2007, o Programa de APL's foi institucionalizado em nível federal. A secretaria técnica-executiva ficou a cargo do MDIC. O Grupo Interministerial ampliou-se, incorporando vários outros ministérios e bancos públicos, e passou a ser chamado 'Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais' (GTP/APL). No ano de 2006, o GTP/APL foi novamente ampliado, passando a ser composto por 34 instituições (públicas e privadas), dentre essas, 12 ministérios e 05 bancos públicos. Seu objetivo é adotar ações integradas de políticas públicas para APL's, visando estimular processos locais de desenvolvimento, por meio da promoção da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos no território onde o APL está inserido. Entre suas finalidades está a definição de critérios de ação conjunta governamental para o apoio e fortalecimento de APL's, respeitando as especificidades de atuação de cada instituição e estimulando a parceria, a sinergia e a complementaridade das ações. Com isso, pretende-se evitar a duplicação e a superposição de ações e esforços.

Quanto às ações desenvolvidas pelas instituições integrantes do GTP/APL, visando à promoção de APL's, destacam-se os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e da Integração Nacional (MI).

O MDA já havia constituído um fórum interno para tratar do tema APL, antes do início da sua participação no GTP/APL. Dentro da sua atribuição, passou a atuar no processo de reforma agrária incorporando a noção de territórios^x – por meio do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Essa noção aproxima-se da abordagem de APL's, com ênfase na necessidade de articulação com os atores locais.

O Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais tem como principal objetivo promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização da sua economia. O programa teve início em 2003 e em 2007 apóia 126 territórios rurais em todo o país (desses, cerca de 40 estão no semi-árido). O público alvo do programa são agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, famílias assentadas, o que caracteriza uma maior densidade de demanda social. A gestão do programa é feita mediante a apresentação de propostas (projetos) diretamente aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), pela comunidade ou localidade. Por meio do CEDRS são feitas discussões técnicas e políticas onde são definidos os projetos que serão submetidos ao MDA. Cabe aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável encaminhar os projetos aos respectivos CEDRS. O instrumento de gestão do território é o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável, a ser construído, de forma participativa, em cada território rural.

O MDIC, até 2002, não possuía nenhuma iniciativa específica em APL's. No entanto, atuava com abordagem coletiva de agentes produtivos nos Fóruns de Competitividade^x e os Pólos Produtivos. A partir de 2003, o MDIC passou a incorporar a abordagem de APL's, como foco na consolidação de políticas de apoio à MPE. Com a implantação do GTP/APL, a coordenação do Grupo foi atribuída ao MDIC, no papel de articular as iniciativas em APL's desenvolvidas pelos vários ministérios, cabendo-lhe ainda a coordenação do Programa de Arranjos Produtivos Locais inserido no PPA 2004-2007.

O Programa de Promoção de APL's está presente em todos os estados do semi-árido nordestino. A tabela 3 apresenta os APL's apoiados no ano de 2007, no semi-árido, pelo GTP/APL, o número de municípios beneficiados e as respectivas atividades produtivas.

O MI, em específico, a partir de 2003 começou a atuar com a abordagem de APL, com foco no combate das desigualdades socioeconômicas do país. Sua atuação em APL's visa

à articulação e à integração das ações nos três níveis do governo, incluindo também a sociedade civil (por meio de comitês gestores). Soma-se a isso, a disponibilização de recursos a fundo perdido para financiar infra-estrutura tecnológica, capacitação de recursos humanos, ações de promoção cooperação e empreendedorismo e de mercado.

Tabela 3: APL's no semi-árido apoiados pelo GTP/APL

Estado	Atividade produtiva	Nº de municípios que integram o APL	Cidade-pólo
Alagoas	Apicultura	10	Pão de Açúcar
	Ovinocaprinoicultura	21	Delmiro Gouveia
	Movéis	02	Arapiraca
Bahia	Fruticultura	01	Juazeiro
		02	Barreiras
	Rochas Ornamentais	02	Jacobina
	Sisal	02	Valente
Ceará	Rochas Ornamentais	05	Nova Olinda
	Movéis	04	Marco
	Confecções	02	Freischerinha
	Calçados	08	Juazeiro do Norte
	Metalmecânico	02	Tabuleiro do Norte
Minas Gerais	Gemas e Artefatos de Pedras	10	Teófilo Otoni
Paraíba	Tecnologia da Informação	01	Campina Grande
	Confecções	02	São Bento
	Couro e Calçados	06	Campina Grande
Pernambuco	Apicultura	11	Petrolina
	Fruticultura	01	Petrolina
	Ovinocaprinoicultura	11	Petrolina
		03	Salgueiro
	Confecções	03	Caruaru
Gesso	01	Araripina	
Piauí	Apicultura	01	Simplicio Mendes
	Ovinocaprinoicultura	01	São Raimundo Nonato
Rio Grande do Norte	Confecções	06	Caicó
	Laticínios	23	Caicó
	Apicultura	01	Apodi
	Carcinocultura	28	Mossoró
Sergipe	Fruticultura	02	Canindé do São Francisco
	Ovinocaprinoicultura	02	Lagarto
	Pecuária do Leite	01	Nossa Senhora da Glória
	Confecções	02	Tobias Barreto

Fonte: Adaptação dos dados do MDIC (disponíveis em: <www.desenvolvimento.gov.br>).

Este Ministério é responsável por alguns programas de desenvolvimento regional que são voltados também à promoção do desenvolvimento de APL's, sendo eles: CONVIVER, PROMOVER, PROMESO, Faixa de Fronteira e PRODUIR^{xi}. O CONVIVER (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido) e o PROMESO (Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais) possuem ações direcionadas ao semi-árido, por possuírem recorte territorial específico de atuação nessa área.

O PROMESO tem como objetivo aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais, por meio da organização social, do desenvolvimento do seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais. Tem como público alvo a sociedade civil organizada nos espaços definidos pelo programa para a sua atuação, chamados de *mesorregiões diferenciadas*. Dentre as suas treze mesorregiões, cinco abrangem municípios do semi-árido, sendo elas: Chapada do Araripe, Chapada das Mangabeiras, Seridó, Xingó e Vales do Jequitinhonha e do Mucuri. A tabela 4 apresenta dados dessas mesorregiões, incluindo o total de municípios que as integram, assim como a quantidade de municípios do semi-árido nessas mesorregiões. Essa análise evidencia que apenas 287 municípios, dos 1.133 que compõem o semi-árido, são ‘possíveis’^{xii} beneficiários desse Programa – ou seja, 25% dos seus municípios.

Tabela 4: PROMESO – Mesorregiões que possuem municípios do Semi-árido.

Mesorregião	Estados	Municípios por estado	Total de municípios/ mesorregião	Municípios do semi-árido/ mesorregião	APL's apoiados no semi-árido
Chapada do Araripe	Ceará	25	102	102	Apicultura, Artesanato, Gesso, Ovinocaprinocultura e Pedra Cariri
	Pernambuco	18			
	Piauí	59			
Chapada das Mangabeiras	Tocantins*	08	54	19**	Cachaça
	Maranhão*	07			
	Piauí	39			
Seridó	Rio Grande do Norte	28	54	54	Rochas Ornamentais
	Paraíba	26			
Vale do Jequitinhonha e do Mucuri	Minas Gerais	74	105	33***	Cachaça de alambique, Gemas/artefatos de pedras, Fruticultura irrigada, Piscicultura e Apicultura.
	Bahia	21			
	Espírito Santo*	10			
Xingó	Pernambuco	09	79	79	Apicultura, Aqüicultura, Artesanato, Bovinocultura de leite, Fruticultura, Ovinocaprinocultura e Sisal
	Alagoas	18			
	Sergipe	18			
	Bahia	34			
Total municípios do semi-árido integrantes do PROMESO					287

* Estados que não possuem municípios integrantes do semi-árido.

** Corresponde apenas a parte dos municípios do Piauí.

*** Corresponde apenas a parte dos municípios de Minas Gerais. Todos os municípios da Bahia, nessa Mesorregião, não integram o semi-árido.

Fonte: Adaptação dos dados do Ministério da Integração Nacional (disponíveis em: <www.integracao.gov.br>).

O CONVIVER, em específico, é um programa destinado ao semi-árido, seguindo sua nova delimitação, no ano de 2005 – na qual os Estados com maior percentual de área no semi-árido são o Ceará, o Rio Grande do Norte e a Paraíba, com 91,98%, 91,69% e 89,65%, respectivamente (MI, 2005a). Em Minas Gerais, o semi-árido corresponde a quase 15% da

área do estado (85 municípios da região setentrional do estado). O Programa visa buscar a convivência com o Semi-Árido, a partir da redução das vulnerabilidades socioeconômicas da população das áreas com maior incidência de seca, mediante a inserção produtiva de seus habitantes de forma articulada com ações de combate à pobreza, de segurança alimentar e de infra-estrutura hídrica.

No entanto, esses programas apresentam fragilidade em relação aos mecanismos de coordenação e de participação dos atores territoriais, bem como pela sobreposição de territórios (de diferentes programas) num mesmo espaço geográfico.

Em termos gerais, as políticas públicas analisadas buscam ‘territorializar’ suas ações, visando, inclusive, uma maior coordenação entre elas. No entanto, verifica-se a existência de categorias de políticas públicas territoriais distintas: as que são, em essência, setoriais ou específicas, mas que elegem uma abordagem territorial para execução de suas ações, sendo consequentemente, segmentadas; e as que já foram construídas dentro de uma visão territorial.

Como exemplo do primeiro grupo de políticas tem-se os programas dos seguintes Ministérios: MDA, com o Programa de Desenvolvimento de Territórios Rurais Sustentáveis; MDIC, com o programa de promoção de APL’s. O MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), com a formação dos CONSAD’s^{xiii} – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, e o MMA (Ministério do Meio Ambiente), com o programa de Agendas 21 Locais^{xiv}, apesar de não possuírem ações voltadas aos APL’s, também podem ser enquadrados nesse grupo.

Os CONSAD’s estão presentes em todos os estados da região Nordeste, com destaque para Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas. Em relação ao Programa de Agenda 21 Locais, poucos municípios do semi-árido possuem esse plano concluído. Destacam-se os estados da Bahia e Pernambuco, pelo maior número de municípios com Agenda 21 Local (concluídas ou em elaboração).

Como exemplo da segunda categoria, tem-se o PROMESO (do MI), inclusive por “se diferencia(r) dos precedentes pela pretensão de ser um programa integrador dos demais programas” (BONNAL e MALUF, 2007, p.23). O Programa CONVIVER, do mesmo ministério, também pode ser enquadrado nesta categoria. Ambos são estratégias de atuação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Considerações finais

Grande parte dos problemas que caracterizam a insustentabilidade global do atual padrão de desenvolvimento pode ser resolvida a partir da localidade, justamente por ser esta

mais perceptível e mais facilmente modificada. Isso justifica o surgimento das teses que pregam a emergência do território, do local, como espaço privilegiado de execução de políticas ativas de promoção do desenvolvimento.

O enfoque consiste em associar a noção integradora e espacial de *construção de territórios* às políticas de desenvolvimento regional ou local. No caso específico da abordagem conceitual de APL's, o foco de análise deixa de centrar-se exclusivamente na empresa individual, e passa a incidir sobre as relações entre as empresas e entre estas e as demais instituições dentro de um espaço geograficamente definido, assim como a privilegiar o entendimento das características do ambiente onde estas se inserem. Valoriza-se a cooperação, o aprendizado coletivo, os saberes locais (conhecimento tácito) e a capacidade inovativa das empresas e instituições locais. Esses elementos são funções interdependentes para o aumento da competitividade sustentável, fortalecendo os mecanismos de governança.

Os APL's são, portanto, uma importante fonte geradora de vantagens competitivas, principalmente quando estas são construídas a partir do enraizamento de capacidades produtivas e inovativas e do incremento do capital social oriundo da integração dos atores locais (SEBRAE, 2003a). Além disso, constituem um campo fértil para a promoção do desenvolvimento tecnológico. Segundo STAUB (2001, p.19), “com especialização setorial, as aglomerações industriais podem promover processos de transferência de tecnologia com benefícios coletivos expressivos”. Experiências brasileiras, como a indústria de calçados do Vale dos Sinos e os pólos de irrigação dos Vale do São Francisco, exemplificam o exposto.

Dentre as principais conclusões da análise histórica das políticas públicas destinadas ao semi-árido, observa-se a ausência de medidas de convivência com a seca, o que resultou na expulsão do homem do campo. O reduzido conhecimento sobre as potencialidades da região, que junto ao preconceito e à desinformação sobre a realidade sertaneja do nordeste brasileiro, faz com que boa parte da opinião pública, e até mesmo os seus habitantes, acreditem na inviabilidade sócio-econômica e ambiental do semi-árido.

Apesar da intervenção marcante do Estado, nas últimas quatro décadas, as políticas nacionais, programas e instituições de atuação na região foram marcados pela descontinuidade. Também se verificou a falta de sintonia entre diferentes agentes promotores e operadores de políticas públicas, refletindo na duplicação e a falta de sinergia dos gastos públicos.

A partir de 2003, o governo federal iniciou uma atuação focada na promoção de APL's, que também abrangeu o semi-árido, onde se destacam às ações do PROMESO e do CONVIVER, programas do MI. No entanto, as ações são muito recentes e ainda não é

possível avaliar a efetividade das mesmas. Contudo, em relação à concepção dos programas territoriais analisados, atesta-se a existência de dois grupos distintos: os que buscam apenas ‘territorializar’ suas ações (por serem de natureza setorial) e os construídos dentro de uma visão territorial. Além disso, apesar das tentativas de maior coordenação entre as ações territoriais, esses programas territoriais apresentam fragilidade em relação aos mecanismos de coordenação e de participação dos atores. Isso é agravado pela sobreposição de territórios (de diferentes programas) num mesmo espaço geográfico.

Contudo, ressalta-se a existência de experiências êxitosas na região, com baixo custo e grande impacto social e econômico. Trata-se do aproveitamento de oportunidades e vantagens comparativas de certas localidades. Esses casos evidenciam que a solução não passa por medidas genéricas ou fórmulas universais. O que se torna evidente é que capacidade de organização coletiva das populações, juntamente com a sua criatividade, pode promover a inclusão social e econômica, ao explorar nichos de inserção sustentada nos mercados.

Considerando o elevado número de postos de trabalho gerados em micro, pequenas e médias empresas^{xv}, uma política de promoção de APL’s pode contribuir na retomada do desenvolvimento, ao gerar emprego e renda, e conseqüentemente, na redução de desigualdades sociais e regionais. Aí está um dos principais desafios das políticas públicas brasileiras: promover a sustentabilidade do desenvolvimento do território, fazendo com que as atividades produtivas contribuam efetivamente na melhoria das condições de vida da população.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo (2007). *Para uma teoria dos estudos territoriais*. In: I COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, Florianópolis (SC). Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/>>. Acesso em: 26 ago.2007.

_____ (2004). As finanças na luta contra a pobreza. In: *Desafios do Desenvolvimento*, Ano 1, nº 3, outubro/2004. 66 p.

_____ (2002). Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, Eric e Teixeira, Olívio (orgs). *Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA. p. 113-128.

_____ (2000). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: *Economia Aplicada*, v. 4, nº 2, 2000.

BAGNASCO, A. (1988). *La costruzione sociale del mercato*. Bologna: Il Mulino.

BONNAL, Philippe e MALUF, Renato (2007). *Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil*. In: I COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, Florianópolis (SC). Disponível em: <<http://www.cidts.ufsc.br/>>. Acesso em: 26 ago. 2007.

- CDS – Centro de Desenvolvimento Sustentável (2003). *Para Encarar a Pobreza no Semi-Árido Nordeste: Uma contribuição às políticas públicas*. Brasília: CDS/UnB (mimeo).
- CASSIOLATO, J.E; LATRES, H.M.M., MACIEL, M.L. (2003). *Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Relume Dumará Editora.
- CASSIOLATO, J.E. e LASTRES, H.M.M. (eds.) (1999). *Globalização e inovação localizada: Experiências de Sistemas Locais no Mercosul*. Brasília: IBICT/IEL.
- HADDAD, Paulo R. (2003). *Identificação e Classificação dos Arranjos Produtivos no Maranhão e seu processo de Gestão*. Série Arranjos Produtivos, n.2. São Luís: Governo do Estado do Maranhão/SEBRAE Maranhão. 23 p.
- _____ (2003a). *Proposta de Critérios para a seleção dos arranjos prioritários do PAPL/ AL*. Maceió: Governo do Estado de Alagoas/SEBRAE Alagoas (mimeo).
- LASTRES, H. (et al) (2002). *Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil*. Brasília: SEBRAE/FINEP/CNPq. 354 p.
- LEMOS, C. (et al) (2004). *Tendências das políticas de inovação em países selecionados*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ (mimeo).
- LEMOS, C. (1997). *Notas preliminares do Projeto Arranjos Locais e Capacidade Inovativa em Contexto Crescentemente Globalizado*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ (mimeo).
- LIMA, Jacob Carlos (2002). Precarização do trabalho e do território: cooperativas de produção industrial no Nordeste. In: SABOURIN, Eric e TEIXEIRA, Olívio (orgs). *Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA. p.173-196.
- MEDEIROS, R. B. de F.; OLIVEIRA, A. P. da S. (2004). *Desenvolvimento Rural Sustentável: Um Guia Prático para as Comunidades do Semi-Árido Nordeste*. Disponível em: <<http://proasne.net/desenvolvimentosustentavel.html#parte1>>. Acesso em 03 de julho de 2005.
- MI – Ministério da Integração nacional (2005). *Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro*. Brasília. 35p. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- _____ (2005a). *Relatório final: Grupo de trabalho interministerial para redelimitação do semi-árido nordestino e do polígono das secas*. Brasília. 118p. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2007.
- _____ (2003). *Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Proposta para Discussão)*. Brasília.
- MORAES, M.D.C. (2002). Novas Dinâmicas Territoriais no Nordeste: o novo Nordeste dos cerrados. In: SABOURIN, Eric e Teixeira, Olívio (orgs). *Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA. p. 53-90.
- MUELLER, C.C. (1995). *Projeto Áridas – Relatório final*. Brasília.
- PAULA, Juarez de (2003). *Território, Redes e Desenvolvimento*. Brasília: Sebrae Nacional. 9 p.
- PAULA, Juarez de (2000). Uma agenda para o Brasil. In: *PNUD. Agenda de desenvolvimento humano e sustentável para o Brasil do século XXI*. Programa regional de estratégias de desenvolvimento local. Projeto PNUD–BRA/98/017. Relatório final – Brasília: Athalaia Gráfica e Editora LTDA. p. 283-294.
- SACHS, Ignacy (2002). *Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e o Futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil*. Brasília: SEBRAE. 200 p.
- SEBRAE (2003). *Termo de referência para desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais*. Versão para discussão interna. Brasília. 26p.
- _____ (2003a). *Termo de referência para atuação do Sistema SEBRAE nos Territórios de Baixa Densidade Empresarial*. Primeira versão. Brasília. 31 p.

- SEN, Amartya (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 409 p.
- SICSÚ, Abraham B. (2000). Micro e pequenas empresas no Nordeste: necessidade de apoio sistêmico. In: *Inovação e Região*. Recife: Universidade Católica de Pernambuco. p.263- 290.
- STAUB, E. (2001). Desafios estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. In: *Parcerias Estratégicas*, n.13, 2001.
- ROCHA NETO, Ivan (1999). Sistemas Locais de Inovação dos Estados do Nordeste do Brasil. In: CASSIOLATO, J.E.; LASTRES, H.M. (Orgs). *Globalização e Inovação Localizada: Experiências de Sistemas Locais no Âmbito do Mercosul*. Brasília: IBICT/MCT. p.464-506.

ⁱ No antigo paradigma industrial, conhecido como fordista, a grande firma era o eixo estruturador da produção, organizada como unidade isolada. Os pequenos negócios reproduziam formas de funcionamento de grandes empresas, mas não possuíam as principais vantagens da grande indústria fordista: a capacidade de gerar economias de escala, de investir em inovação e de possuir profissionais qualificados.

ⁱⁱ Considera-se indigente a pessoa que recebe a metade da renda da pessoa que vive em pobreza (CDS, 2003).

ⁱⁱⁱ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador que mede a qualidade de vida das populações segundo três dimensões: educação, saúde e renda. Varia de 0 a 1. Em 2000, o IDH do Brasil foi de 0,757 (73^o no ranking mundial). Nesta média tem-se o Estado de menor IDH, Alagoas com o índice de 0,633 (quase igual a São Tomé e Príncipe) e o de maior, o Distrito Federal, com 0,844, igual ao da Argentina (CDS, 2003).

^{iv} De acordo com sua nova delimitação (Portaria nº 89 de 16 de março de 2005), a área classificada oficialmente como semi-árido possui 969.589,4 km² e 1.133 municípios. Abrange todos os estados da Região Nordeste (exceto o Maranhão) e a região setentrional do estado de Minas Gerais. O norte do Espírito Santo não é considerado mais como integrante do semi-árido (MI, 2005).

^v Segundo Rocha Neto (1999), o conceito do Polígono das Secas serviu para delimitar a atuação do Banco do Nordeste do Brasil (criado em 1952) e da SUDENE (criada em 1959) – neste caso, inclui parte do estado de Minas Gerais. Também existiram outras divisões territoriais, visando delimitar a área de atuação de outros programas federais, como: a CODEVASF (1948), o Projeto Sertanejo (1976) e o POLONORDESTE (1975).

^{vi} Segundo Rocha Neto (1999), em termos globais, a variação do PIB do Nordeste no período 1960-90 cresceu em média 5,4% ao ano. Destaque para a indústria com 5,9% e os serviços com 7,2%. Na indústria, os produtos manufaturados e semi-manufaturados participavam com 29,5% das exportações, em 1975, e 66,4%, em 1985.

^{vii} Nos anos 1970, esses produtos representavam 3% do valor da produção agrícola nordestina. No final dos anos 1980, 13,5% (MORAES, 2002, p.61).

^{viii} Na década de 1970, surgiram outros programas focados na agricultura, onde se destacam: 1) em 1974, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), que visava à criação de pólos rurais de desenvolvimento, em bases capitalistas, com o propósito de produzir alimentos e atenuar o fluxo migratório para São Paulo; 2) também em 1974, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste; 3) em 1976, o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (Projeto Sertanejo), com objetivo de tornar a produção do semiárido mais resistente às condições climáticas. Esses programas pouco contribuíram à transformação do Nordeste (ROCHA NETO, 1999).

^{ix} Entendido como “espaços de aglomeração estruturados de modo a alcançar uma dinâmica sócio-econômica sustentável” (LEMOS, 2004, p.11).

^x De acordo com Lemos (2004), os Fóruns de Competitividade objetivam a articulação em torno de cadeias produtivas, mas não privilegiam a abordagem local.

^{xi} Dentre as ações desses Programas no PPA 2004–2007, se relacionam a promoção de APL's: ‘Estruturação e organização de Arranjos Produtivos Locais’ (Conviver e Promeso); ‘Apoio a Arranjos Produtivos Locais’ (Promeso e Promover – Promoção e Inserção Econômica de Subregiões).

^{xii} Existem municípios que, mesmo integrantes de messorgiões, ainda não foram beneficiados pelo Programa.

^{xiii} A proposta de formação dos CONSAD's é parte integrante da estratégia do MDS, no âmbito do Programa Fome Zero, que visa o fortalecimento e a ampliação das ações de segurança alimentar e nutricional, e de desenvolvimento local, nas áreas de maior necessidade do país. Mais detalhes em <www.mds.gov.br>.

^{xiv} Agenda 21 Local é um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve a sociedade civil e o governo num amplo e participativo processo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais; bem como no debate sobre soluções para esses problemas, por meio da identificação e implementação de ações concretas que visem o desenvolvimento local sustentável. Mais detalhes em <www.mma.gov.br>.

^{xv} As que micro e pequenas empresas empregam cerca de 60% da mão-de-obra no Brasil (LEMOS, 1997).