

Gestão do desenvolvimento local, tempos e ritmos de construção: o que sinalizam as práticas*

Maria Suzana Moura**

Vanessa Paternostro Melo***

Rocío Castro****

Ludmila Meira*****

José Albertino Carvalho Lordêlo*****

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Pintadas de Solidariedade; 3. O Faz Cidadão em Novo Horizonte; 4. Análise comparativa das experiências.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Pintadas de Solidariedade; 3. Novo Horizonte's Faz Cidadão; 4. Comparative analysis of the experiences.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento local; gestão; experiência municipal.

KEY WORDS: local development; management; municipal experience.

Este artigo é resultado de um trabalho coletivo de professores e estudantes envolvidos em atividades de pesquisa, ensino, extensão e assessoria relaciona-

* Artigo recebido em nov. 2001 e aceito em maio 2002.

** Doutora em administração, professora da Escola de Administração da UFBA (EAUFBA) e pesquisadora do CNPq vinculada ao Nepol/NPGA/EAUFBA. E-mail: suzmoura@ufba.br.

*** Mestranda em administração e pesquisadora vinculada ao Nepol/NPGA/EAUFBA. E-mail: vpmelo@ig.com.br.

**** Doutora em sociologia, professora da EAUFBA e pesquisadora vinculada ao Nepol/NPGA/EAUFBA. E-mail: rocio@ufba.br.

***** Graduanda em administração e bolsista de iniciação científica pelo Pibic/CNPq vinculada ao Nepol/NPGA/EAUFBA. E-mail: ludmeira@hotmail.com.

***** Doutorando em educação pela UFBA e assessor de projeto social. E-mail: jalbert@ufba.br.

das ao tema do desenvolvimento local. O objetivo é refletir sobre o que vem sendo construído nesta direção por organismos oficiais de fomento e organizações não-governamentais em municípios brasileiros. O artigo toma como referências empíricas as experiências dos municípios baianos de Pintadas e Novo Horizonte; a primeira, promovida por agentes da Pastoral da Terra, entidades da sociedade civil e prefeitura; a segunda coordenada pelo governo do estado a partir do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável — Comunidade Ativa, do governo federal. Inicialmente, o artigo contextualiza e analisa os marcos teóricos que sustentam tais práticas. Em seguida, apresenta os pontos básicos que caracterizam cada uma das experiências. Por fim, a análise das diferenças e convergências entre elas aponta ambigüidades e possibilidades do que vem sendo tecido como desenvolvimento local.

Local development management, construction times and paces: what the practices indicate

This paper is based on a collective work of teachers and students who, in different ways, have been involved with research, education, extension and advisory activities related to local development. The purpose is to reflect on what has been done by local development official organisms and nongovernmental organizations in Brazilian towns. The empirical references are the experiences of Pintadas and Novo Horizonte, both towns in the state of Bahia: the first was promoted by agents of the Pastoral da Terra (Land Pastorate), civil society organizations and the municipal government; the second was coordinated by the state government, which represents the federal government's Integrated and Sustainable Local Development Program. Initially, the paper explains the context and analyzes the theoretical landmarks that support such experiences. After that, it presents the basic features of each experience. Finally, the analysis of the differences and similarities between them points out ambiguities and possibilities of what has been woven as local development.

1. Introdução

As visões de desenvolvimento local (DL) são variadas, assim como as práticas que se intitulam como tal. Moura e outros (1999) distinguem duas abordagens — uma social e outra competitiva —, em função do foco dos discursos e práticas. No primeiro caso, o combate à exclusão social aparece como o eixo norteador e as ações tendem a focar os pequenos empreendimentos e os segmentos que estão à margem do grande mercado. Já no segundo, o foco é a inserção competitiva da cidade/região no mercado e as ações tendem a dirigir-se para os grandes e médios empreendimentos. Certamente, há um certo consenso de que o combate à exclusão social é um critério diferenciador quando se medem as vantagens entre localidades. No entanto, muda a qualidade da intervenção já que, para a vertente social, o fomento à economia popular assu-

me caráter estratégico¹ ou expressa uma nova faceta das políticas de combate à pobreza.

Pretendemos analisar algumas dessas concepções pertinentes à vertente social, salientando os pontos de convergência e de discrepância observados e tendo em vista aquelas que melhor se aplicam à realidade dos casos aqui abordados.

Para compreender melhor esta questão, primeiramente, é interessante contextualizar o surgimento desta vertente de desenvolvimento local que, apesar das diferentes abordagens, pode ser definida em linhas gerais como um “processo endógeno de mobilização das energias sociais em espaços de pequena escala (municípios, localidades, microrregiões) que implementam mudanças capazes de elevar as oportunidades sociais, a viabilidade econômica e as condições de vida da população” (Buarque, 2000).

Remetemos, inicialmente, à crise dos anos 1970, que atingiu o padrão de produção vigente e culminou num questionamento a respeito do crescimento econômico ilimitado. Ao mesmo tempo, tal crise afetou o modelo de gestão pública do desenvolvimento, que passou a ser visto não mais como meramente estatal e nacional, mas dispendo de novos espaços e atores que emergem do local e (re)qualificam a relação entre público e privado. Ganham destaque organizações não-governamentais e movimentos sociais, a exemplo dos movimentos ecológicos, que introduziram no debate sobre desenvolvimento as questões ambiental e de preservação e qualidade da vida (Loiola & Moura, 1995).

Alguns acontecimentos foram marcantes para esta construção. Vale destacar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972, que incorporou na discussão sobre desenvolvimento a questão do meio ambiente. Em 1987, a Comissão Brundtland de Meio Ambiente e Desenvolvimento definiu tal perspectiva como desenvolvimento sustentável, ou seja, satisfazer necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (Barbieri, 2000).

Em 1990, a ONU, através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), adotou o discurso do desenvolvimento humano, concebido como um processo econômico, social, cultural e político abrangente e participativo, em prol do bem-estar da população e de cada indivíduo, com

¹ Podemos observar tal postura no Plano de Desenvolvimento Econômico de Porto Alegre, implementado a partir de 1994. Este caso é interessante, pois, ao mesmo tempo que focaliza a problemática da exclusão social, baseando-se nas idéias de participação cidadã e parceria entre instituições públicas e organizações da sociedade civil, pretende incentivar a construção de um “novo modelo” de desenvolvimento econômico. Este último é caracterizado pelo fortalecimento da economia popular, através de redes de micro e pequenos empreendimentos. Enquanto isso, as grandes empresas — economia do grande mercado — aparecem ora em confronto, ora como co-financiadores de iniciativas públicas (Moura et alii, 1999).

justa distribuição de benefícios. Desse modo, tornou-se evidente que as medidas do desenvolvimento deviam ir além dos índices de crescimento econômico, envolvendo expectativa de vida, nível de escolaridade, poder de compra da moeda, liberdade e democracia (Loiola & Moura, 1995).

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, ECO-92, no Rio de Janeiro, veio reforçar a idéia de que o desenvolvimento pressupõe uma distribuição mais igualitária e menos devastadora dos recursos do nosso planeta (Castro, 1999). Nesse momento foi aprovada a Agenda 21, que valoriza a identidade, a cultura e os interesses das comunidades locais, além da participação direta, como ingredientes básicos na gestão do desenvolvimento sustentável.

Outros eventos relacionados à temática merecem registro: a Conferência do Cairo sobre População, em 1994, a Conferência de Copenhague sobre Pobreza e Desenvolvimento Social, em 1995, e a Conferência de Istambul sobre Assentamentos Humanos, em 1996 (Barbieri, 2000).

Tais fatos só vêm reforçar a idéia de que não é viável pensar em desenvolvimento sem considerar aspectos sociais, políticos, culturais e ambientais, bem como a de que tal desenvolvimento pressupõe a ação local. Coelho e Fontes (1998) explicam que este novo enfoque contrapõe-se às estratégias de desenvolvimento de caráter conservador baseadas na grande empresa, devendo ocorrer de baixo para cima, com diversas fontes de propagação e efeitos de difusão.

Atualmente, no Brasil, vários programas e projetos de desenvolvimento local vêm sendo implementados por agências governamentais e não-governamentais. Como exemplo, destacam-se: o Pnud e a Sudene, que atuam juntos em projetos de desenvolvimento local sustentável (DLS) na região Nordeste; o Programa Comunidade Ativa, de desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), iniciativa do governo federal destinada a municípios brasileiros com baixo IDH (índice de desenvolvimento humano); a GTZ, agência de cooperação alemã que vem atuando há mais de 10 anos em municípios do Rio Grande do Sul e, recentemente, em municípios nordestinos, através do Programa Prorenda, de DLS.

Os conceitos e as metodologias de desenvolvimento local utilizados por esses organismos apresentam convergências e algumas distinções que valem ser observadas, conforme o quadro que ilustra este artigo.

Esses são exemplos que evidenciam abordagens de desenvolvimento local como expressões de uma nova política social. Talvez não tão novas, se lembrarmos dos programas de desenvolvimento de comunidade concebidos pela ONU para os países do chamado Terceiro Mundo nos anos 1950. Vale a pena retomar este conceito de desenvolvimento: "Processos em que os esforços de uma população se somam aos do governo para melhorar as condições sociais, econômicas e culturais da comunidade, procurando integrá-la na vida do país e lhe permitir contribuir plenamente para o progresso social" (Nações Unidas, apud Moreira, 1985).

Concepções de desenvolvimento local

Concepção	Organismo difusor	Definição	Bases metodológicas
Desenvolvimento local sustentável (DLS)	Pnud e Sudene	Processo que se preocupa essencialmente com a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população local, a conservação do meio ambiente e a participação ativa, organizada e democrática da população, de forma consciente, para que possa por si própria garantir sua sustentabilidade e continuidade do processo (Couto, 2000).	<ul style="list-style-type: none"> t Organização social (geração de capital social). t Empreendedorismo (criatividade e competências coletivas e individuais vinculadas às oportunidades e à vocação local). t Gestão social (sociedade deve gerir seus recursos de forma participativa e responsável, identificar seus problemas e gerar soluções). t Parcerias e articulação das instituições públicas. t Capacitação/educação para a melhoria dos níveis educacionais e da capacidade produtiva. t Comunicação e informação permanentes.
	GTZ (Programa Prorenda)	Processo de melhoria da qualidade de vida que depende de uma complexa, demorada e contínua interação entre fatores econômicos, políticos, sociais e culturais para acontecer e da lenta e gradual formação do capital social (Brose, 2000).	<ul style="list-style-type: none"> t Inclusão social. t Fortalecimento da economia local. t Inovação na gestão pública. t Gestão ambiental e uso racional dos recursos. t Mobilização social (ativa participação cidadã).

Desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS)	Governo federal (Programa Comunidade Ativa)	Forma de promoção de desenvolvimento focada na sustentabilidade das comunidades, capazes de: suprir suas necessidades imediatas; diagnosticar e incentivar suas vocações locais; e fomentar o intercâmbio externo tendo em vista suas vocações (Comunidade Ativa, 1999).	<ul style="list-style-type: none"> † Parcerias entre Estado e sociedade. † Ações multissetoriais integradas convergentes. † Capacitação para a gestão. † Diagnóstico e planejamento participativos. † Articulação da oferta pública de programas com a demanda social local. † Monitoramento e avaliação. † Fomento ao empreendedorismo.
--	---	--	---

Observamos algumas semelhanças com as abordagens anteriores: melhoria da qualidade de vida como objetivo (“as condições sociais, econômicas e culturais”), com foco sobre determinados territórios (“comunidade”), através da participação e parcerias (“esforços de uma população se somam aos do governo”). Certamente, não integravam a agenda pública naquele momento a questão da preservação ambiental, que se faz presente nas abordagens atuais, e a preocupação explícita com a efetivação de parcerias e ações mais articuladas.

Cabe lembrar, também, as inúmeras experiências fomentadas por segmentos da Igreja Católica vinculados à teologia da libertação, a partir do final dos anos 1960 na América Latina. Tal corrente vem expressar a combinação de valores e concepções do social-cristianismo e do marxismo, apontando para a transformação de uma realidade de injustiças sociais, através da organização, da conscientização e da luta dos oprimidos. Os ideais de comunidade, fraternidade e solidariedade, assim como a metodologia de alfabetização de adultos de Paulo Freire, conhecida como a pedagogia dos oprimidos, constituem bases para o trabalho de agentes da Igreja em zonas rurais empobrecidas e nas periferias das grandes cidades (Medina, 1997).

Passados mais de 30 anos, esse segmento continua atuando e alguns dos seus porta-vozes têm produzido reflexões que se somam ao debate atual sobre desenvolvimento local. Boff e Arruda (2000) concebem o desenvolvimento como “um processo de construção de uma sociedade caracterizada pelo amor como modo de ser de todas as relações, sendo o progresso os avanços obtidos nos âmbitos pessoal, familiar, comunitário, nacional, planetário e cósmico”. Nesta perspectiva, o desenvolvimento é ao mesmo tempo local e global e vai além das dimensões econômica, social, cultural e política.

Os autores consideram pertinente o conceito de desenvolvimento humano das Nações Unidas, exposto anteriormente, e vão mais adiante ao englobar as dimensões psicológica e espiritual do ser humano (Boff & Arruda, 2000). Para tanto, utilizam como referenciais metodológicos as noções de: democracia integral, que remete à idéia de cidadão como sujeito de seu pró-

prio desenvolvimento; empoderamento, para tornar os cidadãos sujeitos; cooperação em todos os âmbitos; e educação integral, contínua, prática e teórica. Tais noções, à primeira vista, assemelham-se às idéias de participação (democracia integral e empoderamento), parceria (cooperação) e capacitação (educação integral) presentes nas abordagens do Pnud, do Comunidade Ativa e da GTZ, os quais embebem do mesmo referencial.

Percebemos que, em termos de discurso, não há discrepâncias significativas entre as concepções apresentadas. De modo geral, todas apregoam que, para o êxito de qualquer processo de DL, é necessário haver: capacitação para mobilização e participação da comunidade; cooperação e construção de parcerias; visão abrangente e integrada de desenvolvimento, considerando aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais e ambientais; e monitoramento/avaliação do processo.

Entretanto, é possível identificar algumas diferenças entre elas. A teologia da libertação constitui-se muito mais numa filosofia, pautada numa visão de construção a longo prazo, o que não corresponde à maioria dos projetos e programas citados, os quais possuem prazos fixados para a consecução das etapas previstas. A concepção proposta pela GTZ é a que mais se aproxima daquela visão.

Outro ponto de diferenciação observado na teologia da libertação é que ela incorpora as dimensões psicológica e espiritual do indivíduo no conceito de desenvolvimento, conformando uma perspectiva de ser humano integral e livre da opressão.

A diferença maior, talvez, esteja no campo das práticas. É o que pretendemos verificar com a análise das experiências dos municípios baianos de Pintadas e Novo Horizonte.

2. Pintadas de Solidarietàade

O município de Pintadas está localizado na área baiana do Polígono das Secas, na região econômica do Paraguaçu, distando 255km de Salvador. Foi emancipado de Ipirá em 1985. Sua área é de 530km². Segundo o censo do IBGE de 2000, a população é de 11.166 habitantes, 63% residindo na área rural — em contraposição com a média de 37,6% do estado.

Estudos realizados pelo governo do estado colocam Pintadas entre os municípios com alto risco de seca. As políticas estaduais aplicadas para combatê-la, até agora, só facilitaram a especulação dos grandes fazendeiros. Estes concentram a maior parte das terras, enquanto 80% dos produtores possuem somente 15% delas. Os grandes fazendeiros dedicam-se à pecuária bovina extensiva, atividade poupadora de mão-de-obra, enquanto os pequenos produtores cultivam alimentos de subsistência, como milho, feijão e mandioca, altamente suscetíveis

à seca. A concentração fundiária e o uso inadequado dos recursos naturais forçam a migração sazonal para o Sudeste. A cada ano, cerca de 3 mil trabalhadores, majoritariamente homens, partem para o Sudeste para trabalhar fundamentalmente nas usinas de álcool. Devido à falta de oportunidades de trabalho e renda e à precariedade das condições de sobrevivência, 50% das famílias foram classificados como indigentes em 1989 (Freitas, 1999).

Dado o contexto adverso que caracteriza a realidade do sertão nordestino, o *mutirão* — espaço concreto onde a população mais pobre e oprimida pratica a solidariedade — tem-se constituído na forma básica de resistência popular. Em Pintadas não seria diferente: foi a primeira forma de trabalho solidário, conhecida como “roubar o boi” — o lavrador beneficiado com a atividade coletiva oferecia um almoço matando um boi, havendo ao final do dia uma festa com dança e versos de repentistas.

A presença da Pastoral da Terra, a partir da década de 1980, resgata e fortalece a prática da solidariedade, gratuidade e partilha entre os trabalhadores rurais, fundamentos do espírito cristão segundo a teologia da libertação. O *mutirão* converte-se, assim, em um instrumento de trabalho e serviço da comunidade. A partir daí, a Igreja começou um processo de conscientização, discutindo a origem da pobreza, as formas de opressão, os problemas do cotidiano e a reforma agrária. Ou seja, envolveu-se nos processos comunicativos dos diferentes níveis da cotidianidade, reforçando os princípios de *comunidade*, fraternidade e solidariedade (Medina, 1997) e desenvolvendo uma consciência de direitos humanos que se traduziu, inicialmente, na luta pela terra; em seguida, na dignidade dos homens e mulheres que nela trabalham e das famílias que se sustentam dela; finalmente, no amor pela Terra, mãe de todos os seres humanos e todos os seres vivos.

Entre 1985 e 1987, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e a Igreja mobilizaram a comunidade para, juntos, recuperarem uma terra da qual 16 famílias de posseiros estavam sendo expulsas por um caso de grilagem praticado por um delegado de polícia na localidade de Lameiro. Mediante *mutirões* na terra em litígio e espaços de debate sobre a conjuntura, conseguiram que o programa de reforma agrária do governo federal desapropriasse 250 hectares de terra. Esta luta converteu-se em um “marco na história da participação popular. Através dela, cresceu a consciência sobre cidadania e direitos” (Freitas, 1999:16).

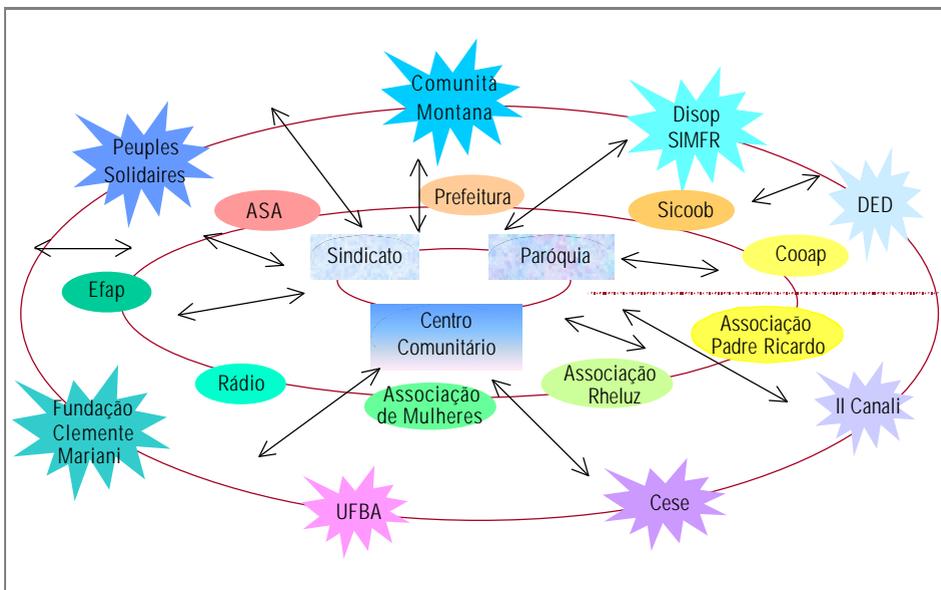
Como resultado da força impulsora desta conquista sobre os que, comumente, são os vencidos na história, surgiram sucessivas organizações que, atualmente, conformam a *Rede Pintadas*, aberta a articulações com organizações de diferentes escalas, do local ao global (ver figura).

Em 1988 foi criado o *Centro Comunitário de Serviços de Pintadas*, uma proposta do Projeto Pintadas impulsionado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais, pelo Movimento de Jovens e pela Paróquia e Diocese de Ruy Barbosa. O centro passou a ser a entidade gestora do Projeto Pintadas, com a finalidade de capacitar e prestar assistência técnica aos pequenos produtores. Este foi

o primeiro e, política e financeiramente, o mais importante projeto. A organização começou a articular-se com outras entidades regionais e internacionais para implementar novos projetos e buscar recursos para criar alternativas de produção e geração de renda em Pintadas, sobretudo, para permitir a convivência com a seca, melhorar a qualidade de vida e diminuir o fluxo migratório. Ou seja, a entidade vai tecendo um processo de desenvolvimento local com sustentabilidade. Cronologicamente, estes projetos são:

- 1. Projeto Pintadas (1987) — apoio do BNDES para implantação de infraestrutura hídrica rural, financiamento de equipamentos e da produção, difusão de tecnologia, capacitação e gerenciamento;

Rede Pintadas²



² As entidades que compõem a Rede Pintadas são: ASA (Associação de Apicultores), Associação de Mulheres, Associação Padre Ricardo, Associação Rheluz (entidade cultural), Cese (Coordenadoria Ecumênica de Serviços), Coop (Cooperativa Agroindustrial), Comunita Montana (rede do Norte italiano de solidariedade a Pintadas), DED (ONG alemã de desenvolvimento ecológico), Disop/SIMFR (agência belga de cooperação), Efad (Escola Família Agrícola), Fundação Clemente Mariani, Il Canali (cooperativa de profissionais italiana), paróquia, Peuples Solidaires (agência de cooperação francesa), prefeitura, rádio comunitária, Sicoob (Sistema de Crédito Cooperativo — CrediPintadas), Sindicato dos Trabalhadores Rurais e UFBA (Universidade Federal da Bahia).

- t Projeto de Tecnologia Apropriada em Pequena Irrigação, Tapi (1988) — cooperação com um programa do governo francês, intermediado pela Suedene; aporte em conhecimentos, tecnologias e apoio material para o desenvolvimento da pequena produção, sobretudo na gestão dos recursos hídricos;
- t Projeto Ajup (1988) — apoio do governo da Bahia para a organização de um assentamento de jovens agricultores;
- t monitores rurais (1990) — apoio de uma agência holandesa para a formação de monitores locais, visando a suprir a carência de recursos humanos devidamente escolarizados;
- t Escola Família Agrícola, EFA (1994) — escola integral criada para formar filhos de agricultores, que aprendem convivendo na escola, na família e na comunidade em sessões quinzenais alternadas; inicialmente, obteve apoio de uma agência belga e utilizou o saldo do Projeto Pintadas; atualmente, tem apoio da prefeitura;
- t saúde (1994) — apoio da Faculdade de Medicina da UFBA; o projeto realizou diagnóstico municipal de saúde, mobilizou comunidades, capacitou agentes de saúde e elaborou um plano municipal; foi retomado pelo governo municipal em 1996;
- t Peuples Solidaires (1994) — cooperação francesa para infra-estrutura hídrica e utilização produtiva de pequenas barragens;
- t adoção à distância de crianças em situação de risco (1994) — parceria entre a Paróquia de Pintadas e paróquias italianas;
- t Viva a Água (1997) — parceria com uma rede de voluntários, entidades civis e governos municipais da Comunità Appennino Reggiano, do Norte da Itália, para abastecimento doméstico de água na zona rural;
- t sistemas agroflorestais (1998) — cooperação com uma entidade alemã para a difusão de modelos de produção agroflorestais e pesquisa;
- t Crédito Solidário/Procap (1999) — parceria com uma entidade belga, uma cooperativa de crédito e uma de trabalho, italianas, para capitalização do fundo de crédito solidário da Cooperativa CrediPintadas;
- t Energia Solar (1999) — cooperação com uma entidade austríaca para eletrificação rural.

A força mobilizadora e associativista da comunidade de Pintadas ficou evidenciada quando, em 1996, delineou um projeto político de poder local. Esse projeto indica e elege como prefeita do município uma líder comunitária, Neusa Cadore, representante da Pastoral da Terra que se candidatou pelo

PT. As *mulheres*, habitantes permanentes majoritárias do município, foram protagonistas decisivas do processo eleitoral. De fato, elas têm ocupado um papel essencial no processo organizativo de Pintadas. Desde o início, exercem a liderança no planejamento e desenvolvimento das atividades educativas e nos mutirões. Desse modo, elas aprofundam as raízes na terra de onde surgiram, a terra onde pariram, apesar da seca e do poder patriarcal e patrimonialista. As mulheres de Pintadas desafiaram a separação entre as esferas pública e privada, ousando gerir sua comunidade como sabem gerir o lar e acreditando que outra mulher, como elas, sabe gerir o município. A questão de gênero permeia todas as lutas associativistas de Pintadas.

Com a nova gestão local, Pintadas passou a ser um dos três municípios, entre os 415 da Bahia, que desafiam a máxima da inviabilidade de governar contra a corrente, isto é, em oposição ao governo do estado (Freitas, 1999). Vale ressaltar que, por se tratar de um município com atividades econômicas de baixo rendimento, a capacidade de arrecadação tributária é extremamente frágil. Assim, o município depende, basicamente, das transferências constitucionais e legais, principalmente do FPM, Fundo de Participação dos Municípios. Por outro lado, as transferências voluntárias, representadas por convênios com as esferas estadual e federal, dependem de negociações e acordos políticos, sendo comum na Bahia as práticas de adesão ao partido da situação.

Um exemplo das dificuldades de relacionamento entre governos locais de oposição e o governo estadual foi o fato de o Banco do Estado da Bahia (Baneb) fechar sua sede em Pintadas no ano em que a prefeita Neuza Cadore assumiu o governo. Isto levou a comunidade a organizar e implantar, em 1998, com a autorização do Banco Central, a *Cooperativa de Crédito Rural (CrediPintadas)*. A cooperativa viabilizou-se rapidamente com o apoio do governo municipal e com o capital constituído pela população. Hoje, possui duas filiais, uma das quais no município de Ipirá, centro econômico microrregional de onde Pintadas foi desmembrado. Além de funcionar como banco comum, assume as funções de uma agência de fomento de desenvolvimento local, gerenciando fundos de crédito solidário captados pelo centro comunitário, pelo governo municipal, por outros parceiros locais ou pela própria cooperativa.³ Atualmente, o fundo de crédito é o instrumento de desenvolvimento da caprino e ovicultura intensiva que o município definiu como potencialidade local.

A *rádio comunitária*, criada em 1995 em parceria com a Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) e com a Universidade do Estado da Bahia (Uneb), funciona como importante instrumento de conscientização para a

³ No início, o capital da cooperativa era de R\$10 mil. Hoje, situa-se em torno de R\$1 milhão, de acordo com informações contidas no vídeo *Pintadas de Solidariedade* e na palestra proferida pela prefeita Neuza Cadore na Escola de Administração da UFBA em janeiro de 2001.

participação e a solidariedade. É também um empreendimento sustentável, por estar baseado em tecnologia de baixo custo e de fácil operação.

Com a comunidade no poder político local, o associativismo em Pintadas reforça a solidariedade como valor universal e estende sua rede além do estado e do país, em direção a grupos e organizações que se movimentam pela solidariedade e pela valorização do ser humano como primeiro passo para o desenvolvimento sustentável. O centro comunitário continua sendo respeitado pela prefeitura como o germinador de toda a malha tecida.

Queremos enfatizar que estes valores de solidariedade e respeito pelo ser humano, manifestados através de um processo permanente de convivência, comunicação e aprendizado, têm constituído a metodologia de trabalho da Pastoral da Terra. Consciente de que o desenvolvimento é um processo de longo prazo e definido pela comunidade, trabalha livre das pressões imediatistas, comuns aos programas de desenvolvimento local preocupados em demonstrar resultados e produtividade. Seu único compromisso é a *comum-idade*. Graças a este longo processo, a comunidade de Pintadas, hoje, tece o seu desenvolvimento, apesar das adversidades.

3. O Faz Cidadão em Novo Horizonte

Assim como Pintadas, Novo Horizonte é um município de pequeno porte que foi emancipado recentemente, no caso específico em 1989, do município de Ibitiara. Possui 12.500 habitantes, aproximadamente 80% da zona rural. Está localizado na região da Chapada Diamantina, no centro-oeste baiano. Seu orçamento médio mensal encontra-se em torno de R\$180 mil e sua principal atividade econômica é a produção do alho, tendo a extração mineral significativa relevância neste contexto.

Em 1999, esse município foi selecionado, entre os cinco de menor índice geral de desenvolvimento socioeconômico (IGDS) na Bahia,⁴ para integrar a fase-piloto de implantação do Programa Faz Cidadão. Trata-se de um programa executado pelo governo do estado da Bahia de acordo com a concepção do desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS) do Comunidade Ativa.

⁴ Trata-se de um índice desenvolvido pela SEI seguindo uma tendência do Banco Mundial. Nele são considerados os índices de saúde, educação, oferta de serviços básicos e renda mensal do chefe da família, bem como a infra-estrutura, a qualidade da mão-de-obra e o índice de renda municipal. Novo Horizonte encontra-se no 413º lugar — com um IGDS de 10,86 — em uma lista de classificação dos 415 municípios baianos, na qual Pintadas é o 286º município mais carente, com um IGDS de 26,69. Fonte: <http://www.sei.ba.gov.br>.

Conforme vimos, a capacitação constitui um dos pontos básicos da metodologia do DLIS. No *Projeto de Capacitação dos Gestores* do Faz Cidadão, elaborado em 1999, esta atividade foi concebida como um momento para habilitar agentes locais, vinculados a órgãos governamentais, empresas e sociedade civil, a desempenhar um papel de gestores sociais. O pressuposto é que não se encontram nessas localidades *expertise* em termos de planejamento, execução e construção de parcerias, aspectos considerados fundamentais para a consecução dos objetivos do programa. Desse modo, a presença de *agentes externos* desencadearia o processo de mobilização e capacitação dos atores locais. Estes deveriam ser treinados para: elaborar um diagnóstico das necessidades e potencialidades locais, conceber e gerir um plano de desenvolvimento e articular as ações das diferentes esferas de governo voltadas para o município (Comunidade Ativa, s.d.).

A proposta sugerida pelo Comunidade Ativa — até então conhecida como Comunidade Solidária — para o programa de capacitação consistia em um curso com duração de 160 horas distribuídas *em até dois meses*,⁵ dividido em módulos, alternando conteúdos teóricos e oficinas de planejamento. Foi sugerido fomentar trabalhos entre os módulos, para que os integrantes do fórum pudessem vivenciar e difundir o conceito do DLIS na própria comunidade. De acordo com a proposta, “a didática dos cursos tem como principal foco a vivência prática dos participantes, devendo a experiência ser apresentada e avaliada, configurando um processo de reflexão e ação transformadora, utilizando-se os conhecimentos e habilidades aprendidos como instrumentos para análise e mudança de posturas e de programas e para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local” (Comunidade Ativa, s.d.).

Na operacionalização do programa, a equipe do Faz Cidadão realizou, inicialmente, a etapa conhecida como “sensibilização”, envolvendo contatos, identificação e articulação dos agentes locais representativos. Foram considerados segmentos representativos: os conselhos municipais, os técnicos das áreas de educação e saúde, as organizações governamentais de âmbito estadual sediadas no município, os jovens, as igrejas, comerciantes, legisladores, Executivo, associações e sindicatos de trabalhadores. Cada um desses segmentos foi estimulado a escolher um titular e um suplente para compor o *Fórum de Gestores Sociais*.⁶ O fórum constituiu-se no espaço criado pelo programa para implementar a capacitação, que é operacionalizada com a parceria das universidades federal e estaduais.

⁵ A orientação do Faz Cidadão foi de 80 horas.

⁶ Em Novo Horizonte, o fórum é composto por representantes do grupo governamental, do grupo das igrejas, dos vereadores da situação e oposição, de associações, de sindicatos, do Pronaf, do Farol do Desenvolvimento, das escolas locais, de estudantes, dos agentes comunitários de saúde, da unidade de saúde e do Poder Executivo.

Em Novo Horizonte, o curso foi implementado por um grupo de três professores e três estudantes da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Orientada pelas diretrizes do programa, a equipe elaborou uma metodologia própria, revendo alguns dos tópicos sugeridos. De acordo com os coordenadores desse grupo, as mudanças decorreram de barreiras encontradas, tais como o *difícil acesso* ao município, que dista 560km de Salvador, e o *tempo limitado* para implementação. Levou-se em consideração, ainda, a avaliação, feita por equipes que vinham trabalhando em outros municípios, quanto à viabilidade dos trabalhos entre os módulos, por dificuldade própria do pessoal local.⁷

O trabalho envolveu quatro visitas ao município, intercaladas por reuniões do grupo, num período de dois meses (novembro de 1999 a janeiro de 2000). Na primeira visita, optou-se por um método de condução do trabalho que permitisse a um só tempo aplicar técnicas de dinâmica de grupo e construir os conceitos básicos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. O grupo permaneceu quatro dias, tendo feito inicialmente uma visita às comunidades e entrevistas com seus representantes, visando a uma maior compreensão da realidade socioeconômica-institucional do município.

Em seguida, realizou o treinamento dos integrantes do fórum concomitantemente à elaboração do diagnóstico e do plano, conforme segue:

- † ritual de apresentação através de dinâmica de grupo como forma de sensibilizar e motivar o grupo para execução do trabalho — este momento foi complementado com as orientações do Faz Cidadão, através dos vídeos *Quebra de Paradigmas* e *Visão de Futuro*;
- † *definição dos principais problemas* do município e dos mecanismos para solucioná-los, utilizando o método de resoluções de problemas (MRP) — os participantes foram divididos em pequenos grupos para que cada um enumerasse os sete problemas de Novo Horizonte; posteriormente, reuniram-se novamente para fazer a convergência, o que resultou em 13 problemas; a partir daí, através de consenso, chegaram aos 10 principais problemas a serem trabalhados, relação que chamaram de *agenda*;
- † elaboração de breve diagnóstico de cada problema, com identificação dos principais projetos a serem elaborados, os objetivos e justificativas — o resultado foi a elaboração do PDLIS, composto de cinco eixos — econômico, sociocultural, de gerenciamento de políticas públicas, de infra-estrutura e de meio ambiente — subdivididos em projetos; entre os quais se destacam

⁷ Relatório final do Programa Faz Cidadão em Novo Horizonte (BA), 2000.

como prioritários (agenda) os de mecanização do setor agromineral com capacitação técnico-gerencial, fiscalização mercantil integrada, expansão da rede elétrica, encascalhamento de estradas (sede Rio do Pires e vicinais), construção de barragens, médicos residentes e equipamentos dos postos de saúde, capacitação pedagógica, construção de parques esportivos e praças públicas, construção de aterros sanitários e institucionalização do fórum.

Ainda com relação ao processo de elaboração do plano, cabe destacar que os professores retornaram mais duas vezes para discutir e fazer as correções do documento com os integrantes do fórum. Paralelamente, foram feitas filmagens que resultaram em um vídeo sobre o município e o processo de capacitação.⁸ A quarta visita serviu como fechamento do trabalho da universidade, momento em que foram apresentados ao fórum o plano e o vídeo elaborados.⁹ Por fim, em abril de 2000, o grupo fez a última visita ao município na instalação oficial do Programa Faz Cidadão, que contou com a presença do governador, que apresentou um cronograma de execução dos projetos prioritários.

De acordo com documento da coordenação do programa,¹⁰ o processo de articulação entre a demanda da comunidade, expressa na agenda extraída do plano, e a oferta pública de serviços foi implementado a partir de uma mesa de negociação em que participaram “todas as Secretarias de Estado, parceiras no Faz Cidadão, além do Sebrae/BA, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste”. Ainda de acordo com o documento, o resultado foi positivo: “das 10 demandas apresentadas, 9 (nove) tiveram atendimento integral e 1 (uma) parcial, na programação estadual”. Entre os recursos investidos no município, destacam-se dois oriundos de convênios celebrados com programas do governo federal: o Programa de Desenvolvimento Urbano (Produr), que conta com aporte do Banco Mundial e destinou R\$344.467 para obras de esgotamento sanitário, microdrenagem e pavimentação, e o Programa Produzir/Fumac, com recursos no valor de R\$555.752,54, destinados a financiar projetos produtivos e de infra-estrutura econômica e social. Tal oferta cobre parte da agenda local de projetos prioritários, incluindo ações nas áreas de

⁸ Vídeo *Comunidade Ativa: Programa Faz Cidadão/Novo Horizonte-Bahia*, montado pelo Laboratório de TV da Faculdade de Comunicação da UFBA (2000).

⁹ Posteriormente foi criado o Curso de Administração Comunitária, ministrado pela Uneb (Universidade do Estado da Bahia), “para reforçar os conhecimentos e instrumentais técnicos aprendidos durante o processo de capacitação do Fórum”. O curso foi desenvolvido no município no período de 4 a 7 de dezembro de 2000 (Bahia, s.d.).

¹⁰ Relatório final do Programa Faz Cidadão em Novo Horizonte (BA), 2000.

abastecimento de água, geração de fontes alternativas de energia e fomento à produção agrícola.¹¹

Este exemplo evidencia que a implementação de projetos de desenvolvimento local nos moldes apresentados depende, fundamentalmente, da capacidade de pressão do fórum e de negociação da coordenação do Faz Cidadão junto aos governos estadual e federal, no sentido de articular a oferta pública com a demanda social local. É notório que a sustentabilidade de tais processos requer uma forte presença de agentes e recursos externos.

4. Análise comparativa das experiências

A análise de Brose (2000), a partir de observação de 103 experiências em municípios do Rio Grande do Sul, evidencia que os processos de DL tendem a começar a partir de algum tipo de ruptura (econômica, social ou política), momento no qual determinado grupo de pessoas resolve alterar a situação existente. Em Pintadas, temos claramente a presença de agentes da Pastoral da Terra e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais impulsionando a mobilização social, que se inicia com a luta pela terra, entre 1985 e 1987. Diferentemente, observamos em Novo Horizonte a implantação de um programa do governo estadual impulsionando a mobilização social. Nos dois casos, temos processos de DL impulsionados por agentes externos. Porém, em Pintadas, estes passam a fazer parte da comunidade, integram-se ao seu cotidiano, tornando-se parte do tecido associativo. O mesmo não acontece no segundo caso, em que os agentes externos mantêm-se como tal e assumem um papel de prestadores de serviços. Isto traz conseqüências para o tipo de processo que se constrói em termos da prática da capacitação, da participação e dos prazos e ritmos de construção dos projetos.

A capacitação de representantes da comunidade em Novo Horizonte esteve a cargo de agentes externos contratados pela coordenação do Faz Cidadão, tendo sido executada em um período de dois meses, mas, efetivamente, em quatro dias. Ressaltamos, também, que esta prática de capacitação focalizou a elaboração de um documento contendo o que seriam os projetos para o desenvolvimento local. Portanto, um curso focalizado no tempo e em termos de conteúdo.

¹¹ Com relação ao Programa Produzir, foram beneficiados: quatro projetos de energia solar; três projetos de poço tubular; um projeto de sistema de água; dois projetos de barragem; um projeto de ponte de concreto; um projeto de beneficiadora de alho; um projeto de mecanização agrícola; um projeto de centro de abastecimento; um projeto de lavanderia comunitária; e um projeto de posto telefônico.

Na prática, esta metodologia não reforça formas de manifestação da cultura popular e o tecido associativo já existentes, na medida em que cria um espaço de participação que se torna o canal de comunicação do Estado com a comunidade. Isso tende a dificultar a sustentabilidade do processo de mobilização social.

Em Pintadas, os processos de capacitação vêm sendo construídos sob o impulso dos agentes locais há pelo menos 16 anos, diferenciando-se dos prazos estipulados no Faz Cidadão. Além disso, a capacitação não ocorre apenas pontualmente, em cursos, mas na prática das organizações coletivas, que constituem um forte capital social, uma rede que articula várias organizações de base, a paróquia, o centro comunitário e a prefeitura. A comunicação é direta e por várias vias, e a participação é tecida a partir das diferentes organizações e grupos.

Ainda de acordo com Brose, as experiências de DL não nascem de um enfoque integrado, mas caracterizam-se por serem sistemas abertos que possibilitam agregação e sinergia com outras experiências na mesma direção. Na realidade, o processo é de integração de diferentes ações que, num primeiro momento, são setoriais. Nenhuma experiência é isolada, elas acabam fazendo parte de uma “rede de sinergias e parcerias”, ampliando o alcance em dois sentidos: um “externo” (articulação com outros atores) e outro “interno” (ampliação do escopo das ações, com mesmos atores). O processo de Pintadas reflete bem essa realidade: a Rede Pintadas de hoje é resultado de uma construção que vem de longo tempo, envolvendo ações em diferentes campos e escalas, do local ao internacional. A experiência de Novo Horizonte tem estado, até agora, restrita a parcerias em nível governamental, envolvendo representantes da comunidade no espaço específico do fórum.

O processo em Novo Horizonte parece indicar que o seu sucesso depende da presença de técnicos e de sua capacidade de negociação. Enquanto isto, em Pintadas, o capital social se apresenta como fator de mobilização de recursos internos e externos.

Estas observações sinalizam que a experiência de Pintadas parece estar mais próxima das noções de empoderamento e de educação integral trazidas por Boff e Arruda, diferenciando-se da prática de participação e capacitação vivenciada em Novo Horizonte. O empoderamento tem como forte expressão a presença de lideranças da Rede Pintadas na prefeitura.

Observamos, contudo, que ambas as experiências evidenciam os limites do desenvolvimento local. A possibilidade de superar desigualdades sociais expressas, por exemplo, na forte concentração de terra em mãos de poucos proprietários é bastante remota. Ainda que parcialmente, acontece distribuição de renda, haja vista a alocação de recursos na melhoria da qualidade de vida para pequenos produtores em Pintadas e o que pode vir a acontecer com os projetos Produzir e Produzir em Novo Horizonte.¹² Porém, uma ampla e sólida distribuição de renda depende de políticas mais centrais e estruturais, a exemplo da reforma agrária no Brasil, cuja gerência está no âmbito do governo federal.

O capital social é fundamental em processos de desenvolvimento local, conforme apontam diversos estudiosos do tema. E experiências como a de Pintadas têm muito a ensinar aos programas oficiais de desenvolvimento local. Entretanto, num contexto de forte desigualdade social, como é o caso do Brasil, esse capital torna-se insuficiente para mobilizar muitos dos recursos necessários a um efetivo processo de melhoria das condições materiais de existência de larga parcela da população.

Referências bibliográficas

- Bahia. Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Coordenação de Programas Especiais. *Ações do Faz Cidadão em Novo Horizonte*. s.d.
- Barbieri, José Carlos. Desenvolvimento sustentável regional e municipal: conceitos, problemas e pontos de partidas. *Administração On Line*. Fecap, 1(4), out./nov./dez. 2000. Disponível em: http://www.fecap.br/adm_online. Acessado em: 17-3-2001.
- Boff, Leonardo & Arruda, Marcos. *Globalização: desafios socioeconômicos, éticos e educativos*. Petrópolis, Vozes, 2000.
- Brose, Markus. Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho. Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2000.
- Buarque, Sérgio C. Material didático elaborado para a oficina de gestão “Tecnologias de gestão do desenvolvimento local”. Salvador, NPGA/MPA, 2000. mimeog.
- Castro, Rocío. Gênero e participação cidadã para o desenvolvimento local: os conselhos municipais em Salvador Bahia. *Organização e Sociedade*. Salvador, Escola de Administração/UFBA, 6(16):129-51, set./dez. 1999.
- Coelho, Franklin Dias & Fontes, Ângela. Redel: as redes de desenvolvimento econômico local. In: Fórum Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. *Caderno Temático*. Brasília, BNB, 1998.
- Comunidade Ativa. *Uma estratégia de indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável*. Brasília, Comunidade Solidária, 1999.
- . Proposta de conteúdo do Programa de Capacitação dos Municípios do Comunidade Ativa. s.d., s.ed., s.d. (mimeog.)
- Couto, Sueli. Material didático elaborado para a oficina de “Metodologias de avaliação de projetos de desenvolvimento local”. Salvador, NPGA/Nepol, 2000. mimeog.

¹² Interessante notar que os R\$344.467 alocados pelo Produr dariam para universalizar o acesso à água na zona rural em Pintadas, seguindo o Projeto Viva a Água.

Freitas, Miriam Tereza. Pintadas: gestão social em um modelo democrático-participativo. Salvador, NPGA/EAUFBA, 1999. mimeog. (Trabalho da disciplina política e gestão social.)

Loiola, Elizabeth & Moura, Suzana. Desenvolvimento local e economia globalizada: onde estão as convergências? *Gestão em Debate*. Salvador, NPGA/EAUFBA, (0):1-20, 1995.

Medina, Miriam. Participação e espaço urbano no contexto colombiano. São Paulo, Faculdade de Arquitetura/USP, 1997. (Dissertação de Mestrado.)

Moreira, João Bosco. A concepção teórica do discurso e da prática: Programa Ação Comunitária do Projeto Rondon em João Pessoa. *Educação em Debate*. Fortaleza, UFCE, 8(10):1-19, 1985.

Moura, Suzana; Loiola, Elizabeth & Lima, Ana Luiza de Codes. Perspectivas da gestão local do desenvolvimento: as experiências de Salvador e Porto Alegre. Encontro Anual da Anpur, 8. *Anais...* Porto Alegre, 1999.

Relatório final do Programa Faz Cidadão em Novo Horizonte (BA). 2000. (mimeog.)