

A ENCRUZILHADA DA ECONOMIA DO NORDESTE: TENDÊNCIAS RECENTES E PERSPECTIVAS

The Northeast economy's crossroad: recent trends and prospects

Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho

(PPGE/UFPB). E-mail: pcavalcantifilho@hotmail.com

Resumo: Este artigo busca demonstrar que a evolução recente da economia nordestina colocou a Região em uma ‘encruzilhada’, na qual a continuidade do subdesenvolvimento regional ou sua superação mostram-se como trajetórias alternativas de futuro. Para tal, utiliza-se uma abordagem sistêmica, em que dimensões culturais, políticas e econômicas são articuladas e promovem processos contraditórios, em que tanto ocorre a retroalimentação da heterogeneidade estrutural, quanto surgem oportunidades de rompimento e superação. Estas dimensões do sistema macroeconômico e macrorregional que moldam a dinâmica dos arranjos produtivos nordestinos são investigadas através de uma análise de aspectos institucionais presentes no território nordestino, contendo ainda uma caracterização regional a partir de mapeamento de APLs realizado. Conclui-se com uma análise da permanência histórica da dualidade e heterogeneidade estrutural regional e finalizando com as considerações sobre as permanências e perspectivas regionais frente aos processos evolutivos recentes.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Economia do Nordeste. Arranjos produtivos locais.

Abstract: This paper seeks to show that recent developments in the Northeastern economy has put the region in a ‘crossroads’, in which the continuity of regional underdevelopment or overcoming it show up as alternative paths for the future. To this task, we use a systemic approach in which cultural, political and economic dimensions are articulated and promote contradictory processes, where both the feedback of structural heterogeneity occurs, as opportunities arise and overcoming breakup. These dimensions of macroeconomic and macro-regional system that shape the dynamics of the northeastern clusters, are investigated through an analysis of institutional aspects present in the northeastern territory, although containing a regional characterization from APLs mapping performed. It concludes with an analysis of the historical permanence of duality and regional structural heterogeneity and ending with considerations about the permanence and regional perspectives against recent evolutionary processes.

Key words: Development. Brazilian Northeastern economy. Local Innovative and Productive Systems.

1 Introdução

Usualmente o ‘problema do desenvolvimento’ é politicamente posto para os territórios periféricos na forma de comparação relativa a uma hierarquia de variantes de um modelo de referência, representados no topo pelo centro do sistema global, sucedendo-se em escala inferior as sociedades que lograram aproximar-se daquele, em grau variável. Sem a estruturação político-ideológica do modelo socioeconômico a ser perseguido, a sociedade local poderia sequer se descobrir em situação de ‘atraso’ ou, mais precisamente, não necessariamente assumiria *in totum* os mesmos indicadores de aferição do desenvolvimento. Mas há um indicador de forte conteúdo político que sintetiza a idéia-força chamada desenvolvimento: desigualdade (CEPAL, 2014). Para tal, se faz necessário superar um conjunto de desafios internos, que estrangulam o potencial da economia regional, agravam ameaças externas e atenuam as oportunidades locais.

Este artigo contém, além desta breve introdução, uma seção (2) em que serão apresentadas dimensões do sistema macroeconômico e macrorregional que moldam a dinâmica dos arranjos produtivos nordestinos, seguida, na seção (3), por uma análise de aspectos institucionais presentes no território nordestino, em especial no tocante ao apoio aos APLs, contendo ainda uma caracterização regional a partir de mapeamento de APLs realizado. Segue-se, na seção (4), uma análise da permanência histórica da dualidade e heterogeneidade estrutural regional e finalizando, na seção (5) com as considerações sobre as permanências e perspectivas regionais frente aos processos evolutivos observados na Região neste século.

2 As dimensões sistêmicas dos APLs no território nordestino

Partindo-se das características fundamentais e comuns, tem-se que arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais são

sistemas Complexos, compostos por diversos atores, diferenciados por natureza (variedades) e posição hierárquica (assimetrias), auto-organizados em três subsistemas e articulados entre si, através de processos de aprendizado

inovativo, que transformam suas estruturas (instabilidade estrutural) e sua dinâmica funcional (instabilidade dinâmica). Composto-se de três dimensões culturais, três relações políticas e três mecanismos econômicos, cada um destes subsistemas é formado por uma estrutura a qual exerce uma ou mais funções necessárias ao Sistema (CAVALCANTI FILHO, [2011], p.15, grifos e negritos do autor).

De acordo com a definição adotada, o Sistema Produtivo e Inovativo Local possui a totalidade das dimensões culturais, das relações políticas e das funções econômicas, ou seja, o grau máximo de complexidade sistêmica. Isto permite que em seu interior articulem-se vários e distintos APLs, estabelecendo uma relação de dependência sistêmica entre o ‘centro’ (o sistema) e sua ‘periferia’ (o arranjo). É esta relação de dependência o objeto da ação das Políticas para APLs e o fortalecimento do enraizamento territorial o objetivo a ser alcançado (LASTRES et al, 2012).

No conjunto macrorregional, macroeconômico ou global, estruturam-se as hierarquias entre os territórios, definidas pelo sentido e intensidade de suas relações sistêmicas complexas. Resulta deste processo a definição do território, com sua especificidade e coerência, identificando-se, neste, um ‘arranjo’ ou um ‘sistema’ produtivo local. A ‘economia nordestina’, como qualquer outro território recortado por critérios político-administrativos, constitui-se de uma teia de articulações entre os elementos e atores localmente enraizados (em maior ou menor grau) e as estruturas e atores que controlam, a partir de local externo ao arranjo, os ativos e vetores estratégicos, em escala superior, e, desta forma, territorializam em outro espaço o núcleo do sistema produtivo e inovativo que contém os subsistemas menores (os seus ‘arranjos locais’).

Neste sentido, arranjos apresentam intensidade de cooperação e diversidade de atores inferiores e menos densos que os presentes em sistemas produtivos, realizando apenas algumas das etapas dos processos produtivo e inovativo, cuja cadeia produtiva e instituições inovativas, na sua totalidade, só podem se encontrar em um macroterritório, ou seja, no interior de um sistema produtivo. Esta organização hierarquizada possui natureza

política¹, pois decorre do controle sobre a propriedade dos ativos críticos (tecnologia, marcas, finanças, distribuição, matérias-primas etc), a partir do qual os atores tem acesso à informação, geram conhecimento e produzem conteúdo econômico, construindo valores e objetivos, organizando as relações sociais, particularmente a de trabalho, e econômicas (financiamento, produção, inovação e comercialização). Desta forma, sem a análise das dimensões do subsistema político não se apreende a lógica estruturante das atividades econômicas e desenham-se políticas inócuas, por serem ‘deteritorializadas’².

É no subsistema político que deve ser encontrada a organização e institucionalização jurídico-administrativa da determinação das posições hierárquicas entre arranjos e sistemas, bem como, no interior destes, entre seus diversos atores, uma vez que o mesmo articula e instrumentaliza os ‘nós’ sistêmicos, condicionando a forma e o conteúdo tanto da formação cultural desenvolvida pela população do território, quanto as suas funções econômicas (CAVALCANTI FILHO, 2013, p.07).

O território nordestino é recortado em nove estados e 1793 municípios, nos quais foi possível mapear 514 arranjos produtivos e inovativos locais que abrangiam exatos 1000 municípios da Região. Dentre os APLs, 46,5% (239) eram agropecuários e abrangiam 87% dos municípios, 43,3% dos municípios continham os 37% (190) de APLs industriais e 16,5% (85) dos arranjos possuíam especialização em atividades de serviços e estavam ocupando cerca de 27% dos municípios. Verificase o predomínio cultural de atividades agropecuárias em territórios amplos, com média de quase 4 municípios por atividade, bem superior à indústria, com aproximadamente 2 municípios apenas e, em posição intermediária, os serviços abrangiam cerca de 3 municípios.

- 1 Uma vez que se reconhece a presença de relações hierárquicas entre arranjos e sistemas, e estas decorrem da maior complexidade destes últimos, associada ao controle de relações e funções críticas à coerência organizacional de ambos, deriva-se uma relação de poder entre um ‘sistema’ e seu ‘arranjo’ associado. O poder se manifesta na capacidade que os atores do ‘centro’ do sistema possuem de determinar as condições político-econômicas sobre as quais as relações com a periferia se darão.
- 2 O processo histórico pelo qual uma população de atores constrói a dimensão territorial de um arranjo é resultado desta determinação pelo subsistema político sobre a localização do centro de poder, tendo como pilar central a propriedade dos ativos estratégicos, entre os quais o resultado do trabalho sistêmico destes atores.

O Nordeste apresentou uma significativa transformação no mercado de trabalho no período compreendido no intervalo entre a crise cambial de 1999 e o impacto local da crise global, em 2009.³ Foram quase três milhões de empregos formais adicionais na economia nordestina, mostrando uma significativa redução no grau de informalidade do trabalho, ao mesmo tempo em que ocorre uma expansão da desocupação não observada nacionalmente. A combinação de crescimento do emprego com políticas compensatórias de renda bifurcou as opções do mercado de trabalho entre obter uma ocupação formal ou permanecer desocupado, mas com rendimentos (familiares, ao menos), perdendo importância ocupações mais precárias como alternativa de subsistência familiar. Transformações recentes e “permanências” na estruturação do mercado de trabalho nordestino foram identificadas por Carleial et al. (2010).

A primeira característica que desponta dos dados da primeira década do século XXI, no tocante às MPEs, é que o peso de 14,7% (SEBRAE, 2011) da região Nordeste, no total de estabelecimentos deste porte, é apenas levemente superior a sua participação no PIB nacional (13%), o que revela que a desigualdade regional é um elemento de causas tão estruturalmente enraizadas em nosso País que se manifesta, em todas as formas, ângulos e estatísticas existentes. Não é a pequena presença de médias e grandes empresas que nos torna um território caracterizado pelos piores indicadores socioeconômicos.

A propriedade da terra no Nordeste não sofreu alteração significativa nestes anos do século

- 3 Entre as principais mudanças observadas, destacam-se: a) expansão da população ocupada (PO) a uma taxa inferior à média nacional (2,1 e 2,7% ao ano, respectivamente); b) expansão da população desocupada (PD) a uma taxa superior à da população ocupada e à média nacional (2,8 e 2,1 e 0,2% ao ano, respectivamente); c) expansão do emprego com registro em carteira (ERG) a uma taxa superior à média nacional (5,4 e 4,8% a.a., respectivamente), levando a uma expansão de seu ‘peso’ de 20,2 para 25,3% do total de ocupados; d) redução nas ocupações não-remuneradas (ONR) a uma taxa muito superior à média nacional (-4,8 e -3,5% a.a., respectivamente); e) expansão no trabalho para uso ou consumo próprio (TCP) ao dobro da taxa média nacional (4,5 e 2,35 a.a., respectivamente); f) expansão do emprego doméstico (ED) a taxas muito superiores à média nacional (3,9 e 2,7% a.a., respectivamente); g) menor expansão na ocupação por conta própria (OCP) em relação à média nacional (0,7 e 1,3% a.a., respectivamente); h) expansão na ocupação de empregador (OE) superior à média nacional (4,3 e 3,7% a.a., respectivamente).

XXI, permanecendo com a mais alta desigualdade do País, com índice de Gini de 0,852 e Atkinson de 0,839, para uma área média de 19,5h (cerca de 40% da média nacional), de acordo com Hoffman e Ney (2010). Os mesmos autores mostram que diminuiu o número de estabelecimentos e a área ocupada tanto das pequenas, quanto das grandes propriedades, observando-se o crescimento dos estabelecimentos médios, entre 10 e 100 ha, enquanto um movimento oposto ocorre com o número de proprietários, ou seja, cresce a quantidade de proprietários de pequenas propriedades (atribuída aos investimentos patrimoniais rurais de residentes urbanos). A concentração de terras permanece extremamente elevada. Os autores calculam, a partir do Censo Agropecuário do IBGE (2006) que 2/3 das unidades agrícolas ocupavam apenas 5% da área total (pela amostra do IBGE, 2008, 73,2% das propriedades ocupariam apenas 8,8% das terras), enquanto as 5% maiores propriedades agrícolas da Região ocupavam 68,4% da área total nordestina (58% pela amostra do IBGE, 2008).

Quanto ao acesso e controle da água na Região, a partir da finalização do Projeto de Integração das Bacias do São Francisco (PISF) se vislumbra uma mudança estrutural na situação hídrica regional, mas os impactos econômicos positivos parecem correr sério risco de serem de curto prazo, passando a enfrentar crescente e irreversível custo ambiental. De acordo com TORRES (2007), a Política Nacional da Gestão dos Recursos Hídricos, a implantação dos instrumentos de outorga e cobrança da água possui tendência intrínseca à geração de conflitos políticos crescentes⁴, pois a estratégia de integração de bacias hidrográficas, iniciada pelo PISF, induz ao uso exacerbado e não sustentável do estoque hídrico regional, com crescente pressão de custos e a consequente necessidade de subsídios ou projetos subsequentes de novas integrações para suprir a degradação das bacias já integradas (TORRES; MORAES; SOUZA, 2013). Pressão de custos e

4 Classificando os tipos de conflitos pela água e associando-os às APLs da Região, tem-se: 1. uso humano (consumo familiar) ou econômico (irrigação, pecuária, indústria, serviços, pesca, navegação); 2. pequenos produtores dos APLs x grandes produtores do agronegócio (oeste bahiano; Petrolina/PE e Juazeiro/BA; Açú/RN) e da grande indústria (Suape/PE; Ford/BA); 3. agropecuário x industrial e serviços. 5. Perímetro urbano x rural. 6. geração de energia hidroelétrica (Pernambuco e Bahia) ou uso agrícola, industrial e para navegação (PISF). 7. uso público x uso privado.

demandas variadas geram diversos momentos e espaços de exercício de poder político e econômico constituindo um ‘mosaico de conflitos’ em seus hidroterritórios⁵, transversal a todos os APLs da Região. Os conflitos mais críticos estão associados aos grandes projetos hídricos, destacando-se (TORRES; MORAES; SOUZA, 2013): o Projeto de Integração do São Francisco, o Canal do Sertão Alagoano, o Canal do Oeste Baiano, além do projeto da CODEVASF para dragagem e formação de um corredor navegável para escoamento de produção que abrange parte do Submédio do Rio São Francisco.

Os estados com maior predomínio de APLs agropecuários (Maranhão, Piauí, Alagoas, Sergipe e Bahia) poderão ser foco de tensão pelo acesso à água para irrigação ou consumo animal, enquanto o Ceará, Paraíba e Piauí possuem potencial de forte pressão pelo uso de água em atividades industriais e Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Alagoas destacam-se nos serviços, o que configura APLs em médios e grandes centros urbanos.

Quanto à propriedade empresarial urbana, dos cerca de um milhão de estabelecimentos de MPEs nordestinas (SEBRAE, 2011), pouco mais da metade estavam no comércio e mais de 1/3 nos serviços, dos quais 2/3 não possuíam empregados. Isto indica que a expansão destes setores ocupa a mão de obra pelo negócio por ‘conta própria’, cujas oportunidades foram expandidas como fruto da melhoria do poder de compra local. Na indústria de transformação e na construção civil pouco mais de 50% das MPEs também não era empregadora, mas sua maior expansão recente e o impacto da formalização do emprego tornaram estes segmentos fontes destacadas de emprego regional, particularmente o formal. Cerca de 55% dos estabelecimentos de MPEs localizam-se no interior dos estados, mas os setores de Serviços e Construção Civil invertem este padrão, com este mesmo percentual instalado nas capitais, juntamente com 1/3 das MPEs do comércio e da indústria.

Dados do SEBRAE (2011) sobre a taxa de mortalidade e sobrevivência das micro e pequenas empresas (MPEs) mostram que a aceleração do crescimento econômico a partir de 2004 redu-

5 Torres (2007, p.14-15): [...] entende-se como hidroterritórios, aqueles territórios demarcados por questões de poder político e/ou cultural oriundas da gestão da água, assumindo assim, o papel determinante em sua ocupação.

ziu drasticamente a mortalidade das MPEs, bem como alterou o perfil dos empreendedores e suas motivações, em direção a uma escolaridade maior e em busca de possibilidades de enriquecimento (enquanto na fase de estagnação econômica e forte desemprego a motivação principal é a sobrevivência e busca de uma fonte de renda).

Associando os dados do mercado de trabalho e dos PIBs estaduais ao desempenho das micro e pequenas empresas nordestinas, percebe-se que a primeira década do século XXI propiciou melhores condições de vida à população da Região, maiores oportunidades econômicas, seja na ocupação de micro/pequeno empregador, seja na posição de trabalhador, pela expansão forte do emprego a partir de 2005, bem como houve uma pequena reversão na tendência de forte aumento da precarização do trabalho, observada no período 1996-2005.

3 A análise do mapeamento institucional de APLs

A partir das bases de dados disponíveis (MDIC, 2004; BNDES, 2009⁶) e estudos de casos⁷ foi possível realizar um amplo mapeamento dos arranjos produtivos localizados no território nordestino (Figuras 1, 2, 3, 4, 5, 6 abaixo)⁸, revelando uma espantosa evolução no número e diversidade de APLs na Região Nordeste, identificados por uma variedade de instituições de apoio, públicas e privadas. Contrapondo esta base de informações aos dados que mostram a evolução do mercado de trabalho nas décadas de 1990 e 2000, foi possível levantar hipóteses factíveis sobre os fatores dinâmicos que têm conduzido à evolução destes arranjos produtivos e desenhar cenários possíveis e, talvez, prováveis, para sua evolução até 2022.

A Figura 1 ilustra todos os 514 APLs identificados na Região Nordeste no ano de 2009, in-

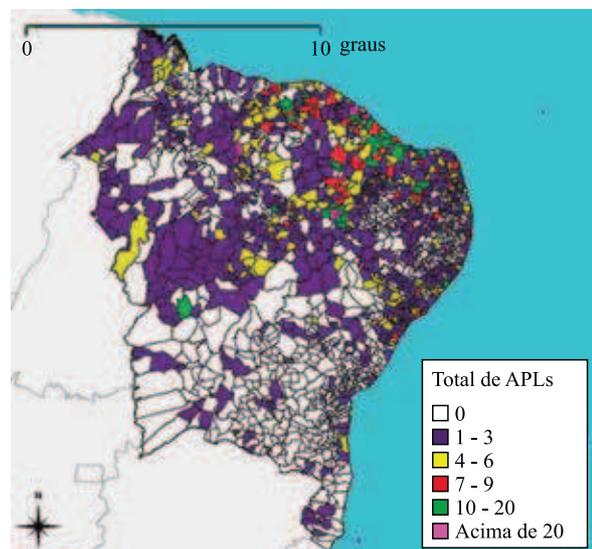
6 O projeto “Análise do Mapeamento de APLs no Norte e Nordeste Brasileiro”, financiado pelo BNDES em 2009, mobilizou equipes de pesquisadores universitários em 13 estados brasileiros, no mais amplo e profundo levantamento já realizado junto aos órgãos públicos e privados responsáveis pela identificação e apoio aos arranjos produtivos e inovativos locais. Os resultados deste estudo estão disponíveis em <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>.

7 Desenvolvidos no âmbito da REDESIST (CAVALCANTI FILHO et al. 2012; AMARAL FILHO, 2010; FERREIRA JÚNIOR, 2012).

8 A construção da base de dados e a elaboração dos mapas foram atividades desenvolvidas pelas auxiliares de pesquisa Semíramis Mangueira Lima (Doutoranda em Economia/UFPB) e Edila de França Albuquerque Galdino (Mestranda em Economia/UFPB).

cluindo os setores agropecuário, industrial e de serviços, sejam estes objeto de políticas de apoio ou meramente identificados pelos atores institucionais⁹ em exatos 1000 municípios nordestinos. Nota-se que, em virtude de especificidades político-institucionais e econômicas, o estado da Bahia apresenta o menor adensamento municipal de APLs identificados por órgãos de apoio, apesar de representar o maior PIB regional. No outro extremo, o estado do Ceará apresenta a mais acurada identificação da densa rede de APLs espalhada por seus municípios, exibindo as maiores concentrações territoriais de arranjos.

Figura 1 – Distribuição espacial dos APLs do Nordeste: 2009



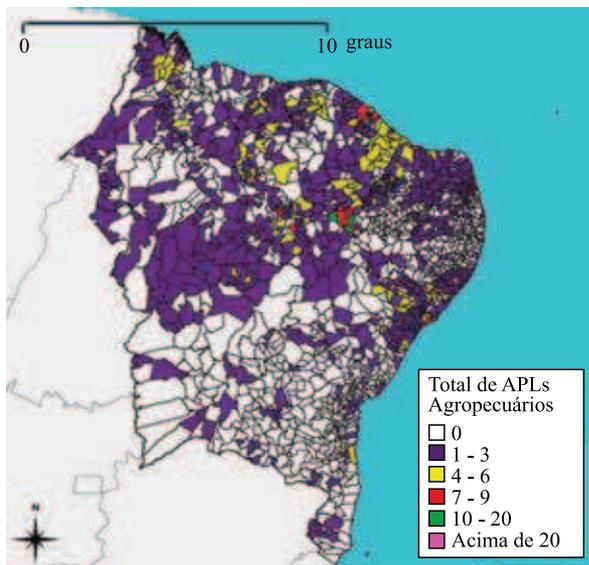
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados BNDES (2009).

A maior parte dos APLs identificados, e daqueles apoiados, pertencem ao setor agropecuário, reflexo do peso destas atividades primárias na Região, apesar do clima semiárido e de suas secas periódicas. São 46% dos arranjos localizados em 870 municípios da Região (Figura 2). Verifica-se que a Bahia, Pernambuco e a Paraíba possuem grande parte de seus territórios sem APLs agropecuários identificados, ao contrário dos demais

9 As principais instituições que atuavam na identificação e apoio aos APLs, objeto da pesquisa realizada no ano de 2009 na região Nordeste, foram: Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE, o Instituto Euvaldo Lodi - IEL, as Federações de Indústria, Secretarias de Estado, Bancos Oficiais (tais como Banco do Nordeste do Brasil - BNB, Banco do Brasil - BB), Instituições de Ensino e Pesquisa (a exemplo das Universidades, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER).

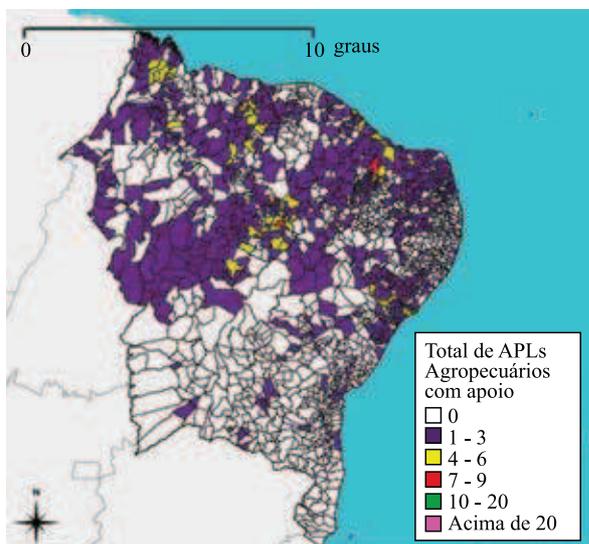
estados, especialmente Alagoas, Sergipe e o Rio Grande do Norte.

Figura 2 – APLs de agropecuária do Nordeste: 2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados BNDES (2009).

Figura 3 – APLs agropecuários do Nordeste apoiados por Instituições

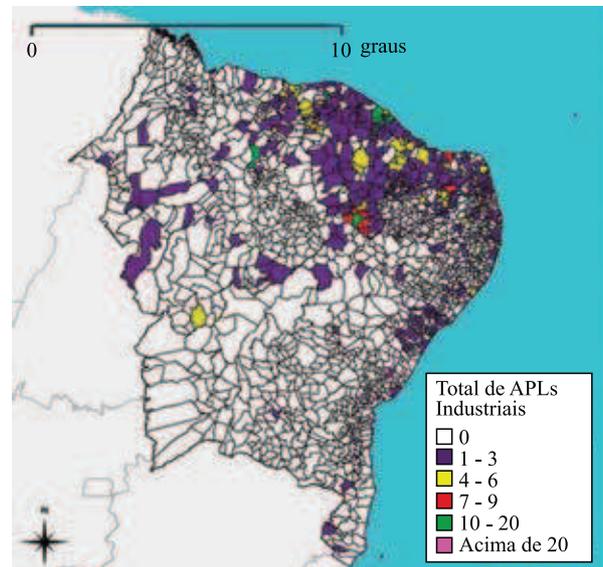


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados BNDES (2009).

Os APLs industriais (Figura 4) mostram forte concentração nos estados do Ceará e Rio Grande do Norte, fruto de um forte viés institucional, mais presente nos demais estados da Região, em associar o conceito de arranjo produtivo a atividades de baixo conteúdo tecnológico e fragilidade social, o que levou os atores

institucionais a identificarem várias atividades industriais com os conceitos de setor e cadeia produtiva, mas não de APLs.

Figura 4 – APLs da indústria do Nordeste: 2009



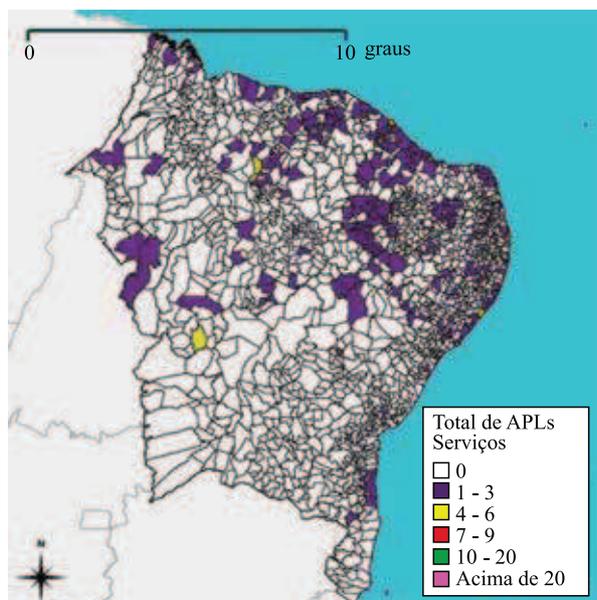
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados BNDES (2009).

Os APLs de serviços (Figura 5) são os menos frequentemente identificados pelos órgãos de apoio na Região, ilustrando maior ‘rarefação’ que subestima o peso do setor de serviços nos PIBs estaduais. Os mapeamentos de APLs realizados pelas instituições de apoio, como regra, associaram a operacionalidade do conceito, primordialmente, à parcela dos produtores e estabelecimentos que já desenvolvessem atividades formais (pela exigência legal de suas instituições) ou que estivessem dispostos a evoluir nesta direção. Partilhavam, a maioria das instituições da Região, a escolha das atividades enraizadas em territórios de fragilidade social ou as compostas por micro e pequenas empresas, além do uso (em maior ou menor grau) de critérios de relevância econômica (emprego, exportações, número de estabelecimentos etc) ou territorial (número de municípios envolvidos).

Com esta percepção institucional, a análise do desempenho recente dos arranjos nordestinos inevitavelmente irá refletir efeitos de políticas sociais (transferências de renda, previdência social, Territórios da Cidadania, salário mínimo etc) e políticas econômicas sistêmicas (expansão do crédito para consumo e MPes, crédito imobiliário

etc) que potencializaram estes grupos socioeconômicos no século XXI e, em muito menor medida (mas ainda assim presentes), os impactos de políticas industriais e de inovação, bem como os programas e ações de corte regional (uma vez que não houve Política Regional *strictu sensu*), implementadas neste mesmo período.

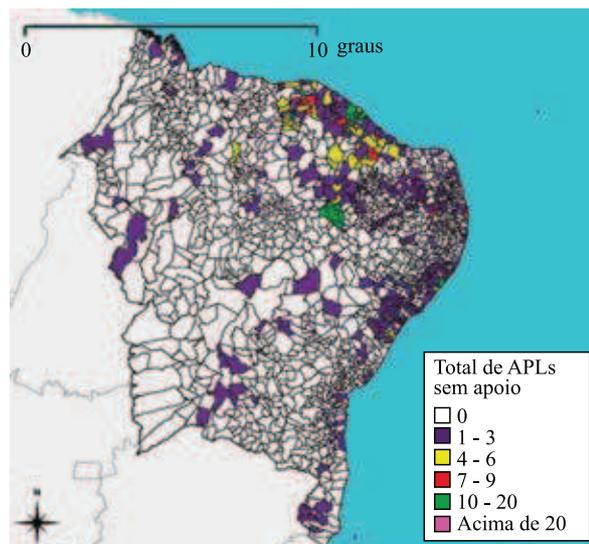
Figura 5 – APLs de serviços do Nordeste: 2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados BNDES (2009).

Poucos são os APLs não apoiados institucionalmente (Figuras 6 e 7), mesmo que uma ou mais destas instituições não os reconheçam por este conceito. APLs identificados e apoiados, em regra, mostram um predomínio das atividades agro-pecuárias, fruto de um conjunto de fatores: i) Menor complexidade dos processos produtivos, permitindo o mais fácil acesso aos conhecimentos e habilidades tecnológicas; ii) Menor porte produtivo dos estabelecimentos, reduzindo barreiras de capital e escala mínima, atenuando os efeitos do baixo acesso a fontes externas de financiamento; iii) Mercados tradicionais e, predominantemente, locais/regionais, com baixa exigência logística e menor esforço mercadológico; iv) Baixa rentabilidade econômica (pelos fatores anteriores), tornando pouco atrativos os mercados para empresas externas de maior porte; v) Baixo custo de oportunidade do uso da terra, particularmente na área predominante (o semiárido) da Região; vi) Forte enraizamento das atividades produtivas, fruto da constituição histórico-cultural dos territórios e de suas populações.

Figura 6 – Total de APLs não apoiados por Instituições no Nordeste: 2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados BNDES (2009).

As atividades industriais e de serviços são identificadas em proporção menor pela não ocorrência generalizada dos fatores acima:

- i) Maior complexidade produtiva, com dependência de fornecimento externo de matérias-primas, partes/componentes e maquinaria, exige níveis de capacitação produtiva, tecnológica e inovativa bastante superiores, mesmo em mercados tradicionais (calçados, confecções, bebidas etc);
- ii) Maior presença de escalas produtivas elevadas como fonte de vantagens competitivas e mais fortes, e frequentes, exigências de acesso a fontes financeiras externas (capital de giro, investimentos, gerência de passivos financeiros etc);
- iii) Maior escala exige mercados mais amplos, extrapolando o território do APL, para viabilização econômico-financeira dos investimentos, mesmo para as linhas tradicionais (confecções, calçados, bebidas, mobiliário etc), demandando conhecimento de estratégias mercadológicas específicas¹⁰;
- iv) Maior rentabilidade potencial atrai a con-

10 Programa Primeira Empresa Inovadora (PRIME), da FINEP, fez este diagnóstico para os problemas das jovens MPEs inovadoras. O resultado do Programa, particularmente na Região, não foi efetivo, entre outras razões, pela ausência da dimensão territorial em sua concepção, o que resultou em fraca cooperação interinstitucional em sua execução. A este respeito, ver CARDOSO (2013).

corrência de médias e grandes empresas instaladas fora do APL, e mesmo da Região, nos mercados locais/regionais, inviabilizando os investimentos de produtores locais;

- v) Elevado custo de oportunidade do capital monetário, seja entre atividades produtivas de diferentes territórios, seja em inúmeras alternativas de retorno financeiro, visto que este pode ser aplicado em qualquer atividade em escala global;
- vi) Menor tradição regional em atividades industriais, particularmente as de alta tecnologia e alta inovatividade, gera frágil enraizamento local. Nos serviços, aqueles de alta tecnologia possuem uma história recente de destaque (casos de TICs e Saúde em Pernambuco e na Paraíba), enquanto os tradicionais, especialmente o comércio, possuem forte enraizamento regional, seja no varejo ou no atacado, inclusive com forte especialização em escala estadual (o caso de Pernambuco é notório).

Entretanto, uma das fontes de dificuldade das iniciativas de apoio aos APLs da Região está na desigualdade de perfis entre as instituições de apoio e os produtores que compõem o APL. Os atores institucionais (governos, instituições financeiras, de ensino e pesquisa, e órgãos de capacitação e treinamento) dá-se situação oposta ao perfil típico dos recursos humanos nos APLs nordestinos, prevalecendo a formação de nível técnico-tecnológico, superior e pós-graduada, com empregos formais, em geral estáveis, e salários mais elevados, bem como forte representação sindical.

O perfil institucional reflete a encruzilhada política nacional, em que convivem, temporalmente e espacialmente, fragmentos de diferentes modelos de 'Sistemas Nacionais de Inovação' associados a distintos modelos de desenvolvimento, em escala nacional e regional. Neste sentido, atores institucionais como a SUDENE, o BNB e o BNDES, de um lado, e SEBRAE e governos estaduais, de outro têm despendido grande parte de sua energia e recursos no esforço de aprendizado do objeto 'APL', ou seja, na tentativa de analisar

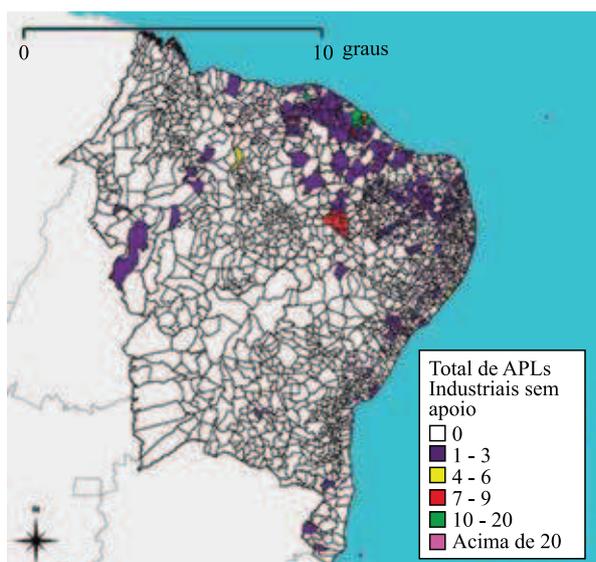
sistemicamente para implementar uma estratégia territorializada de desenvolvimento.

Enquanto a concepção 'ofertista' das políticas e programas de apoio predominar, o perfil institucional (usualmente definido extrarregionalmente) prevalecer frente ao perfil produtivo predominante no território. Tornar-se 'apto' ou 'elegível' a receber o apoio requer, frequentemente, a perda das características locais para assumir a aparência desejada por quem controla os instrumentos de apoio, o que explica a participação marcante de empreendimentos de capital extrarregional entre aqueles apoiados por políticas federais e estaduais. Seja pela legislação que ignora a dimensão local¹¹ (e exige formalização, garantias, capacidade financeira etc), seja a cultura institucional, construída sobre valores que 'naturalizaram' a desigualdade socioeconômica, que hierarquiza e discrimina atores e atividades, um fato estilizado entre os arranjos produtivos não apoiados institucionalmente e sua característica de 'invisibilidade' política. As causas, entretanto, dividem-nos em dois grupos:

- i) Invisíveis e vazios: não possuem uma dimensão política relevante, dada sua fragilidade econômica ou baixa pervasividade territorial, e, desta forma, não atuam em processos políticos organizados, tornando-os invisíveis às instituições de apoio, criando a figura dos 'territórios vazios de políticas';
- ii) Invisíveis e densos: sua institucionalidade é entendida e operada 'como se' não fossem arranjos, mas sim exclusivamente partes de cadeias produtivas, setores especializados ou 'grandes projetos estruturadores' e, neste caso, frequentemente possuem forte representação política e beneficiam-se de farto aparato de políticas, programas e ações de apoio (caso dos empreendimentos localizados na Região de Suape, em Pernambuco, ou em Camaçari, na Bahia, ou ainda em Pecém, no Ceará).

11 Quando, por exemplo, a Lei 8666 admite o favorecimento ao capital nacional ou MPes em licitações públicas (sob o argumento da geração de emprego, tributos ou desenvolvimento tecnológico nacional), mas não permite a primazia a fornecedores do próprio Estado ou, ao menos, da mesma Região, o que poderia provocar grande impacto sobre o tecido produtivo local, dado o peso do setor público em todas as economias do Nordeste.

Figura 7 – APLs Industriais não apoiados por Instituições no Nordeste: 2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados BNDES (2009).

De toda forma, dado o perfil socioeconômico predominante entre os estados da Região, excluindo-se as atividades econômicas realizadas por empreendimentos de larga escala (sucro-alcooleiro, álcool-químico, naval, petroquímica e as infraestruturas - energia, transportes, comunicações), as atividades selecionadas representam adequadamente o padrão do perfil produtivo regional, com suas especializações locais.

Suas dificuldades comuns, dado este perfil, estão na fragilidade da dimensão política do arranjo, uma vez que a organização institucional dos atores é insatisfatória, suas formas de associação e cooperação incipientes, intermitentes nas ações e com baixo poder de articulação junto aos atores governamentais locais, estaduais e nacionais. Ainda em sua dimensão política, os arranjos possuem formas precárias de organização do trabalho nas atividades econômicas, com informalidade do emprego, ausência de organização sindical, baixos salários, e níveis de formação técnico e educacional mínimos, como regra geral.

Exceções a este perfil são percebidas em um grupo minoritário de APLs de serviços, com destaque para as TICs (com um representante em quase todos os estados), saúde (presentes em todos os estados, mas apoiados em Pernambuco, Paraíba, Bahia, Ceará, Alagoas, Sergipe, Piauí), moda e design (Paraíba), e arranjos industriais, sendo os mais relevantes, por critérios econômicos e tecnológicos,

os da automobilística (Bahia), Petróleo e Gás (Rio Grande do Norte), construção naval (Maranhão), fármacos/comésticos (Bahia), e audiovisual (Pernambuco). Entretanto, mesmo entre estes APLs caracterizados por processos produtivos de maior conteúdo tecnológico, as atividades inovativas são de baixa intensidade, dependentes de fontes externas (tipicamente pela aquisição de novos equipamentos, máquinas e insumos) e com baixo grau de cooperação com instituições de pesquisa da Região.

Quanto ao controle e propriedade dos ativos estratégicos, para os APLs baseados em recursos naturais, o acesso à terra e à água é condição restritiva para sua ampliação extensiva e intensiva, enquanto a não-preservação ambiental e inadequada logística de transportes são ameaças a sua sustentabilidade futura. Neste sentido, os investimentos estruturadores regionais, apesar dos conhecidos erros de concepção e riscos de uso inadequado¹². O baixo nível de conhecimentos técnico e tecnológico e a limitada capacidade de acessar e processar fontes de informação internas e externas aos arranjos, comprometem a capacidade inovativa dos atores econômicos e político-institucionais.

4 Dualidade e heterogeneidade da expansão recente

A partir de uma análise fatorial da infraestrutura científico-tecnológica das microrregiões nordestinas (VIANA; SANTOS; SILVA, 2009) estimaram o grau de fragilidade do Sistema de Inovação do Nordeste (SINE) de acordo com o desempenho de suas microrregiões no que tange à presença de um conjunto de elementos estruturais¹³ de sustentação da atividade inovativa local. Em que pese o fato de seu principal indicador de desempenho tecnológico prender-se aos elementos mais associados a empresas de portes médio e grande (emprego em

12 A exemplo do investimento na Transposição das águas (que põe em risco de degradação o Rio São Francisco), a Ferrovia Transnordestina (que privilegia os estados mais desenvolvidos da Região), a ampliação dos aeroportos regionais e a duplicação da BR-101 (que reforçam a concentração econômica nas regiões metropolitanas de Recife, Natal, Fortaleza e Salvador).

13 Os autores utilizaram dados para os seguintes fatores: PIB per capita, população, peso do emprego industrial, densidade do emprego (por área territorial), grau de urbanização, qualificação da mão de obra local, proporção da população em atividades tecnológicas e proporção de pessoal ocupado em atividades de P&D.

P&D e em atividades tecnológicas), o dinamismo destas tem o potencial de irradiar-se para as MPEs a partir de relações ‘fornecedor-usuário’ que envolvam cooperação inovativa (o que depende do grau de enraizamento territorial).

Seus resultados apontaram que Pernambuco seria o único estado da Região com Índice de estrutura Tecnológica (IET) positivo e, assim, capaz de sustentar processos inovativos dinâmicos para seu tecido produtivo. Em termos das microrregiões nordestinas, os autores encontram um cenário preocupante de 132, dentre as 187 analisadas, com valores negativos para o IET, ou seja, refletindo um território marcadamente desestruturado para o processo inovativo mais acelerado. Pernambuco destaca-se novamente por apresentar uma proporção pequena de microrregiões com baixo IET, ao contrário da média regional, enquanto o Ceará é o estado com maior proporção de microrregiões com baixo IET. Em termos do estrato superior das microrregiões, com mais elevado valor deste IET, o destaque vai para a Paraíba, único estado da Região que possui, além da sua capital, uma microrregião de alto IET, exatamente a de Campina Grande.

Observando-se os indicadores de avaliação do ensino básico (IDEB) entre 2005 e 2011, verifica-se que as assimetrias inter-regionais diminuíram menos que as intrarregionais. Colocando-se como parâmetro de avaliação o valor do IDEB do estado melhor qualificado em 2005, na Região e no País, verificou-se que, em 2011, em nenhum dos níveis escolares (4ª série, 8ª série e 2º grau) os estados nordestinos superaram esta marca em escala nacional.

Intrarregionalmente o desempenho foi melhor, pois para a 4ª série todos os estados alcançaram esta meta (tendo o Maranhão como referência), para a 8ª série apenas Alagoas, Bahia e Paraíba não lograram êxito (Sergipe era o melhor colocado) e para o 2º grau apenas a Bahia superou o valor alcançado pelo Ceará, com Pernambuco, Paraíba e Maranhão apenas ‘empatando’ com o valor do indicador e os demais estados ficaram abaixo. No ensino até a 4ª série, Alagoas (apesar de ter o pior desempenho absoluto), Ceará (líder regional), Bahia e, principalmente, o Piauí promoveram uma significativa melhoria em seus indicadores educacionais, diminuindo a distância para a fronteira nacional (Minas Gerais), enquanto os demais estados nordestinos melhoraram em ritmo menos pronunciado, com

Sergipe superando apenas o pior desempenho de Pernambuco, bem abaixo dos demais.

No ensino de 8ª série, a Região avançou em relação à fronteira nacional (Santa Catarina), mas houve uma ampliação das assimetrias intrarregionais, com o Ceará e o Piauí descolando-se dos demais e aproximando-se do padrão nacional; Pernambuco e Paraíba ganham posições, enquanto Sergipe perde e Alagoas aprofunda sua péssima posição regional ainda mais. O ensino secundário, na média da região Nordeste, evoluiu na mesma velocidade da fronteira educacional nacional (Santa Catarina), mas apresentou maior destaque nos estados do Ceará (líder) e Pernambuco (maior crescimento) e desempenho negativo de Sergipe e Alagoas, que retroagiram em relação aos níveis de 2005.

Em termos da formação de recursos humanos como instrumento de promoção das capacitações tecnológicas nos APLs nordestinos, além do efeito dos Fundos Constitucionais para a educação fundamental e básica (FUNDEF e FUNDEB) ofertada por estados e municípios, resultando em uma força de trabalho com formação básica completa que já se aproxima de 50% do emprego entre as MPEs, houve grande impulso federal através dos projetos de interiorização, expansão e reestruturação das IFES e dos IFETs¹⁴, o que organizou uma rede de 274 IFES e 354 Institutos Tecnológicos em 274 e 321 municípios nordestinos, respectivamente. Esta expansão da rede federal está, neste momento, recebendo parte destes jovens avaliados em 2005 (na 4ª série), espera-se, com melhor desempenho que aqueles avaliados em 2011 (no ensino médio). Estudos recentes, entretanto, apontam que o grau de efetividade desta expansão na oferta de vagas no ensino Básico, Técnico, Tecnológico e Superior ainda se mostra muito reduzido, devido a fatores como: inadequação dos cursos e as necessidades dos APLs (seja nas áreas de formação ou nas qualificações/habilidades), descompasso entre qualificações e remunerações, estratégias empresariais regressivas ou espúrias (dependentes de baixos salários e informalidade), defasagem natural entre formação de recursos humanos e absorção da mão de obra etc.

14 Critérios de expansão incluem 3 dimensões: a Social (Territórios da Cidadania, municípios com menos de R\$ 1 mil de receita per capita e percentual elevado de extrema pobreza); Geográfico (municípios com mais de 50 mil habitantes, com baixa oferta de ensino federal, interiorização); e Desenvolvimento (presença de APLs e entorno de Grandes Projetos federais).

A baixa efetividade observada até o momento, à parte o fato real desta ser uma política de efeitos graduais, à medida que a maior qualificação técnica e profissional se dissemina no território, deve-se à ausência de uma orientação adequada por parte da Política de expansão e interiorização. O processo de definição estadual dos municípios contemplados com os novos campi e de especificação do perfil dos cursos, como regra, atende a um mix de interesses corporativos (de docentes e dirigentes das instituições) e políticos locais (bancadas parlamentares e chefes de executivos municipais e estaduais).

Almeida e Cavalcanti Filho (2013), a partir de dados das PINTECs de 2000, 2003, 2005 e 2008, avaliam o ganho em market-share nacional da indústria inovadora nordestina (com a mesma restrição de dados de empresas de médio e grande portes¹⁵) tendo como variáveis explicativas a presença de incentivos fiscais e financeiros e o esforço inovativo das empresas (gastos com aquisição externa de P&D e outros gastos inovativos, como capacitação e pesquisas de mercado), consideram que, apesar do ganho em participação relativa, as empresas industriais nordestinas, apesar de terem elevado seu desempenho inovativo, o fizeram em mercados de menor rentabilidade, visto que seu faturamento total cresceu menos que proporcionalmente ao seu ganho de parcelas de mercado.

O desafio para a constituição de um SINE aderente ao tecido produtivo regional está na própria natureza da produção científica global. A ciência, enquanto atividade institucionalizada, é organizada para a geração de novos conhecimentos que atendam objetivos políticos dos Estados Nacionais e interesses econômicos das Grandes Empresas Globais, pois ambos possuem os recursos (financeiros, materiais e humanos) para viabilizar e, logo, orientar os rumos do progresso científico e, conseqüentemente, tecnológico e inovativo. Um território periférico, constituído, no lado da ‘demanda’, por MPEs locais em mercados de baixo dinamismo inovativo e poucas médias e grandes, majoritariamente de capital originado extrarregionalmente, e, do ‘lado da oferta’, sem controle de significativas fontes de financiamento, uma vez que o sistema financeiro nacional é quase absolutamente concentrado na Região Sudeste, suas unidades político-administrativas (prefeituras

¹⁵ Mas com dados disponíveis apenas para os estados de Pernambuco, Ceará e Bahia, com os demais estados da Região avaliados agregadamente.

e governos estaduais) com nula ou, no máximo, limitada capacidade orçamentária e com frágil infraestrutura de ICTs (IES, IFETs, IPs), o processo inovativo torna-se fundamentalmente dependente da aquisição externa de tecnologias codificadas (máquinas, equipamentos e patentes) e de conhecimento tácito fruto de processos de aprendizado interativo do tipo ‘learning-by-doing’ e ‘learning-by-using’, ou seja, processos inovativos que, quando significativos, são exógenos, e quando endogeneizados, são de magnitude incremental.

A constituição de um SINE mais articulado e eficiente exige uma dupla mudança: no perfil da formação de ensino e pesquisa em vários níveis (técnica, tecnológica, superior e pós-graduada), direcionada à elevação das capacidades inovativas dos recursos humanos locais, tornando-os capazes tanto de utilizar as novas tecnologias, quanto de desenvolver habilidades superiores de aprendizado inovativo, quanto na aderência deste perfil formativo e de pesquisa às necessidades tecnológicas do perfil produtivo regional. Transformando-se o perfil do ensino e da pesquisa, a extensão tecnológica sofrerá um salto brutal em termos de sua escala, escopo e efetividade na interação entre ICTs e tecido empresarial local¹⁶.

O perfil de especialização produtiva, fruto dos investimentos públicos e privados, no que pese um leve aumento da produção de bens intermediários e de capital na Região, ainda configuram uma base tecnológica de baixo dinamismo inovativo, seja em decorrência de sua configuração tradicional (agropecuária, indústria de baixo conteúdo tecnológico) e associada ao ‘velho paradigma técnico-econômico’ (complexo petroquímico, intensivos em recursos naturais não renováveis ou de grande impacto ambiental). Neste sentido, há um forte risco de se observar o atual processo de expansão econômica da Região como um enraizamento de velhos padrões competitivos, um fenômeno de ‘lock-in’ em uma base técnica que representa um aparente avanço (dado o atraso absoluto e relativo da Região), mas que não proporciona oportunidades ‘portadoras de futuro’.

As principais transformações recentes no perfil dos investimentos na região Nordeste, na primeira

¹⁶ Esforços nesta direção incluem a constituição do NIT Nordeste, uma rede de 36 universidades e outras ICTs, sediada na UFBA, voltadas ao desenvolvimento e apropriação tecnológica (patentes, registros de marcas, selos de indicação geográfica etc) dos esforços regionais de pesquisas direcionadas à valorização da produção regional.

década deste século, indicam um movimento positivo, mas ainda sem escala e escopo para promover um rompimento com a estrutura secular de desigualdades regionais. Este perfil ainda frágil nos seus impactos estruturantes aparece, por exemplo, quando se observa que tanto parcela significativa dos investimentos industriais privados voltados ao mercado regional (imobiliários e, em menor magnitude, consumo de não-duráveis¹⁷), quanto aqueles voltados aos mercados extrarregionais (insumos, intermediários e bens de capital, além de duráveis) apresentam maior elasticidade-renda de curto que de longo prazo. Os primeiros pelo baixo nível inicial de renda local, o que gera um mercado absoluto ainda em expansão, enquanto os últimos em decorrência de mudanças tendenciais globais nos padrões tecnológico e de consumo, dado o perfil enraizado no velho paradigma técnico-econômico destes investimentos (complexo do petróleo: petroleiros, combustíveis, automóveis, petroquímicos).

Os investimentos públicos (hídricos, energéticos, sociais e logísticos) e os serviços, por outro lado, possuem elevada elasticidade para variações na renda regional, em curto e longo prazos, por sua natureza fortemente associada à expansão econômica e social e perfil não transacionável extrarregionalmente.

O perfil dos investimentos regionais, tanto públicos quanto privados, pode ser assim organizado em suas motivações: i) atender a expansão recente do consumo de duráveis e não duráveis (na Região e no País) e do boom imobiliário regional; ii) aproveitar vantagens competitivas locais ('espúrias' ou dinâmicas) em produtos intensivos em terra e trabalho (para atender mercados locais e extrarregionais) e em novas fontes de energia e água (para sustentabilidade de novos investimentos); iii) Efeito de instrumentos fiscais, tributários e financeiros de políticas (social, industrial, de C&T&I e regional) de incentivo à desconcentração regional da produção e renda (em insumos, intermediários e bens de capital); iv) a mudança tecnológica é o menos relevante dentre os fatores motivadores do investimento na Região (PINTEC, 2008), o que indica a manutenção de um baixo dinamismo inovativo do perfil produtivo regional e sua preservação

¹⁷ Mattos e Martignoni (2012) mostram que a participação do setor de consumo de não duráveis no VTI do Nordeste reduziu-se entre 1997 e 2007, compensada pela expansão dos bens intermediários.

como 'economia atrasada'.

Na dimensão financeira, o processo de privatização e concentração/centralização do sistema financeiro nacional (nos anos da década de 1990 e 2000) e o ajuste patrimonial, fiscal e financeiro dos entes estaduais e municipais (que inibiu a capacidade de endividamento e investimento público) tornou o endividamento extrarregional a fonte de financiamento predominante, seja este do ente público federal, das empresas públicas e privadas (de capital extrarregional ou local) ou das unidades familiares. Esta exogenia da função financeira nos APLs nordestinos coloca a sustentabilidade de longo prazo dependente fundamentalmente do grau de fragilidade financeira do Estado brasileiro, pois o endividamento empresarial e familiar na Região é fortemente dependente das instituições financeiras públicas em ambos os casos (Fundos Constitucionais, BNDES e BNB no caso dos APLs, e BB e CEF tanto para atividade produtiva dos arranjos, quanto para consumo e investimento habitacional das famílias)¹⁸.

As fontes formais de rendimentos, que viabilizam o acesso ao crédito, são fortemente dependentes de gastos federais, tanto os gastos correntes da Administração Pública com salários, seguridade social, transferências voluntárias e constitucionais, quanto os investimentos públicos com seus efeitos multiplicadores sobre emprego e renda regionais.

As rendas provenientes do trabalho, por sua vez, apresentaram expansão recente de mais de três milhões de empregos formais na economia nordestina. Esta foi mais homogênea inicialmente (2000/2005), com vários setores crescendo a elevadas taxas (anuais) e com baixa dispersão: comércio (7,46%), agropecuária (6,46%), administração pública e indústria de transformação (ambos à taxa de 5,84%), de serviços (5,61%), enquanto puxaram a média para baixo a indústria extrativa mineral (3,44%), SIUP (2,61%) e a construção civil (2,27%). Mais heterogênea posteriormente (2005/2009), com taxas 'chinesas e européias': na construção civil (16,51%), extrativa mineral (13,56%), comércio (8,18%), serviços (6,39%), indústria de transformação

¹⁸ A respeito de aspectos regionais do sistema financeiro nacional, ver Galeano e Feijó (2011).

(6,26%) e Administração Pública (4,8%), com os SIUP novamente decepcionando (2,27%) e agropecuária (-0,71%). Este ritmo e perfil, nas frágeis condições socioeconômicas nordestinas, foram favoráveis à redução da pobreza e da desigualdade, em função do impacto das elevações do salário mínimo (OLIVEIRA; SILVEIRA NETO, 2013), e em magnitude maior que o efeito das transferências de renda e programas sociais, como atestam vários estudos, conforme Neri (2011).

Mas o processo apresentou um certo grau de dualidade, manifestado em várias perspectivas. Assim, de um lado, à grande expansão absoluta no emprego público na Região (mais de 900 mil postos, 30% do total) correspondeu uma queda ou estabilidade no peso relativo do setor público no emprego total em todos os estados da Região. Da mesma forma, a concentração do grande comércio nos maiores centros urbanos (que formaliza o emprego) se contrapõe a grande expansão dos mercadinhos e pequenas redes locais por toda a Região, reconhecidos como APLs em alguns estados (Paraíba).

Também se observam movimentos paralelos em termos de porte empresarial, pois aos grandes projetos infraestruturais e urbanos (PAC, PNLT, PDP, PTC), se verifica a multiplicação de pequenas construtoras (com APLs em todos os estados, mas com alta taxa de mortalidade empresarial, de acordo com o SEBRAE-NA, 2011) beneficiadas em editais públicos (em milhares de obras do Programa REUNI, interiorização das ICTs¹⁹ e expansão da rede de institutos federais tecnológicos) pelas vantagens da legislação (pró-pequena empresa), pelo crédito imobiliário (fortemente impulsionado a partir de 2004 pelo PAC e reforçado em 2009 pelo PMCMV). Estes grandes projetos da indústria de transformação na região litorânea, especialmente na periferia das capitais, corresponderam centenas de APLs de MPEs, tanto no entorno destes empreendimentos, fruto de nova orientação das políticas federais (em particular do BNDES, tais como Refinarias, estaleiro, siderúrgica, Ford/BA e Fiat/PE), quanto no semiárido, principalmente em setores tradicionais (calçados, confecções, móveis, cerâmica etc), como mostraram os dados do SEBRAE (2011).

Movimentos nacionais, tais como a forte redução na população agrícola ocupada (cerca de 2 mi-

lhões entre 2005 e 2009) correspondeu, também, perda marcante de empregos informais na agropecuária nordestina. Isto se deveu, de um lado, aos grandes projetos do agronegócio/agroindústria (grãos, fruticultura, sucroalcooleiro), menos intensivos em mão de obra e, de outro, a uma formalização maior dos arranjos produtivos da agricultura familiar, impulsionada pela desconcentração nacional do PRONAF e por novas experiências de constituição de redes cooperativas a partir de forte apoio de instituições locais, em particular os SEBRAEs estaduais, com projetos como o APIS e o Pacto do Cariri, na Paraíba (mas presentes em todos os estados);

Outra característica nacional que se manifesta na região Nordeste refere-se à visibilidade das novas atividades, antes não percebidas ou reconhecidas pelas instituições de apoio, tais como aquelas baseadas em tradicional conteúdo cultural local (festividades, roteiros turísticos religiosos e históricos, artesanato, música) bem como em outras atividades de serviços tecnológicos em centros urbanos com forte tradição em pesquisa universitária (TICs em todos os estados, audiovisual em Pernambuco). Assim, aos pesados investimentos em infraestrutura logística (portos, aeroportos, rodovias, água e energia), com capacidade de grande mobilização de MPEs e geração de empregos locais, superpõem-se leves e dinâmicos arranjos produtivos em serviços (software, audiovisual, turismo, cultura etc).

Do ponto de vista da produção e comercialização, percebe-se uma forte heterogeneidade das taxas de mortalidade das MPEs na região Nordeste, seja entre os estados ou entre os setores de atividade econômica. De acordo com o SEBRAE (2011), a taxa de sobrevivência das MPEs, em 2008, para os estados de Pernambuco e Rio Grande do Norte (58 e 62%, respectivamente) era bastante inferior à média nordestina (69%) e nacional (73%). No outro extremo, os estados da Paraíba e Ceará se destacavam nacionalmente, liderando a taxa de sobrevivência (79%), seguidos de Piauí e Alagoas, com taxas superiores à média nacional (74,5% e 74,6%, respectivamente) enquanto a Bahia, Sergipe e o Maranhão apresentavam desempenho próximo à média regional de 69%.

Este desempenho diferenciado poderia ser reflexo da composição setorial das economias estaduais, uma vez que a indústria de transformação e o comércio representavam 10,5% e 51,5% dos

19 Instituições de Ciência e Tecnologia.

estabelecimentos de Microempresas na Região, respectivamente, e apresentaram as maiores taxas de sobrevivência (71,8 e 72,6%, respectivamente), enquanto os serviços e a construção civil, com peso de 34,4% e 3,5% das unidades regionais de Microempresas, exibiram desempenho muito inferior (62,2 e 60,8%, respectivamente). Entre os estabelecimentos de porte pequeno, o percentual da indústria não se altera, mas o peso do comércio cai bastante na Região (41,5%), cedendo espaço aos estabelecimentos de serviços (43,3%) e construção civil (4,4%).

Por estado da Região, percebe-se que a liderança da Paraíba na taxa de sobrevivência das MPEs é mais intensa na indústria (85%) e no comércio (81%), setores que apresentaram forte crescimento anual do emprego formal entre 2005 e 2009 (5,42% e 9,76%) e onde se localizam 11% e 47,7% das suas Microempresas e 11,9% e 37% das pequenas empresas locais. O desempenho destacado paraibano teve intensidade menor na construção civil (73%) e serviços (71%), apesar destes setores terem crescido impressionantes 19,83% e 7,40% seu emprego formal anual (entre 2005 e 2009) e reunirem 4,6% e 37%, respectivamente, dos estabelecimentos de porte microempresarial e 6,6% e 44,4% daqueles de pequeno porte. Estes indicadores permitem supor que as MPEs formais da Paraíba beneficiaram-se predominantemente da expansão no comércio e serviços, enquanto as informais expandiram-se na indústria e na construção civil.

Pernambuco, no outro extremo da taxa de mortalidade empresarial, que apresenta o mesmo ordenamento no perfil de desempenho relativo, mas com menor variabilidade setorial (60, 60, 54 e 54%, respectivamente), não apresenta distribuição intersetorial significativamente distinta. Com efeito, o peso setorial da indústria e do comércio é de 11,8 e 48,8% entre as microempresas e 11,1 e 42,7% entre as pequenas empresas. Já entre os setores de construção e serviços, os percentuais de microempresas são de 3,1 e 36,2%, e entre as pequenas ficam em 4 e 42,7%, respectivamente.

Outra explicação potencial, mas que também não se mostra robusta, seria o crescimento diferenciado dos PIBs estaduais (no período 2002-2009), mas os dados do IPECI (2011) mostram que a relação parece existir, mas não é forte, pois embora os estados com pior desempenho na sobrevivência das MPEs (Pernambuco e Rio Grande do Norte)

tenham crescido abaixo da média regional (3.73, 3.19 e 4.14% a.a., respectivamente), os líderes (Paraíba e Ceará) cresceram sem destaque, no mesmo ritmo da média da Região (4.0 e 4.15% a.a, respectivamente), enquanto estados de bom desempenho nas MPEs (como Piauí e Alagoas) apresentaram taxas de crescimento díspares, bem acima e bem abaixo da média regional (5,59 e 3,33%, respectivamente) e estados de desempenho médio na sobrevivência das MPEs (como a Bahia, Sergipe e Maranhão) apresentaram taxas de crescimento acima da média nordestina (4.12, 4.61 e 5.29, respectivamente).

A explicação do desempenho diferenciado poderia estar na densidade e eficiência das instituições de apoio às MPEs nos estados de melhor desempenho (Paraíba e Ceará), frente àqueles de maior mortalidade (Pernambuco e Rio Grande do Norte). De fato, os estados líderes possuem um conjunto de atores institucionais ativo (em especial o SEBRAE), mas os estados de pior desempenho possuem estrutura institucional tão organizada e atuante quanto os primeiros, em alguns aspectos até mesmo superior, junto a seus APLs e MPEs (BNDES, 2009)²⁰.

A heterogeneidade nos fluxos de comércio interestadual²¹ permanece uma característica regional. No Nordeste a balança comercial interestadual apresenta uma clara hierarquia intrarregional: a Bahia é o único estado superavitário frente ao resto do País, enquanto Pernambuco é o estado superavitário frente aos demais da Região, e os sete outros estados são deficitários intra e extrarregionalmente.

A Bahia foi superavitária com quase todos os estados do País, com exceção de cinco destes, e foi deficitária exclusivamente com a região Norte em decorrência da Zona Franca de Manaus. Com 42% da corrente de comércio interestadual (superior aos 30% dos demais estados sudestinos e o dobro do peso da região Nordeste, com seus 21,7%), São Paulo é o principal parceiro comercial baiano, representando 54,5% das vendas internas, ao qual se

²⁰ Desta forma, parece restar apenas duas categorias de explicação possíveis: ou há significativas heterogeneidades nos perfis produtivos e empresariais intra setorialmente (não captados no nível de agregação disponível) ou há falhas metodológicas na aferição das empresas efetivamente sobreviventes em cada estado.

²¹ Esta seção está baseada na análise dos Balanços de Pagamentos dos estados Nordestinos, realizada no âmbito do projeto BNDES (2009).

agregam os demais componentes da região Sudeste e Pernambuco (7,3%) e Sergipe (5,3%) na Região Nordeste. Da mesma forma, São Paulo representa 41,2% das compras internas, cabendo 28,9% para as compras intrarregionais (concentradas em Pernambuco, com 6,5%, e Sergipe, com 4,4%), 22,8% para os demais estados sudestinos e apenas 7,1% para as Regiões Norte e Centro-Oeste. A indústria é o principal setor responsável pelo comércio interno, representando 48% das vendas para São Paulo e 76,6% das vendas intrarregionais.

Pernambuco, como a Bahia, tem São Paulo como seu principal parceiro comercial, mas este respondendo por cerca de 22% das saídas (metade do observado na Bahia) e, de forma similar ao caso baiano, 38% das entradas de bens e serviços do Estado. A economia pernambucana é razoavelmente diversificada em sua estrutura produtiva, o que se manifesta no fato de que seis APLs, dos setores primário, secundário e terciário, exibem relevância nas transações comerciais interestaduais: vitivinicultura/fruticultura; audiovisual; cultura; laticínios; polímeros; TI. O destaque negativo nas transações interestaduais concentra-se no APL de polímeros, responsável por 1/3 do déficit comercial estadual com o resto do País.

O Ceará apresenta uma corrente de comércio concentrada na própria região Nordeste, a qual representa 45,27% das saídas de bens e serviços, seguida pelo Sudeste, com 31,9%. Os destaques nordestinos estão distribuídos entre os vários estados, com leve destaque para Pernambuco (9,7%), Rio Grande do Norte (8,9%), Piauí (6,9%), Maranhão (6,9%) e Bahia (5,7%), enquanto entre os sudestinos São Paulo sobressai-se com 22,3%, bem acima do segundo lugar desta Região, o Rio de Janeiro, com apenas 4,6%. A situação se inverte em relação às compras interestaduais, pois o Sudeste lidera com 44,5%, acima do Nordeste, origem de 33,4% das compras cearenses, sendo São Paulo e Pernambuco os principais estados fornecedores, com 33% e 11,5%, respectivamente, das compras totais realizadas pelo Ceará. Bahia (6,8%) e Minas Gerais (5%) seguem na ordenação de origem das compras cearenses.

As dinâmicas inovativa, produtiva e comercial dos APLs da Paraíba exibem uma tripla especialização que fragiliza a economia local. No aspecto comercial, a Paraíba concentra suas transações comerciais com apenas quatro estados, dos quais apenas São Paulo está fora da Região. Pernambuco

é o maior destino (27,7%) e origem (26,5%) das transações comerciais dos APLs paraibanos, sendo São Paulo o segundo parceiro mais importante, também em ambas as direções do comércio (14,6 e 22,6%, respectivamente). Bahia (7,1%) e Alagoas (6,7%) possuem peso bem menor como origem das compras paraibanas, enquanto o Rio Grande do Norte (12%) e o Ceará (10,3%) apresentam peso mais elevado como destino da produção dos APL paraibanos.

No aspecto produtivo, os APLs organizados em torno de quatro atividades produtivas principais: Têxtil-confecções (7 APLs), Couro-calçados (2 APLs), Minerais não-metálicos (3 APLs) e Alimentos/Bebidas (24 APLs) concentram a maior parte do PIB e das transações comerciais interestaduais e internacionais, com destaque para sua participação nas vendas industriais para o País (81%)²² e nas exportações industriais paraibanas (77,3%).

O Nordeste representou 46% das compras do Rio Grande do Norte, seguido pelo Sudeste, com 38,4%, distribuídos de forma levemente maior que o caso da Paraíba, entre um conjunto de apenas cinco estados que concentram 63% destes valores, assim distribuídos: São Paulo (26,8%), Pernambuco (18,5%), Ceará (10,6%), Paraíba (8,1%) e Bahia (5,5%). Nas vendas o padrão se repete, com o Nordeste sendo destino de 53,1% e o Sudeste de 35,6% das vendas estaduais e o mesmo ranking estadual de compradores concentrando 68,5% deste valor, assim distribuído: São Paulo (26,7%), Pernambuco (16,1%), Ceará (14%), Paraíba (9,5%) e Bahia (5,2%).

Verifica-se que Pernambuco permanece exercendo seu papel histórico de entreposto comercial regional, distribuindo mercadorias por toda a Região (como mostram os dados do comércio pernambucano), sendo o principal parceiro intrarregional, enquanto a Bahia exibe uma economia relativamente `descolada` da dinâmica regional, uma vez que suas transações são majoritariamente vinculadas à economia sudestina, destacadamente São Paulo. A baixa taxa de sobrevivência das MPEs pernambucanas sugere que a intensidade da concorrência mostrou-se elevada, ao mesmo tempo que a expansão recente da economia pernambucana, pode estar concentrada na construção civil em níveis superiores à média regional (decorrente

²² As vendas industriais extra-estaduais concentravam-se, em 2006, nos APLs de Calçados (24%), têxtil-confecções (21%), Minerais Não metálicos (16%), Bebidas (11%) e Alimentos Vegetais (9%).

da fase de implantação das edificações de grandes projetos industriais.

5 Conclusão: as persistências e as perspectivas futuras

Os APLs nordestinos territorializaram-se em Região, País e sub continente periféricos no movimento global da disputa interempresarial e interestatal (FIORI), caracterizados por especialização produtiva de baixa densidade tecnológica (padrão AMBEV), baixa disponibilidade de recursos (materiais e humanos) e um padrão de financiamento dependente de fontes externas (orçamento público federal, fundos constitucionais, recursos próprios de grupos econômicos extrarregionais, e capitais internacionais). O patrimonialismo das elites e vários conflitos políticos, em esfera estadual, exacerbados e mutuamente destrutivos são traços culturais marcantes na política regional, ao qual se associam a baixa capacitação e frágil auto-estima de parte dos recursos humanos locais, a falta de “visão progressista e comum de futuro” e mercados pequenos e pouco dinâmicos, além de um fraco *animal spirits*.

O processo recente de desconcentração de renda pessoal e redução do contingente populacional na faixa da ‘miséria’ tem sido encarado como efeito da simbiose entre oportunidades exógenas e vantagens locais, a serem oportunamente aproveitadas pela conjugação de forças locais para a constituição de um novo modelo de desenvolvimento regional. Entre estas oportunidades construídas fora da Região e destinadas a mercados nacional e internacional, mas articuladas a vantagens locais e impactando o território regional, destacam-se: grandes projetos empresariais (privados e públicos) que promovem integração de cadeias produtivas²³ e infraestrutura logística viabilizados por políticas governamentais e prioridades políticas nas ações dos bancos de desenvolvimento (BNDES e BNB) e Petrobrás. A desconcentração da produção industrial nacional tem sido apontada como um dos fatores que contribuíram para a redução das

23 Complexo químico, cadeias automobilística, têxtil e calçadista: Indústria eletro-eletrônica, metal-mecânica fornecendo peças, partes, equipamentos e máquinas ao estaleiro e a montadora de veículos refinaria de petróleo, e petroquímica básica, têxtil-confecções a montante.

desigualdades regionais em período recente (SILVEIRA NETO; FREITAS, 2008).

Um dos focos destes grandes projetos na Região é a ampliação e melhoria da oferta de infraestrutura física²⁴, mas estes se mostram insuficientes (mesmo para as demandas do século passado) e não apontam prioritariamente para a potencialização de um novo perfil produtivo, caracterizado pelas chamadas “áreas portadoras de futuro”. Na verdade, enraízam na Região atividades típicas do ‘velho paradigma’, colocando-a em risco de um *lock-in* tecnológico.

As vantagens locais principais situam-se em sua posição logística privilegiada²⁵, a densidade institucional do SRI²⁶, com a configuração de uma base científico-tecnológica regional de maior importância absoluta e relativa nacionalmente. A Política de C&T nacional, entretanto, tem entre suas fragilidades a combinação de uma visão ‘linear e ofertista’ da infraestrutura de C&T, associada à hipótese de que são as médias e grandes empresas (MGEs) as mais inovadoras (pois realizam P&D). Esta combinação, se já problemática em escala nacional, agrava-se quando replicada regionalmente, uma vez que, no Nordeste:

- a) mesmo que esta ‘visão’ fosse correta, esta infraestrutura é rarefeita e tem seu perfil de pesquisa e ensino pautado por necessidades e prioridades externamente estabelecidos, seja em decorrência das fontes de financiamento terem origem extrarregional, seja público (CNPq, FINEP, BNDES, CAPES, Petrobras etc) ou privado (multinacionais e MGEs de outras regiões brasileiras); o subproduto deste quadro é a constituição de grupos e linhas de pesquisa desterritorializados, posto que seus ‘problemas de pesquisa’ foram definidos por editais nacionais, por demandas empresariais externas à Região ou por linhas de pesquisa originadas nas instituições de pesquisa extrarregionais²⁷.

24 Grãos. Ferrovia Transnordestina, portos (Pecém/CE e Suape/PE); transposição de bacias, irrigação, fruticultura, hidroviano SF, porto Suape.

25 Posição centralizada em relação aos mercados do NAFTA, da UE, África e Mercosul.

26 A forte expansão universitária na Região, com expansão e interiorização das IFES e IFETs,

27 Onde parte significativa dos pesquisadores da Região foram formados.

b) o padrão de especialização produtiva é tradicional (AMBEV²⁸), majoritariamente em segmentos de baixa e média-baixa tecnologias, o porte empresarial é menor e a informalidade é maior, o que torna a atividade de P&D interna às empresas de reduzida magnitude, na melhor das hipóteses, e o acesso às fontes de recursos proibitivo, quando não impedido por aspectos legais.

A superação destas fragilidades requer um conjunto de pré-requisitos, entre os quais se destaca a importância de inovações institucionais, entendidas como a formatação de novas organizações, sob novo arcabouço jurídico-normativo, ou, no mínimo, a ‘refundação’ de estruturas já existentes, cujo papel seja simbolizar o rompimento com suas tradicionais atividades e objetivos. A importância estratégica destas inovações institucionais deve-se à conhecida e pervasiva resistência à mudança que está firmemente enraizada na cultura das organizações nacionais, bem como nas escalas regional e estaduais.

A absorção de nova abordagem de intervenção pública requer a substituição de velhas instituições, ou a renovação de suas formas de organização, ou de seus quadros técnicos, ou de suas práticas e estratégias para permitir difusão das inovações teóricas, organizacionais, comportamentais etc. O arcabouço jurídico e os valores culturais, éticos e morais, necessitam alterações para que novas instituições e uma nova e renovada burocracia nasça como resultado da simbiose entre o conhecimento, habilidades e experiência historicamente acumuladas pelo corpo de técnicos e pesquisadores regionais possam desenvolver a criatividade organizacional para desenhar e utilizar instrumentos mais apropriados e executar seus novos objetivos²⁹.

28 Sigla que representa o perfil dominante de atividades dos APLs da Região: Alimentos (agropecuária, agroindústria e indústria alimentícia), Minerais (extração e beneficiamento de metálicos e não metálicos, cerâmica e construção civil), Eventos (manifestações culturais, turismo), Bebidas (refrigerantes, sucos, café, leite, água de coco), e Vestuário (têxtil-confecções e couro-calçados).

29 Seria um equívoco completo concluir, a partir da argumentação aqui delineada, que os extremamente experientes e capacitados técnicos e pesquisadores que compõem o atual quadro institucional regional sejam substituídos ou desconsiderados em benefício de novos quadros, pois haveria irreparável perda de conhecimentos tácitos (científicos e organizacionais) fundamentais para a eficiência institucional. O que se argumenta é que estes mesmos profissionais teriam suas ações potencializadas em um renovado ambiente institucional, libertos de visões e desenhos organizacionais pretéritos que se mostram descontextualizados para os atuais e futuros desafios regionais.

Os grandes projetos públicos e privados, atualmente em implantação, ao exigirem das instituições, públicas e privadas, tarefas de maior sofisticação analítica e operacional, terminam por criar a pressão social para sua transformação institucional. De um lado, a organização e gestão, bem como os recursos humanos dos entes públicos necessitam de uma radical transformação qualitativa para atender às demandas históricas da sociedade local e, ao mesmo tempo, às novas demandas do futuro. De outro, há necessidade de inovações nos princípios filosófico-metodológicos, natureza, objetivos, instrumentos e procedimentos das diversas instituições presentes no espaço regional e em suas congêneres em escala nacional. Novas tarefas históricas, a exemplo do objetivo de transformação estrutural de um território secularmente caracterizado por condições indignas de vida, requerem novos sujeitos políticos e novos/renovados atores institucionais.

Por fim, as condições políticas adversas não poderão ser resolvidas sem o necessário amadurecimento democrático da sociedade nordestina e brasileira. Mas este processo poderia vir a ser intensificado caso a estratégia subjacente ao modelo de desenvolvimento selecionasse investimentos que transformassem a estrutura econômica e social em escala regional, logo, alterando a distribuição de poder atual³⁰.

Em termos do foco das novas políticas regionais, destacam-se aqui dois princípios organizadores dos planos e ações institucionais: a democratização do acesso e controle local dos ativos estratégicos e a priorização dos fluxos intangíveis, em detrimento do usual foco em estoques tangíveis. A democratização do acesso e controle da

30 Na feitura da estratégia política para transformação socioeconômica nordestina, Furtado (1972, 1974, 1976, 1986, 2008) considerou a necessidade de quebrar o poderio das elites agrárias através de um movimento em quatro frentes: na base, a quebra do latifúndio rural, com a reforma agrária, solucionando a tensão no campo e propiciando uma agricultura familiar que fixasse o homem rural e fornecesse alimentos para a área urbana (ao invés de commodities exportáveis); na cidade, criando as condições para a formação paulatina de operariado urbano, sem um excedente populacional que impedisse a organização sindical e o crescimento dos salários reais, construindo um mercado consumidor regional dinâmico, favorável à retroalimentação dos investimentos industriais, mas, ao mesmo tempo, capaz de se contrapor, politicamente, ao surgimento de novas elites político-econômicas, em especial o novo empresariado urbano e industrial, e, com este, formando uma aliança com a burocracia desenvolvimentista formada pela SUDENE, BNB e Governos estaduais, a qual se contraporaria à hegemonia federal de São Paulo e Rio de Janeiro.

propriedade e gestão dos recursos naturais (terra e água), fiscais/financeiros (bancos, fundos constitucionais, gastos fiscal e tributário e equacionamento fiscal e financeiro dos estados e municípios) informacionais (científico, técnicos e tecnológicos) permitiria aos produtores locais melhores condições para estabelecimento de estratégias competitivas dinâmicas, ou seja, construção de capacidades inovativas buscando maior agregação local de valor, ampliação de mercados e crescimento empresarial.

A prioridade aos fluxos deve-se à própria natureza do processo inovativo, em que não se confundem: i) Elevado nível tecnológico e grau de inovatividade, pois a simples aquisição de tecnologia materializada em máquinas e equipamentos sofisticados não constrói empresas inovadoras; ii) Grandes unidades produtivas e geração local de valor, pois os processos produtivos locais podem ser baseados na mera exploração de mão de obra barata; iii) Grande infraestrutura física e humana de C&T e geração e apropriação local de conhecimento, uma vez que um SRI mais articulado às comunidades científicas nacionais e internacionais não seria tão efetivo ao tecido produtivo regional, e contribuiria apenas marginalmente às empresas de origem extrarregional³¹.

Tendo em vista a enorme expansão e interiorização das instituições de ensino técnico-tecnológico e superior³², desde que direcionada à capacitação inovativa dos recursos humanos envolvidos nas unidades produtivas dos APLs, associada ao fortalecimento e ampliação de grupos de pesquisa que desenvolvam linhas de estudo aderentes, de um lado, às estratégias inovativas mais factíveis das MPEs de base tecnológica nos arranjos mais dinâmicos (TICs, saúde, bens de capital, automobilística, audiovisual, algodão colorido), e, de outro, à forte expansão da extensão tecnológica destas ICTs articulada aos arranjos tradicionais ('AMBEV'), surgiriam condições para a aceleração dos processos de aprendizado tecnológico e inovativo nos APLs da Região.

O papel crítico do financiamento do desenvolvimento agrava-se quando se trata de disponibilidade e condições de liquidez de curto e longo

31 Como tem ocorrido com o SNI brasileiro, apesar de todas as esperanças dos formuladores de Políticas de C&T, que se defronta com um perfil empresarial fortemente dominado por filiais de multinacionais e grupos nacionais enraizados em atividades de baixa e média intensidade tecnológicas e com estratégias competitivas poucas dinâmicas.

32 Fortalecida pela ampliação de vagas, políticas de cotas e financiamento estudantil.

prazos para MPEs, em uma região periférica e desprovida de instituições financeiras endógenas, com exceção do BNB. O padrão de financiamento necessitaria ser reorientado para bases mais amplas e endógenas, à medida que a Região acelerasse seu crescimento acima da média nacional, ou seja, para o Nordeste crescer cada vez mais rápido, as atuais fontes federais de recursos se tornarão crescentemente um limitante à continuidade do processo, seja pela pressão sobre a alocação orçamentária (em relação às demais regiões do País), seja pela fragilidade financeira do endividamento público federal (frente a crises internacionais ou domésticas).

A solução da equação fiscal/financeira do setor público nos entes estaduais e municipais da Região, por sua vez, poderá vir a ser impactada positivamente, caso os efeitos dos grandes projetos elevem a renda tributável localmente, descontando-se as perdas correspondentes aos incentivos fiscais oferecidos a parte dos projetos, viabilizando investimentos públicos massivos em educação básica, técnica e tecnológica, além de infraestrutura urbana moderna (transporte, comunicações, água, energia e moradia).

Uma regulamentação territorializada para o financiamento do desenvolvimento regional³³ deveria flexibilizar as condições de liquidez para instituições financeiras sediadas na Região (menores reservas compulsórias, interiorização de agências, taxas de juros favorecidas e criação de novo Fundo Constitucional de Desenvolvimento Regional³⁴), reorganizando a estrutura do mercado bancário em direção a uma desconcentração maior interregional. Ao mesmo tempo, a continuidade de uma trajetória de crescimento acima da média nacional, sustentada na redução das desigualdades intrarregionais, tenderia a gerar efeitos de retroalimentação cumulativa, ao reduzir a preferência pela liquidez dos investidores locais, tanto em relação aos ativos líquidos, quanto em relação às suas percepções de risco de liquidez³⁵. Entretanto, uma vez que não há planejamento do perfil produtivo a ser induzido localmente (Políticas Federais incorpora-

33 Esta orientação já havia sido sugerida ao BNB uma década atrás (BNB, 2006) e encontra respaldo em vários estudos (AMADO, 1997, 2006; BARROS; CALDAS, 2011; TADA; ARAÚJO, 2011).

34 Não substitutivo dos já existentes. Incorporado no PL da nova PNDR.

35 Ou seja, reduzindo a proporção de investidores com postura financeiramente conservadora (Hedge) e ampliando as posturas pró-crescimento (*Especulativa e Ponzi*, nos termos de Minsky).

ram apenas marginalmente a dimensão regional), não necessariamente os investimentos privados de origem regional guardarão relação direta com o perfil dos grandes projetos, o que fará sua sustentabilidade depender de outros fatores.

Os grandes projetos atuais possibilitam, mesmo que em escala e escopo insuficientes, a criação de novos canais de acesso à liquidez, principalmente associados a fontes financeiras de origem pública (BNDES), o que incrementará a taxa de investimento privado local, em particular das MPME, mas sem indução ou planejamento do perfil a ser buscado para a economia regional, deixando aos mercados a orientação dos investimentos.

O processo atual é contraditório em seus movimentos, pois o latifúndio é preservado e fortalecido em sua base exploratória pela irrigação e logística de exportação, enquanto o grande empresariado industrial é fortalecido e concentrado em quatro estados (MA, CE, PE e BA), resultando em um pacto político-econômico das elites. A educação básica, técnica, tecnológica e superior é expandida e fortalecida, mas o perfil formativo é de baixa qualidade e descoordenado com o padrão produtivo das MPMEs, resultando em uma burocracia pública enfraquecida regionalmente e sem compromissos institucionais, apenas pessoais e carreiristas. A pesquisa científica e tecnológica é fortalecida, mas permanece desconectada das demandas do tecido produtivo local, tornando-se ainda mais desterritorializada, pois é pressionada pelo governo federal a integrar-se às redes globais de pesquisa.

Referências

ALMEIDA, A. T. C. ; CAVALCANTI FILHO, P. F. M. B. Gastos em inovação na indústria brasileira e os efeitos sobre o market share regional. **Revista Economia & Tecnologia (RET)**, v. 9, p. 9-37, 2013.

AMADO, A. M. A questão regional e o sistema financeiro no Brasil: uma interpretação pós-keynesiana. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 27, n. 3, p. 417-440, set.-dez. 1997.

_____. Impactos regionais do processo de reestruturação bancária no início dos anos 1990. In: CROCCO, M.; JAYME JR., F. G. (Org.). **Moeda e território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

AMARAL FILHO, J. **Nota Técnica “Pólo Industrial e Tecnológico da Saúde no Ceará”, município de Eusébio**. Fortaleza: Governo do Ceará; Fiocruz, 2010. Disponível em: <http://www.jairdoamaralfilho.ecn.br/wp-content/uploads/2013/06/P%3%B3lo-Industrial-e-Tecnol%3%B3gico-da-Sa%3%BAde-no-Cear%3%A1-munic%3%ADpio-de-Eus%3%A9bio_Jair-do-Amaral-Filho.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

BARROS, A. R.; CALDAS, R. de M. Promoção do setor financeiro como estratégia de desenvolvimento regional: o caso do Nordeste brasileiro. **Revista Desenharia**, v. 8, n. 15, p. 109-127, set. 2011.

Banco do Nordeste do Brasil. **Política Produtiva para o Nordeste: uma proposta**. Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza. 2006.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). REDESIST. **Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/Consolidacao_APLs.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

CARDOSO, A. A. **Política de Inovação na indústria eletrônica: uma análise nacional do programa PRIME e uma aplicação para o APL de TIC de Campina Grande-PB**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, UFPB, 2013.

CARLEIAL, L. et al. Crise econômica internacional e crise do trabalho: o que já podemos antecipar? In: MORETO, A.; KREIN, J. D.; POCHMANN, M.; MACAMBIRA, J. (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2010. 364 p. Disponível em: <http://www.sineidt.org.br/Publicacoes/Livros/004_Economia_Developimento_Regional_e_Mercado_de_Trabalho_do_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

CAVALCANTI FILHO, P. F. de M. B. **Tipologia para APLs: uma proposta teórico-metodológica**. Rio de Janeiro: MDIC/UFRJ-RedeSist, [2011]. (Projeto Elementos para o desenvolvimento de uma tipologia de APLs, Nota Técnica 4). Disponível em: <http://portalapl.ibict.br/export/sites/apl/galerias/biblioteca/Nota_Tecnica_4_VF.pdf>. Acesso em 17 mar. 2014.

_____. O Conceito de Arranjos e Sistemas Produtivos Locais: uma proposta de definição teoricamente estrita e empiricamente flexível. In: Encontro Regional da ANPEC. 18., 2013, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: BNB. 2013.

_____.; LIMA, S. M.; ANDRADE, T.; SAMPAIO, D. A. **Territorialização do complexo econômico-industrial da saúde: o APL de João Pessoa/PB**. Relatório de Pesquisa. Brasília: CGEE, 2012.

CEPAL. **Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible**. Naciones Unidas: Santiago, 2014. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf>. Acesso em: 22 maio 2014.

FERREIRA JÚNIOR, H. **Relatório de Pesquisa - arranjo produtivo local na área de oncologia no estado da Bahia**. Salvador: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2012. Disponível em: http://www.redesist.ie.ufrj.br/images/projeto_saude/textos/Estados_Bahia.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

FURTADO, C. **Análise do 'Modelo' Brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1972.

_____. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1974.

_____. **Prefácio à Nova Economia Política**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1986.

_____. **Criatividade e Dependência da Civilização Industrial**. São Paulo: Cia das Letras, 2008.

GALEANO, E. V.; FEIJÓ, C. **Crédito e crescimento econômico: evidências a partir de um painel de dados regionais para a economia brasileira nos anos 2000**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2011 (Texto para discussão n. 32).

HOFFMANN, RODOLFO e NEY, MARLON GOMES. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação – de 1970 a 2008**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2006: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. **Notas metodológicas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

LASTRES, H. M. M.; PIETROBELI, C.; CAPORALI; *et al.* (Org). **A nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo: sustentabilidade social e ambiental**. Brasília: CNI, 2012.

MATTOS, F. A. M. de; MARTIGNONI, E. M. Novas Tendências do desenvolvimento econômico do Nordeste. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, Fortaleza, v. 43, n. 2, p. 221-249, abr.-jun. 2012.

NERI, M. **Desigualdade de Renda na Década**. São Paulo: Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, 2011. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3_PRINC.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2014.

OLIVEIRA, R.; SILVEIRA NETO, R. Escolaridade, políticas sociais e a evolução da desigualdade regional de renda no Brasil entre 2003 e 2011: uma análise a partir das fontes de renda. **Rev. Econ. NE, Fortaleza**, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 651-670, jul.-set, 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Taxa de sobrevivência das empresas no Brasil**. Brasília: Sebrae, 2011. (Coleção estudos e pesquisa).

SILVEIRA NETO, R. M.; FREITAS, P. M. R. A recente desconcentração regional industrial brasileira tem contribuído para diminuição das disparidades regionais de renda no País? Evidências para o período de 1985-2004. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 6., 2008, Aracajú, **Anais...** João Pessoa: ENABER, 2008.

TADA, G. F. R.; ARAÚJO, E. C. de. Crédito, Moeda e Desenvolvimento Regional à Luz da Teoria Pós-Keynesiana da Não-Neutralidade da Moeda. In: Encontro Regional da ANPEC. 14., 2011, Florianópolis, **Anais...** Florianópolis: ANPEC-SUL, 2011.

TORRES, A.T.G. **Hidroterritórios (novos territórios da água): os instrumentos de gestão dos recursos hídricos e seus impactos nos arranjos territoriais**. 2007. 121 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)- Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

TORRES, A. T. G.; MORAES, A.C. N.; SOUZA, E.A.N. Análise Econômica e Espacial da Cobrança da Água na Bacia Hidrográfica do São Francisco de 2010-2012. In: Simpósio Internacional de Geografia Agrária/Simpósio Nacional de Geografia Agrária /Jornada de Geografia das Águas, 6/7/1., 2013, João Pessoa, **Anais...** João Pessoa: AGB, 2013.

VIANA, F. D. V., SANTOS, U. P., CALIARI, T. Sistemas de Inovação no Nordeste Brasileiro: uma avaliação da estrutura tecnológica de suas microrregiões. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA DO NORDESTE, 14., 2009, Fortaleza. **Anais...** [S.1]: Anpec, 2009. CD ROM.