



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO**

WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA

**DESENVOLVIMENTO, GESTÃO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL: UM ESTUDO DO PROJETO DE
DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO DA BACIA DO
RIO GAVIÃO NO SUDOESTE DA BAHIA**

Salvador – Ba
2012

WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA

**DESENVOLVIMENTO, GESTÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UM
ESTUDO DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO DA BACIA
DO RIO GAVIÃO NO SUDOESTE DA BAHIA**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientadora: Prof^a. Dra. Ruthy Nadia Laniado

Salvador – Ba
2012

TERMO DE APROVAÇÃO

WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA

DESENVOLVIMENTO, GESTÃO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: UM ESTUDO DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO DA BACIA DO RIO GAVIÃO NO SUDOESTE DA BAHIA

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia:

Aprovada em 02 de abril de 2011

Prof^a. Dra. Ruthy Nadia Laniado _____
Doutora em Government Studies - University of Essex Inglaterra
Professora Associada II da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. José Antonio Gomes de Pinho _____
Doutor em Regional Planning. University of London, Inglaterra
Professor Associado III da Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Gildásio Santana Junior _____
Doutor em Administração - UFBA
Professor Adjunto da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia - UESB

Prof^a. Dra. Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva _____
Doutora em Administração - UFBA
Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira _____
Doutor em Ciências Sociais - PUC/SP
Professor da Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresa de São Paulo – FGV/EAESP

Às mulheres da minha vida
Mércia, Meg, Lara e Anna Clara

AGRADECIMENTOS

A construção desta tese foi verdadeiramente um árduo e complexo caminho. Muitas pessoas colaboraram no desenvolvimento deste estudo, resultado de três anos de trabalho da pesquisa e de mais dois de creditação. Algumas ultrapassam esse momento e sempre se fazem presentes na maioria dos desafios de minha caminhada, outras passam mas deixam muitas lembranças.

Em primeiro lugar, não posso deixar de colocar a importância da fé e da minha convicção em Deus e no Espiritismo. Sem esses valores seria mais difícil a minha jornada.

Agradeço o apoio de minha orientadora, Profa. Dra. Ruthy Nadia Laniado, pelo criterioso trabalho acadêmico durante esses anos de pesquisa. Sou grato também ao Prof. José Antônio Gomes de Pinho por seu apoio acadêmico na realização da qualificação deste estudo e nos diálogos durante sua gestão como coordenador do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Estendo esse agradecimento a todos os professores do NPGA/UFBA, os quais, nesses longos anos de convivência, mais de uma década, me ajudaram na conformação de minha trajetória acadêmica, como os Professores Reginaldo, Beth Loiola, Genauto, Tânia Fischer, Rogério Quintella, Francisco Teixeira e Nelson Oliveira. Essa lista aumenta com os mais recentes mentores: os professores Sandro Cabral, Maria Teresa, Carlos Milani, Maria do Carmo, Ernani Marques e Elisabete Matos.

Trago agradecimento especial para as sempre amigas Dacy e Anaélia e a Ernani Dorea, abnegados defensores dos alunos na Secretaria do NPGA. Sem seu apoio não teríamos alcançado o êxito nesta trajetória.

Não posso deixar de agradecer aos que colaboraram com a coleta de dados desta pesquisa. Sou grato aos gestores e participantes do Pró-Gavião. Sobretudo aos colaboradores da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), especialmente Cesar Maynard, Carlos Pirajá, Nelson Santos, Carlos Henrique e Heide Oliveira, que sempre colaboraram na coleta de dados e disponibilização de documentos. Agradeço a colaboração do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) na pessoa de Iván Cossio. Também aos técnicos das organizações parceiras do projeto como EMBRAPA, COOPERSUBA, SEBRAE e UESB.

Tenho imensa dívida de gratidão com a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), em nome de todos seus colaboradores e professores, pelo apoio em diversos

momentos de minha trajetória. A UESB proporcionou a ajuda de custo (bolsa de doutorado) durante os 48 meses de creditação e pesquisa. Tenho imensa gratidão aos colegas do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCSA/UESB) e da área de Administração do DCSA. Entre esses, não posso deixar de agradecer a contínua parceria acadêmica com os Professores Almiralva, Gildásio, Elinaldo, Madalena, Moises e José Antônio; mais do que colegas, são amigos solidários.

Mais agradável ainda foram os momentos de convivência com a turma 2007 do Doutorado em Administração. Grandes amigos que me ajudaram muito nas dificuldades, nos momentos felizes e nas disputas e contendas com a coordenação do programa. Alguns estiveram mais presentes, como Lindomar, pelos momentos de angústia compartilhados na internet e nos eventos da ANPAD, e Ivan Tiago, pela colaboração nos trabalhos e nos debates.

A família também foi fundamental neste processo. Agradeço às mulheres que acompanham minha vida e a tornam mais feliz. Sou imensamente grato ao apoio das que mais sofreram com as minhas angústias: Mércia, companheira em todos os momentos de alegrias e tristeza; as minhas filhas Meg, Lara e Anna Clara; a minha mãe Edirce e as mães de coração Dolores e Cerilla. Sou grato ao abrigo e proteção de Albene Piau nos longos dias de permanência em Salvador. Agradeço a ajuda cotidiana de minhas cunhadas e verdadeiras irmãs: Ana Cláudia, Cida Almeida, Maria Aparecida de Sousa, Claudinha, Cristiane, Deise, Nádia, Naira, Tânia, Rosemária, Lidiana e Edilene. São realmente muitas mulheres que cruzam minha vida e merecem o agradecimento, como Manu, Maria Eduarda (I e II), Marlua, Suellen, Camila, Layanna, Luana e Yanne.

Mas também tenho que agradecer à colaboração do lado masculino da família. Aos meus irmãos Emilson e Gentil pelos contínuos debates de domingo, que muitas vezes avançavam pela semana. Aos irmãos de coração Clóvis, Clomar, Ênio Prates, Argemiro, Eunilton, Marcos, Tide e Washington. Aos sobrinhos e primos solidários Ênio Filho, Matheus, Lucas, Pablo, João Gabriel, Tiago, Maurício, Bruno, Marceu, João, João Pedro e Diogo. E um agradecimento especial a Erotildes, pela convivência compartilhada em muitos momentos.

(...)
Inté os olhos d'água
Chorô qui seco
E o sol dessas mágua
Quemô so imbuzero
Os bode e os carneros
Toda a criação
Tudo o sol quemô
No Ri Gavião
Tudo o sol quemô
Toda a criação.

Incelença pra terra que o Sol matou.
Elomar Figueira Melo

SANTANA, Wesley Gusmão Piau. Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião no Sudoeste da Bahia. 200 f. 2012. Tese (Doutorado) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

RESUMO

A presente tese tem como objetivo primordial compreender os desafios e os limites das políticas de desenvolvimento, com cooperação internacional, no enfrentamento das desigualdades nos espaços sub-regionais do interior da Bahia, a partir de um estudo de caso sobre a gestão do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião, 1997-2006. A pesquisa foi desenvolvida seguindo os fundamentos da abordagem qualitativa, configurada como estudo de caso único, no sentido de procurar compreender a gestão do desenvolvimento a partir das ações realizadas no Pró-Gavião. Como uma análise *ex post*, também foi utilizada a perspectiva da análise histórica. Para atender aos objetivos da pesquisa, a coleta de dados seguiu duas etapas: na primeira foram coletados e analisados os dados secundários e, em seguida, a coleta de fontes primárias com a realização de 15 entrevistas em profundidade com atores-chave do projeto e da região. Os pilares teóricos do estudo estão ancorados nos estudos sobre desenvolvimento e gestão. O ponto de partida é a descrição do contexto do desenvolvimento contemporâneo, do pós-guerra até as transformações da globalização. O primeiro pilar teórico assenta-se na visão neogramsciana como marco de análise das organizações internacionais. O segundo pilar está nos estudos críticos do desenvolvimento, em seu sentido polissêmico, ressaltando a gestão do desenvolvimento, que questiona a hegemonia de uma visão funcionalista e indica a necessidade de aprofundamento em um campo em construção. Focado no desenvolvimento comunitário e rural, o Pró-Gavião foi concebido e executado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), representando o Governo do Estado da Bahia e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Os resultados do estudo indicam que os desafios da gestão dos programas de desenvolvimento exigem um diálogo interescalar entre as diferentes organizações envolvidas no projeto, apesar das dificuldades de mudanças estruturais das realidades analisadas. Conclui-se pela necessidade de revisão dos princípios da gestão dos programas de desenvolvimento, como uma forma de gestão participativa, interescalar, incluyente e voltada para o empoderamento das pessoas.

Palavras-chave: Gestão do Desenvolvimento; Cooperação Internacional; Desenvolvimento; Pró-Gavião.

SANTANA, Wesley Gusmão Piau. Development, management and international cooperation: a case study of the Community Development Project for the Rio Gavião Region in southwestern Bahia. 200 f. 2012. Thesis (Doctor Degree) – School of Administration, Federal University of Bahia (UFBA), Salvador – Bahia, Brazil, 2012.

ABSTRACT

This thesis aims to understand the major challenges and the limits of development policies with international cooperation in tackling inequalities in local areas of the State of Bahia, from a case study on management of the Community Development Project for the Rio Gavião Region, 1997-2006. The research was carried out following a qualitative approach, configuring single case study. It seeks to understand the management of the development from the actions carried out in the Gavião Project. As an ex-post analysis it was also based on a historical perspective. To meet the research objectives, data collection followed two steps, the first was to collect and analyze secondary data and then to collect from primary sources, with the completion of 15 interviews with key actors in the project and the region. The study of the theoretical pillars is anchored in studies on development and management. The starting point is the description of the context of contemporary development, from the post-war period until the changes of globalization. The first pillar is based on the neo-Gramscian view, as a framework for analysis of international organizations. The second pillar is based on critical studies of the development in its multiple meanings. Finally, the third pillar of the administration field discusses the development, challenging the hegemony of a functionalist view and pointing to the need of improving the field under construction. Focused on community development, the Gavião Project was conceived and enforced by the Company for Regional Development and Action (CAR), representing the Government of the State of Bahia and by the International Fund for Agricultural Development (IFAD). The results of his research indicate that the challenges of management development programs require an inter-dialogue between the different organizations involved in the project, despite the difficulties of the realities of structural conditions analyzed. It concludes the need to review the principles of management development programs as a form of participative management, inclusive and focused on the empowerment of people.

Keywords: Management Development; International Cooperation; Development; Pró-Gavião.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Território de Vitória da Conquista: em destaque municípios atendidos pelo Pró-Gavião	22
Figura 2	Pilares de Reflexão Teórica	34
Figura 3	Níveis de análise neogramscianos	53
Quadro 1	Projetos de Desenvolvimento no Nordeste	111
Figura 4	Mapa dos Municípios atendidos pelo Pró-Gavião	123
Figura 5	Território de Vitória da Conquista: em destaque municípios atendidos pelo Pró-Gavião	129
Figura 6	Mapa dos Municípios por Número de habitantes	132
Figura 7	Imagem de Satélite da Barragem de Anagé	133
Figura 8	Bacia do Rio Gavião – Trecho Nascente/Anagé – Bahia	134
Quadro 2	Prefeitos eleitos e partidos, Pró-Gavião, período 1997 a 2012	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	1 - Projetos do FIDA no Brasil	103
Tabela 2 -	Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal, 1991 e 2000, Municípios do Pró-Gavião, Bahia	105
Tabela 3 -	Indicadores Sociais do Estado da Bahia	119
Tabela 4 -	População total e percentual rural, municípios atendidos pelo Pró-Gavião, 1991, 2000 e 2010	129
Tabela 5 -	Indicadores de pobreza, municípios atendidos pelo Pró-Gavião, 1991 e 2000	131
Tabela 6 -	Operações de crédito rural efetivas, Pró-Gavião, 2000-2005	149
Tabela 7 -	Microempreendimento por comunidades atendidas	150
Tabela 8 -	Pró-Gavião: municípios, comunidades e famílias atendidas	157

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	Antônio Carlos Magalhães
AECOFABA	Associação das Escolas das Comunidades e Famílias Agrícolas da Bahia
AMVAGRA	Associação dos Municípios das Regiões do Rio do Antônio e Rio Gavião
BAHIAPESCA	Empresa Pública Bahia Pesca, vinculada à Secretaria de Agricultura
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CAT	Centro de Aprendizagem Tecnológica
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CDM	Conselho de Desenvolvimento Municipal
CGC	Comitê de Gestão Comunitária
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
COODECANA	Cooperativa dos Produtores de Derivados de Cana de Açúcar da Região do Rio Gavião
COODELEITE	Cooperativa dos Produtores de Derivados de Leite da Região do Rio Gavião
COOPMEL	Cooperativa dos Produtores de Derivados de Mel da Região do Rio Gavião
COOPERMAN	Cooperativa dos Produtores de Derivados de Mandioca da Região do Rio Gavião
COOPERSUBA	Cooperativa de Trabalhadores do Sudoeste da Bahia
DEM	Partido Democratas (Antigo PFL - Partido da Frente Liberal)
DESENBAHIA	Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (antigo DESENBANCO)
DESENBANCO	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
DNOCS	Departamento de Obras contra a Seca
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EFA	Escola da Família Agrícola
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
FAMA	Fundo de Apoio ao Microempreendedor e Artesão

FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GTDN	Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
OIGS	Organizações Intergovernamentais Globais
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAPP	Programas de Apoio aos Pequenos Produtores
PCPR	Programas Integrados de Combate à Pobreza Rural
PLANDEB	Plano de Desenvolvimento da Bahia
PNB	Produto Nacional Bruto
PRODECAR	Projeto de Desenvolvimento de Comunidades Rurais do Estado da Bahia
PRODUR	Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana do Estado da Bahia
PRODUZIR	Programa de Combate à Pobreza Rural
PROGAVIÃO	Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião
PRONAF	Programa de Agricultura Familiar
PSD	Partido Social Democrático
PL	Partido Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDIR	Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional
SENAR	Serviço Nacional da Aprendizagem Rural
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UAP	Unidade de Apoio do Projeto (Escritório Local)
UEP	Unidade de Execução do Projeto (Escritório Regional)
UNOPS	Oficina de Serviços para Projetos das Nações Unidas
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 OBJETIVOS E METODOLOGIA	24
1.2 PRESSUPOSTO	25
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	25
1.3.1 Caracterização e estratégia da pesquisa	26
1.3.2 Coleta e análise dos dados	28
1.4 ESTRUTURA DA TESE.....	30
2 REFERENCIAL TEÓRICO: EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	33
2.1 CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO CONTEMPORÂNEO: DO PÓS-GUERRA À GLOBALIZAÇÃO.....	34
2.2 A VISÃO NEOGRAMSCIANA COMO MARCO DE ANÁLISE DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	46
2.3. A POLISSEMIA DO CONCEITO DESENVOLVIMENTO	55
2.3.1 Recorte espacial para o desenvolvimento: perspectivas do desenvolvimento regional, local, territorial e rural.....	74
2.3.2 A gestão do desenvolvimento: um campo em construção	85
3 ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	90
3.1 CONDICIONANTES DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL POR MEIO DO FIDA.....	96
3.1.1 A Constituição do FIDA.....	96
3.1.2 Ações do FIDA no mundo	99
3.1.3 Ações do FIDA no Nordeste do Brasil	103
4 DESAFIOS E LIMITES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: a inserção da Bahia na modernização econômica e seus custos sociais.....	107
4.1 POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: A TRANSIÇÃO ENTRE AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL, RURAL E TERRITORIAL	110
4.2 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO BAIANO: CRESCIMENTO ECONÔMICO SEM DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	118
5 ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: cooperação internacional, ação do poder público e da sociedade através da gestão do pró-gavião	123
5.1 A SUBREGIÃO DO PROJETO	128
5.2 CONCEPÇÃO E NEGOCIAÇÃO DO PRÓ-GAVIÃO.....	135
5.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO DESENHO DO PROJETO	146

5.4 PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS	147
5.5 A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NO PRÓ-GAVIÃO	151
5.6 DIMENSÃO SÓCIO-ORGANIZATIVA NA GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO..	156
5.7 CONFLITO ENTRE AS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E COMUNITÁRIO	161
5.8 LIMITES E DESAFIOS DA GESTÃO DO PRÓ-GAVIÃO	164
6 CONCLUSÕES	167
REFERÊNCIAS	172
APÊNDICES	188
Apêndice A - Modelo de Análise	188
Apêndice B - Roteiro de Entrevista Semi-estruturada.....	189
Apêndice C - Relação de Entrevistas.....	190
ANEXOS	191

1 INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios nas primeiras décadas do século XXI é repensar a relação entre Estado e Sociedade, para enfrentar os dilemas de um desenvolvimento com inclusão e equidade. Partindo desse ponto, o intuito desta tese é discutir o desenvolvimento pelo viés da Administração, observando as organizações que o promovem e a gestão de programas com cooperação e financiamento internacionais implementados no Sudoeste da Bahia. A pesquisa pretende demonstrar a pouca importância dada à dimensão espacial na gestão das políticas e programas de desenvolvimento, principalmente em subespaços regionais, e de que maneira isso afeta a capacidade de romper entraves locais. Pensa-se, assim, a gestão do desenvolvimento como um tema multidisciplinar, que volta ao centro da arena política e da reflexão acadêmica após um período de descrédito e eclipse.

A partir dos anos 1950, o desenvolvimento ganhou destaque como uma agenda de política pública e um campo de estudo acadêmico. Desde esse tempo, assumiu múltiplos significados e representações e passou a ser tratado como um conceito polissêmico. Desde então, os construtos do desenvolvimento vêm sendo discutidos em diversos campos do conhecimento, especialmente na economia e na geografia, com os destaques para a definição de escalas diferenciadas para compreender o desenvolvimento regional, local e territorial. Isso amplia a complexidade dos seus múltiplos significados de acordo com a dimensão e a escala de análise. Entretanto, no campo da Administração, a leitura do desenvolvimento ainda demanda maior amadurecimento e reflexão. Diante da complexidade do conceito, o ponto de partida é o da revisão das abordagens tradicionais para buscar as bases que deem sustentação ao campo incipiente da “Administração do desenvolvimento”.

Historicamente a gestão do desenvolvimento ou, de forma mais consensual, a gestão de políticas e programas de desenvolvimento passou por diversas transformações e incorporou os conceitos mais atuais, como participação e empoderamento (TEIXEIRA, 2001; SOUZA, FURTADO, 2004). Além disso, após vários anos de execução de projetos de desenvolvimento local e integrado, acumularam-se conhecimentos e experiências que levaram a uma necessidade de reflexão sobre a gestão dos programas, as estratégias de desenvolvimento e as políticas públicas (FISCHER, 2002, 2006). No entanto, ao voltar nosso olhar para a questão regional, preocupados com as desigualdades e os problemas estruturais das sub-regiões nordestinas, mesmo com o aparente avanço das práticas e reflexões teóricas, observa-se que

as conclusões de Victor Nunes Leal, escritas em meados do século XX, em seu clássico livro – *Coronelismo, enxada e voto* – continuam atuais: “A pobreza do povo, especialmente da população rural, e, em conseqüência, seu atraso cívico e intelectual constituirão sério obstáculo às intenções mais nobres [moralização da vida pública nacional]” (LEAL, 1997, p. 287). Tal fato também se verifica nas últimas reflexões de Celso Furtado:

O drama do Nordeste é demasiado conhecido. Não é de hoje e nem vou responsabilizar um determinado governo. Tentei fazer alguma coisa no Nordeste e sei como é difícil qualquer mudança. A responsabilidade maior é da classe política nordestina, que se prevalece das suas posições no governo para dificultar a formulação de uma política. A verdade é que nós todos sabemos muito bem o que fazer no Nordeste. O Nordeste teve um desenvolvimento considerável nestes últimos 20 ou 30 anos. Urbanizou-se, tem uma classe média bem instalada, e deixou esses 10 milhões de nordestinos da zona semi-árida mais ou menos ao abandono, dependendo de uma ajuda circunstancial para sobreviver (FURTADO, 1998, p. 15 e 16).

Ao concordar com Celso Furtado sobre a preponderância da variável política no desenvolvimento do Nordeste, nosso foco está justamente em verificar essa “ajuda circunstancial”, que se conforma cada vez mais em uma política pública sistematizada para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Entretanto, esses são problemas complexos, continuam presentes e colocam a questão regional como uma agenda que ainda necessita de uma resposta efetiva. Por isso, este estudo direciona o olhar para os subespaços regionais do semiárido, onde a desigualdade se mostra mais forte, marcada por um modelo de desenvolvimento desigual e concentrador, que dominou a história brasileira e, particularmente, o crescimento baiano. Assim, para entender a dinâmica das políticas e programas regionais, é necessário pensar nas interações entre as diversas escalas que se articulam para promover essa “ajuda circunstancial”, do internacional ao local, com projetos cada vez mais sistematizados e contínuos.

Desse modo, esta tese se delimita no conhecimento dos desafios e limites das políticas de desenvolvimento regional e local, financiados com cooperação internacional; no enfrentamento das desigualdades nos espaços sub-regionais do interior da Bahia, com foco na região Sudoeste da Bahia que, como todo o semiárido nordestino, está sujeita às condições da seca, que impõem um ritmo específico de desenvolvimento e dependência. Tem como objeto empírico o Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião – Pró-Gavião, realizado pelo Governo do Estado da Bahia, por meio da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), em cooperação com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário (FIDA).

O Pró-Gavião foi elaborado no início dos anos 1990, após amplo período de negociação. Sua execução foi iniciada no ano de 1997 e concluída em 2006. Nesse momento, suas ações foram incorporadas ao Projeto Produzir (CAR/Banco Mundial) e um novo convênio entre a CAR e o FIDA foi realizado em 2006 (Gente de Valor), buscando atender a outros municípios da Região Sudoeste e Nordeste do Estado da Bahia.

De fato, o combate à seca ou, conforme se denomina hoje, a convivência com a seca, não é um problema novo¹. O Estado atua de forma persistente na busca de soluções para os problemas da região semiárida nordestina desde a instituição da Inspeção de Obras Contra a Seca – IOCS, em 1909². A partir da década de 1950, essa busca tornou-se uma política sistematizada. Assim, em 1952, foi criado o BNB e, posteriormente, em 1959-61, sob a inspiração das ideias de Celso Furtado, fundou-se a SUDENE, na tentativa de estabelecer uma nova política de desenvolvimento para o Nordeste e superar os desafios da “regionalidade” brasileira. Nessa trajetória, avanços e retrocessos podem ser observados em diversas análises (OLIVEIRA, 2001, ARAÚJO, 2008). Porém, mesmo com o amadurecimento das discussões sobre o tema, a questão do desenvolvimento regional continua sendo uma necessidade em um Brasil desigual, sobretudo no que diz respeito aos desequilíbrios regionais que ocorrem no Nordeste Brasileiro.

Após os avanços nos anos 1950, com o projeto da SUDENE, a questão regional sofreu um período de ruptura e descrédito durante o período militar. De acordo com Francisco de Oliveira (1981, 2001), “Na ditadura, a Questão Regional, enquanto tal, deixou de existir e foi rebaixada a planos administrativos, banhados em crocodílicas lágrimas de generais-presidentes nas épocas das secas” (OLIVEIRA, 1993, p. 43). Em sua crítica severa, Francisco de Oliveira alega que a questão regional é um caso de unidade nacional mal resolvido, conformada em processo histórico de hegemonia do centro-sul do país. Somente no fim dos anos 1980, com o processo de redemocratização, é que a questão regional foi retomada, conformando-se, no fim dos anos 1990, em uma nova política nacional de desenvolvimento

¹ A questão do semiárido é um debate sempre presente, um dos mais recentes estudos encontra-se na Revista Bahia Análise & Dados, de setembro de 2008, que se dedica exclusivamente a pensar os desafios e perspectivas do seminário baiano, apresentando diversos enfoques de pesquisa para o estudo da região.

² Criado sob o nome de Inspeção de Obras Contra as Secas - IOCS através do Decreto 7.619 de 21 de outubro de 1909, editado pelo então Presidente Nilo Peçanha, foi o primeiro órgão a estudar a problemática do semiárido e se constitui na mais antiga instituição federal com atuação no Nordeste. Em 1919 (Decreto 13.687), recebeu o nome de Inspeção Federal de Obras Contra as Secas - IFOCS antes de assumir sua denominação atual, Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, que lhe foi conferida em 1945 (Decreto-Lei 8.846, de 28/12/1945), vindo a ser transformado em autarquia federal, através da Lei nº 4229, de 01/06/1963 (DNOCS, 2009; OLIVEIRA, 1981).

regional, sistematizada pelo Ministério da Integração, mas com ações ainda fragmentadas em diversos órgãos (ARAUJO, 2008; FAVARETO, 2010).

Nesse ritmo de avanços e retrocessos, defende-se, nesta tese, que o problema do desenvolvimento não é a falta de interesse do Estado pelas questões regionais, mas o tipo de ação política e, principalmente, o modelo de gestão dos programas e projetos. Ou seja, os atores e as organizações responsáveis por essas iniciativas não enfrentam diretamente os problemas estruturais que poderiam transformar a realidade do sertão brasileiro, embora tais problemas sejam amplamente conhecidos e diagnosticados (MIRANDA; COSTA, 2006). Assim, vários programas de desenvolvimento regional são facilmente elencados nas últimas décadas, a maioria deles com cooperação internacional, o que demonstra o crescente interesse e interferência dos organismos internacionais na questão regional brasileira (SILVA, 2008). As ações abrangem programas e projetos de diversas amplitudes e escalas, nos âmbitos nacional, estadual, regional, territorial ou local.

É certo que, conforme as análises de Tânia Bacelar Araújo (2008), não houve uma política nacional de desenvolvimento regional durante o período do golpe militar até o início dos anos 2000. Porém, percebe-se que não faltaram programas, os quais, mesmo que isolados, indicam uma ação sistemática e deliberada do Estado e ainda contribuíram para o amadurecimento do diagnóstico do problema, diante dos inúmeros estudos e da multiplicidade de áreas de conhecimento cujo objeto é a análise do desenvolvimento. Porém, efetivamente, a persistente situação de desigualdade e pobreza no interior do Brasil, e no semiárido em particular, pode ser considerada um caso de calamidade pública e uma ação intencional para manter a estrutura vigente e atender a interesses diversos. Tal situação é denominada por alguns autores como a “indústria das secas” (SILVA, 2008).

Se olharmos particularmente para o processo de crescimento do Estado da Bahia, há uma reprodução ou um mimetismo em relação às propostas e estratégias de desenvolvimento adotadas em todo o Nordeste brasileiro, o que demonstra uma inserção e uma continuidade nessa forma de ação política.

... Antônio Carlos Magalhães, da Bahia, é a mesma coisa [que outros políticos nordestinos]: um operador muito hábil, que sabe tirar proveito de tudo, mas é contra qualquer coisa que toque no essencial. O Nordeste sofre — eu dizia isso naquela época, e repito hoje — de ter a vantagem e a desvantagem de ser parte do Brasil. Tem a vantagem porque o Brasil, afinal, tem meios de ajuda; mas isso é uma desvantagem, pois dificulta a sua evolução social (...) 1998 não é 1877, quando morreram numa seca centenas de milhares de pessoas e ficou tudo por isso mesmo. Hoje, se morrem 100 mil pessoas no Nordeste, o mundo inteiro se levanta. Se não contasse com a ajuda do Sul do Brasil, o Nordeste deveria encontrar uma maneira de

resolver seu problema. Mas como tem essa ajuda externa, fica um pouco na dependência (FURTADO, 1998, p. 80).

Pode-se observar que foi justamente a partir dessa dependência que as ações políticas se conformaram com um tipo específico de desenvolvimento na Bahia, em que a inserção econômica no centro-sul tornou-se uma estratégia deliberada, com base em um desenvolvimento industrial concentrado, em detrimento do desenvolvimento social. Com as propostas de Rômulo Almeida, a concentração de investimentos industriais permitiu que esse estado avançasse em sua posição competitiva em relação aos demais estados brasileiros, crescendo com uma produção industrial vinculada ao centro sul e assumindo a liderança econômica entre os estados nordestinos. Isso ocasionou o inchaço da Região Metropolitana de Salvador e o crescimento de algumas cidades estratégicas do interior baiano (PORTO, 2003). No entanto, o enigma baiano da falta de crescimento econômico dos anos 1950, apontado por Pinto de Aguiar, transformou-se em um novo enigma (ALBAN, 2005), qual seja: o crescimento econômico não criou rebatimentos no desenvolvimento social, pelo contrário, vários indicadores demonstram o crescimento da desigualdade no interior, com destaque para a grande região semiárida.

Para tratar a questão de forma mais específica, o olhar do pesquisador deve se voltar para as estratégias de desenvolvimento coordenadas pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR. Essa empresa pública, criada pelo governo baiano sob “inspiração” do Banco Mundial para a execução da política de desenvolvimento regional (BAHIA, 1983), centraliza, desde os anos 1983, os programas de desenvolvimento municipal, rural e urbano do estado, que deveriam, em princípio, ser integrados e articulados com diferentes órgãos em uma ação regionalizada. A maioria desses projetos é executada com o financiamento de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA. Dentre as ações mais divulgadas, verifica-se grande destaque para os programas Produzir (denominação do projeto Áridas³ no Estado da Bahia), Faz Cidadão, Produr, Terra de Valor, todos com financiamento do Banco Mundial; e os projetos Progavião e Prodecar, com financiamento do FIDA (CAR, 2006a; 2006b; FIDA, 2007a; NASCIMENTO, 2001). Somente nos últimos anos, o governo do Estado realizou dois financiamentos com esse foco, um empréstimo de US\$ 30 milhões no Banco Mundial para a terceira etapa do Produzir – programa de combate à pobreza rural, em julho de 2009 (BAHIA,

³ O projeto Áridas foi implementado na maioria dos estados nordestinos para enfrentar a situação de desigualdade e pobreza regional. Com foco na criação de infraestrutura e desenvolvimento rural integrado, segue a metodologia e tem o financiamento do Banco Mundial.

2009), e US\$ 30 milhões no FIDA para execução do PRODECAR-Gente de Valor, período 2006-2012 (CAR, 2010; FIDA, 2007a).

Com base nesses levantamentos, o trabalho de pesquisa fica imbuído do desejo de conhecer melhor a região e procurar observar as ações desenvolvidas no Sudoeste da Bahia, suas experiências e relevância. Embora um trabalho de tese demande um conhecimento aprofundado de uma temática, considera-se que o conhecimento da realidade do pesquisador deve ser uma prioridade, proporcionando o aprofundamento e o desdobramento da pesquisa em uma linha continuada de estudos. Ao fazer essa escolha, houve uma opção por analisar as práticas locais, não necessariamente as *best practices*, recomendadas por organismos internacionais. Muitas vezes as práticas que não são as “melhores” respondem com mais propriedade às demandas. Nem sempre as regiões mais organizadas, com melhor estrutura, com instituições mais consolidadas e um capital social mais forte são aquelas que precisam ser estudadas. Com tais pressupostos, o foco de análise do presente estudo é uma região considerada como estagnada pelos órgãos federais, possuidora de inúmeras carências: de estudos, de recursos, de participação, de ação social e de ação política.

Ao delimitar a Região do Sudoeste baiano como foco de análise, o primeiro problema que aparece é a imprecisão em seu recorte. Todos os critérios de divisão territorial dos subespaços baianos apresentam limitações. Se observada a Região Sudoeste da Bahia do ponto de vista de uma mesorregião, chega-se à classificação de Centro-Sul Baiano. Em termos de microrregião econômica, são 39 municípios com dois subcentros: Vitória da conquista e Jequié. Se se observam os recortes do projeto da CAR, nota-se uma ação concentrada em 13 municípios da bacia do Rio Gavião, todos pertencentes atualmente ao território de identidade de Vitória da Conquista, que abrange 24 municípios⁴. Porém, aqui aparece uma grande discrepância: a segunda maior cidade do interior da Bahia, com mais de 300 mil habitantes e grande influência como polo regional, é circundada por 23 municípios de pequeno porte, com menos de 45 mil habitantes, ou seja, uma grande população rural e precariedades de diversas ordens⁵ (ver tabela 4). Para não perder as consequências dessa grande assimetria entre polo e

⁴ Embora esses 13 municípios pertençam atualmente a um mesmo território de identidade de Vitória da Conquista, se observamos a divisão de microrregiões econômicas, alguns desses municípios estão na região Sudoeste, outros na Serra Geral.

⁵ De acordo com o IBGE (2011), o Censo de 2010 informa que a incidência de pobreza era maior nos municípios de porte médio (10 mil a 50 mil habitantes), independentemente do indicador de pobreza monetária analisado. Enquanto a proporção média de pessoas que viviam com até R\$ 70,00 de rendimento domiciliar per capita em 2010 era de 6,3%, nos municípios com 10 mil a 20 mil habitantes, essa proporção era duas vezes maior nos municípios de porte médio.

circundantes, o presente estudo aborda o território de Vitória da Conquista como subespaço analítico, focando especificamente nos 13 municípios que receberam as ações do Pró-Gavião.

Figura 1 - Território de Vitória da Conquista: em destaque municípios atendidos pelo Pró-Gavião



Fonte: BAHIA, CAR (2008).

Outro ponto para justificar esta delimitação é a questão espacial observada. Grande parte dos projetos do Estado da Bahia tem seu escopo focado na imensidão do território baiano, com seus 417 municípios, o que pode ser verificado na maioria dos projetos desenvolvidos pela CAR. Poucos projetos têm um foco territorial delimitado, como aconteceu no Pró-Gavião. Entre os programas desenvolvidos pela CAR, encontram-se ações espacialmente delimitadas, com um recorte territorial específico. Isto não significa necessariamente que essas ações tenham alcançado interação territorial, mas que são delimitados em um determinado subespaço, como aconteceu no Pró-Gavião e no Prodecar/Gente de Valor, ambos projetos desenvolvidos com recursos do FIDA.

Em função das razões apresentadas, adota-se como objeto empírico da tese o Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião – Pró-Gavião, que foi executado pela Companhia de Ação Regional – CAR/SAPLAN, no período de 1997 a 2006, com financiamento do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA, e que envolveu 40 milhões de dólares (metade como contrapartida do governo do Estado). A meta primordial do programa foi o combate da pobreza rural, por meio de três eixos principais: desenvolvimento comunitário, desenvolvimento produtivo e acesso ao crédito. Os objetivos

do programa foram: aumentar a renda dos pequenos produtores agropecuários, agroindustriais e artesãos; criar nas comunidades as condições para seu desenvolvimento sustentável; apoiar alternativas de educação regional. O projeto envolveu 210 comunidades em 13 municípios, contando com a parceria de diversas instituições (SEBRAE, EMBRAPA, BNB, AECOFABA, entre outras). Com o fim desse programa, o FIDA e a CAR continuaram a atuar na região com o PRODECAR/Gente de Valor e mantiveram o desenvolvimento de diversas ações.

A partir dessa delimitação, evidenciam-se os questionamentos fundamentais que norteiam esta pesquisa. Como o poder hegemônico e as concepções liberalizantes do receituário dos organismos internacionais interferem no desenho e na gestão das políticas e projetos de desenvolvimento? Como a relação entre diferentes escalas de governo – nacional, estadual, regional, municipal – reproduzem o receituário liberal internacional e modelos miméticos para induzir gestão do desenvolvimento? Ou, em outros termos, qual o paradigma de desenho e gestão desses programas e o modelo sócio-organizativo das soluções propostas? São projetos voltados para o mercado competitivo ou para soluções alternativas e inovadoras? Essas políticas estão preocupadas apenas com soluções locais ou com problemas territoriais? De que modo esses projetos atuam em ambientes de grandes carências e desigualdades? Como as diferentes organizações se articulam, pactuam e resolvem conflitos na gestão do programa em análise?

Em resumo, a questão principal desta tese é conhecer os desafios e limites das políticas de desenvolvimento regional, com cooperação internacional, no enfrentamento das desigualdades nos espaços sub-regionais do interior da Bahia, a partir da gestão do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião – Pró-Gavião.

Outras questões decorrentes do processo de desenvolvimento emergiram das reflexões acima e demandam aprofundamento ao longo do trabalho. Desse modo, serão utilizadas três dimensões de análise do desenvolvimento: a político-institucional, a econômica e a social.

Na dimensão político-institucional, questiona-se: como se dá a relação de poder, negociação e resolução de conflitos entre as diferentes instâncias de decisão – organismos internacionais, governos federal, estaduais, municipais e sociedade – no desenho e gestão de um programa de desenvolvimento?

Na dimensão econômica, qual o modelo sócio-organizativo das soluções propostas? Prevalcem modelos voltados ao mercado (redes, APLs, empreendedorismo competitivo) ou

há espaços para propostas inovadoras? Existem soluções de desenvolvimento comunitário que articulam o econômico com o social?

Na dimensão social, indaga-se: como o conceito e a prática da participação se efetiva na execução do Pró-Gavião?

Essas inquietações delimitaram os objetivos e as diretrizes para a realização da pesquisa.

1.1 OBJETIVOS E METODOLOGIA

OBJETIVO GERAL

O objetivo geral do trabalho é compreender os desafios e os limites das políticas de desenvolvimento, com cooperação internacional, no enfrentamento das desigualdades nos espaços sub-regionais do interior da Bahia, a partir de um estudo de caso sobre a gestão do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião, 1997-2006.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

São objetivos específicos:

- Analisar os aspectos político-institucionais no desenho e gestão dos projetos voltados para o desenvolvimento regional, observando a interação entre as escalas espaciais de poder.
- Compreender os modelos sócio-organizativos propostos pelo projeto para garantir o desenvolvimento produtivo e social das comunidades.
- Conhecer a percepção dos atores-chave sobre o processo de desenho e gestão do desenvolvimento.

1.2 PRESSUPOSTO

Sustenta-se nesta tese que o problema do desenvolvimento não é a falta de interesse do Estado pelas questões regionais, mas o tipo de ação política e, principalmente, o modelo de gestão dos programas e projetos. Os atores e organizações responsáveis por essas iniciativas não enfrentam diretamente os problemas estruturais que poderiam transformar a realidade do sertão brasileiro, embora os problemas sejam amplamente conhecidos e diagnosticados.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa foi desenvolvida conforme os fundamentos da abordagem qualitativa para compreender a gestão do desenvolvimento regional, a partir das ações realizadas no Pró-Gavião. Apesar de ser tratada como um conceito “guarda-chuva”, abrangendo diversas modalidades, a pesquisa qualitativa permite compreender e explicar o fenômeno social, como a gestão do desenvolvimento. Em tal sistema, “não se buscam regularidades, mas a compreensão dos agentes, daquilo que os levou singularmente a agir como agiram” (GODOI e BALSINI, 2010).

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, com maior profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (ROCHA e CERETTA, 1998).

No campo da Administração, diversas pesquisas (BUFONI, 2002; ROCHA e CERETTA, 1998; GODOI, BANDEIRA-DE-MELO e SILVA, 2010) têm revelado interesse na adoção de metodologias mais qualitativas que quantitativas, em função do caráter multidisciplinar da Administração como uma Ciência Social Aplicada, que se utiliza de diversas fontes epistemológicas, tais como Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Psicologia, Economia e, mais recentemente, História. Isso se torna mais necessário quando se estuda o fenômeno do desenvolvimento, tendo em vista sua característica multidimensional, multidisciplinar e polissêmica.

Por se tratar de uma análise de um projeto com o ciclo completo, em uma avaliação *ex post*, é importante perceber o potencial que a perspectiva histórica representa para as pesquisas em Administração. Fábio Vizeu (2007) defende que a pesquisa histórica deve ser empreendida com o objetivo de tornar mais inteligível a realidade organizacional brasileira contemporânea. Com isso, o diálogo entre a História e a Administração pode permitir, inclusive, uma observação mais acurada das peculiaridades das organizações e da gestão. Ao que parece, a História pode dar contribuições à Administração por intermédio de recursos teóricos e metodológicos próprios que proporcionam o conhecimento de realidades organizacionais e administrativas contemporâneas a partir de um novo viés: a história do tempo presente por meio da narrativa dos sujeitos sociais (VIZEU, 2007; SALAMA, 1992).

Assim, a análise não pode dispensar o conhecimento histórico para a compreensão da realidade. A História pode ajudar a teoria administrativa a localizar-se temporalmente e, sobretudo, a entender por que se administra de um jeito e não de outro. Nesse sentido, além da qualitativa, este estudo busca utilizar a abordagem histórico evolucionista, avaliando o projeto com um ciclo completo. Além disso, muitas das análises e interpretações são baseadas na memória e representação que os agentes têm hoje de uma realidade passada. Isso inclui também o silêncio sobre determinadas questões inerentes ao desenvolvimento e avaliação do projeto.

1.3.1 Caracterização e estratégia da pesquisa

O delineamento da pesquisa se configurou a partir de 2008, quando o objetivo inicial era compreender o desenvolvimento mediante um estudo panorâmico das políticas públicas em toda a região Sudoeste da Bahia. Contudo, a partir das pesquisas exploratórias, a pergunta de partida foi se modificando e colocou em evidência que os principais problemas de desenvolvimento regional estavam no entorno da cidade polo de Vitória da Conquista, conformada por pequenas cidades de características rurais, com condições de vida precárias. Nesse momento, ganhou destaque a experiência do Pró-Gavião, por sua dinâmica interescolar e sua visibilidade, a partir do que optou-se por um estudo de caso único como objeto empírico da tese.

De forma flexível, o estudo foi se modelando em duas etapas distintas, mas praticamente paralelas. A primeira correspondeu a uma pesquisa bibliográfica que procurou

desenvolver um modelo de análise com base nos estudos de relações internacionais e de gestão do desenvolvimento, ainda em 2008, durante a realização das disciplinas específicas do doutorado; esses estudos se desdobraram no aprofundamento e discussão dos conceitos nos anos seguintes, principalmente mediante a apresentação de artigos em congressos específicos (SANTANA, GOMES 2007; SANTANA, OLIVEIRA, 2008; SANTANA, SANTANA, GOMES, 2008; SANTOS, SANTANA, 2010). A segunda etapa foi desenvolvida com a pesquisa de campo exploratória, a partir de 2008, e permitiu avaliar tanto documentos disponíveis na biblioteca da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e na página da internet do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), quanto entrevistas preliminares realizadas com técnicos e com a comunidade assistida. Também foram realizadas visitas às comunidades atendidas pelo projeto. Essas atividades tiveram por objetivo conformar a pergunta central da pesquisa e ajudar na elaboração do modelo de análise.

Portanto, tal qual um processo em construção, para realizar uma leitura do objeto da pesquisa, foi necessário passar primeiro por uma análise exploratória, indo para um segundo passo de análise descritiva, até chegar a uma pretensa análise explicativa (GIL, 2006) sobre os desafios do desenvolvimento regional.

Nesse processo, a pesquisa empírica foi configurada como um estudo de caso único (YIN, 1988) e adotou para coleta de dados entrevistas semiestruturadas, análise de documentos e observação (SANTOS, 1999). De acordo com Robert Yin (2001, p. 21), “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar características holísticas e significativas dos eventos da vida real”. Tal estratégia também foi escolhida em virtude de se aplicar bem a situações em que “há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de um contexto de vida real” (GODOY, 1995, p. 25).

Uma das críticas a respeito da adoção do estudo de caso como estratégia de pesquisa é o seu fornecimento de pouca base para se fazer uma generalização científica. No entanto, Robert Yin (2001) argumenta que o estudo de caso permite fazer uma análise “generalizante” e não “particularizante”, pois, da mesma forma que os experimentos, os estudos de caso “são generalizáveis em proposições teóricas, e não em populações ou universos”. Além disso, da mesma forma que o experimento, o estudo de caso “não representa uma ‘amostragem’, e o objetivo do pesquisador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não

enumerar frequências (generalização estatística)” (YIN, 2001, p. 29). Arilda Godoy vai além; ela defende que

O estudo de caso deve estar centrado em uma situação ou evento particular cuja importância vem do que ele revela sobre o fenômeno objeto de investigação. Essa especificidade torna o estudo de caso um tipo de pesquisa especialmente adequado quando se quer focar em problemas práticos, decorrentes de intrincadas situações individuais e sociais presentes nas atividades, nos procedimentos e nas interações cotidianas. Embora o estudo de caso se concentre na maneira como uma pessoa ou grupo de pessoas trata determinados problemas, é importante um olhar holístico sobre a situação, pois não é possível interpretar o comportamento humano sem a compreensão do quadro referencial dentro do qual os indivíduos desenvolvem seus sentimentos, pensamentos e ações (GODOY, 2010).

Seguindo esses princípios, este estudo pretende compreender a gestão do desenvolvimento regional, com a cooperação internacional, a partir da leitura e interpretação da experiência desenvolvida na bacia do rio gavião no Sudoeste da Bahia. Por meio deste estudo, buscam-se encontrar situações específicas e interações sociais que permitam compreender os avanços, os desafios e os limites da ação do Estado em regiões de precária situação econômica e social. Antonio Gil (1994) e Arilda Godoy (1995) advertem que o estudo de caso é restrito a uma ou poucas unidades e por esse motivo tem caráter de profundidade e detalhamento. Além disso, acredita-se que a escolha desse princípio é apropriada, pois, conforme ressalta Robert Yin (2001, p. 27), o poder diferenciador do estudo de caso é a “sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências — documentos, artefatos, entrevistas e observações”.

Também é importante ressaltar que, embora o estudo seja eminentemente qualitativo, são necessárias algumas análises quantitativas, por meio de estatística descritiva, para esclarecer dados relativos aos resultados do projeto e apresentar informações demográficas e sociais da população em estudo, obtidas por meio de fontes de dados secundárias, como IBGE, IPEA e SEI/BA.

1.3.2 Coleta e análise dos dados

A unidade de análise foi o Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Região do Rio Gavião – Pró-Gavião, executado pela Companhia de Ação Regional – CAR/SAPLAN, no período de 1997 a 2006, com financiamento do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrário – FIDA, no valor de 40 milhões de dólares (metade como contrapartida do governo do Estado da Bahia).

Para atender aos objetivos da pesquisa, a coleta de dados e informações seguiu duas etapas. Na primeira, foram coletados e analisados os dados secundários e, em seguida, procedeu-se à coleta de fontes primárias via entrevistas.

Os dados e informações secundários foram coletados por meio de consultas a relatórios, estatísticas, boletins, livros, artigos, revistas, documentos e outras publicações impressas, magnéticas ou eletrônicas, nas organizações executoras, CAR/SEPLAN e FIDA, e instituições parceiras do projeto (COOPERSUBA, SEBRAE e EMBRAPA).

Para fazer face ao caráter da pesquisa, a coleta dos dados e informações primários foi realizada por meio da aplicação de instrumentos de pesquisa, considerando a sua adequação ao referencial teórico exposto e ao modelo de análise que leva em conta o papel dos atores. O instrumento de pesquisa utilizado foi a entrevista semiestruturada em profundidade.

Na busca de um maior rigor na elaboração e aplicação do instrumento de pesquisa, foram realizados alguns testes de validação e confiabilidade, cuja referência é a discussão de Marcos Zimmer et al (2007). Para esses autores, o método de estudo de caso possui características específicas quanto à forma de realização dos testes de validade e confiabilidade. Essa discussão está ancorada nas preocupações de Yin (2001), quando discute sobre possíveis generalizações das descobertas do estudo de caso, o que exige estratégias de estudo mais rigorosas. Assim, nesta pesquisa, foram utilizados testes voltados para lhe conferir maior consistência, como a validade de construto, a validade interna, a validade externa e a confiabilidade.

Esse rigor também foi utilizado na busca de validação de construto, com a utilização de múltiplas fontes de evidências, sequencialmente encadeadas na fase da coleta dos dados, além da revisão de relatórios preliminares por informantes-chave. No aspecto da validade interna, estabelece-se uma relação causal, em que são demonstradas certas condições que levam a outras condições. No tocante à validade externa, em pesquisas de caso único, utiliza-se de teoria. A confiabilidade foi estabelecida a partir das categorias pesquisadas.

Quanto à entrevista, seguindo o roteiro de Zimmer (2007), foram realizados o pré-teste e o teste piloto. Também foi executada uma validação de face, observando se a forma e o vocabulário empregados no roteiro estavam adequados aos públicos entrevistados.

O campo das entrevistas é composto pelos atores-chave, formuladores, gestores e técnicos dos programas da unidade de análise. A seleção do grupo foi intencional e os critérios de seleção foram definidos com base no papel desempenhado pelos atores no

desenvolvimento do projeto. Foram entrevistados atores das organizações executoras e co-executoras do projeto, como o representante do FIDA para o Brasil (01); o diretor da CAR(01); os Coordenadores de Unidades de Execução do Projeto – UEP (2); os Coordenadores de Unidades de Apoio ao Projeto – UAP (03); representantes das instituições co-executoras (04); representantes das cooperativas (01); e atores críticos do projeto, atuantes em diferentes organizações sociais (03). As entrevistas foram semiestruturadas, em profundidade, de acordo com o roteiro testado. No total foram realizadas 15 entrevistas.

A análise e a interpretação dos dados apresentados foram realizadas por meio da técnica de análise de conteúdo, visto que uma parte importante das opiniões e ideias das pessoas são expostas no texto. De acordo com Henrique Freitas e Raquel Janissek (2000), essa técnica “pode ser usada para analisar em profundidade cada expressão específica de uma pessoa ou grupo envolvido num debate”. Assim, é possível observar as motivações, as satisfações ou insatisfações e as opiniões subentendidas. Conforme Dellagnelo e Silva (2005, p. 99), utilizando os princípios de Bardin, a análise de conteúdo “é um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, a obter indicadores quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção das mensagens”. Portanto, a análise de conteúdo foi usada com o objetivo de compreender o significado das informações fornecidas pelos entrevistados.

A observação também foi um item de análise do objeto de pesquisa e permitiu ao pesquisador estabelecer outro olhar sobre os fatos e dados, já que, devido às características *ex-post* da avaliação do projeto, esse não foi um instrumento prioritário na análise.

As variações de instrumentos para coleta de dados tiveram a intenção de permitir uma **triangulação** na análise, para evitar incongruências e confrontar posições diferenciadas ou discordantes. A triangulação é fundamental no estudo de caso para dar uma maior consistência à interpretação da realidade.

1.4 ESTRUTURA DA TESE

Na intenção de atender aos objetivos definidos na pesquisa, a tese foi estruturada em cinco partes. O trabalho inicia com o capítulo I, de **Introdução**, em que se justifica e delimita a abrangência da pesquisa. Coloca o problema da desigualdade regional e da permanência da

pobreza em um ambiente de democratização e revalorização da questão regional. Destaca a visão internacional do desenvolvimento na atualidade e o modo como a ordem mundial impacta nas políticas públicas regionais, no Nordeste, na Bahia e na região estudada. Indica os três eixos de análise: político-institucional, econômico e social. Apresenta, ainda, os procedimentos metodológicos e, por fim, descreve a estrutura da tese.

O segundo capítulo define o **Marco de referência teórico**, abordando a evolução dos estudos sobre desenvolvimento e a gestão. Inicialmente, realiza uma descrição do contexto do desenvolvimento contemporâneo, partindo do pós-guerra até as transformações da globalização. Em seguida, discute a visão neogramsciana como um dos caminhos para a análise das organizações internacionais. No terceiro ponto, faz uma leitura crítica dos conceitos do desenvolvimento, defendendo um significado polissêmico para o termo e apresenta as transformações do desenvolvimento regional, local e territorial, e, por fim, discute a gestão do desenvolvimento demonstrando a necessidade de aprofundamento das discussões de um campo em construção.

A discussão sobre a **Hegemonia das organizações internacionais nos projetos de desenvolvimento** é apresentada no terceiro capítulo. Nele se analisa esse assunto em seus diversos aspectos – regional, local e territorial – com foco nas ações do Banco Mundial e do FIDA. Faz-se, também, uma leitura crítica da inserção dessas organizações no Brasil, no Nordeste e na Bahia, a partir dos conceitos neogramscianos de hegemonia e contra hegemonia.

Os **Desafios e limites das políticas de desenvolvimento – a inserção da Bahia na modernização econômica e seus custos sociais** é o quarto capítulo deste estudo, que se inicia com a discussão da retomada da política nacional de desenvolvimento regional, com a revalorização da questão regional. Também demonstra o deslocamento da ação do Estado, de uma política de integração regional, que caminha para ações locais de desenvolvimento regional, rural e territorial. O capítulo descreve, ainda, o modelo de desenvolvimento baiano, sua inserção na redemocratização, bem como na economia nacional globalizada e destaca as dificuldades de desenvolvimento social, relacionando os projetos de desenvolvimento realizados na Bahia com cooperação de organismos internacionais, evidenciando sua inserção em um modelo de desenvolvimento regional utilizado em todo o Nordeste brasileiro.

O capítulo cinco discute a **Administração do desenvolvimento: ação do poder público e da sociedade através do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião (PROGAVIÃO)**. Com o foco na análise político-institucional, econômica e

social do programa, pretende desvendar as realizações do projeto desde sua concepção até o fim do contrato. A análise busca compreender os aspectos do desenvolvimento produtivo e comunitário do Pró-Gavião, como propostas de desenvolvimento de subespaços de baixa renda. Ele foca em cinco orientações: desenvolvimento comunitário; combate à pobreza; desenvolvimento produtivo; políticas públicas aplicadas; resultados e impactos.

Por fim, é apresentada a **Conclusão**, relacionando as revisões teóricas com o resultado dos dados da pesquisa de campo e as interpretações do autor para as políticas de desenvolvimento em um sentido polissêmico e interescalar.

A partir dessa estruturação, é feita uma ampla análise sobre os desafios e dilemas da gestão e do desenvolvimento com a cooperação de organizações internacionais, ancorados nos referenciais analíticos descritos a seguir.

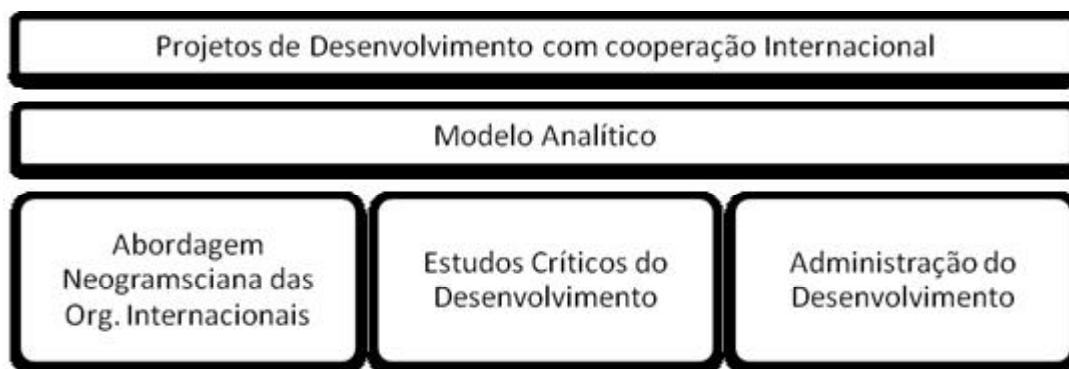
2 REFERENCIAL TEÓRICO: EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

O objetivo desta tese é analisar o desenvolvimento pelo viés da Administração, refletindo sobre as implicações da gestão dos projetos de desenvolvimento no Sudoeste da Bahia, realizados com a cooperação e o financiamento internacionais. Pretende-se compreender os desafios e limites da gestão das políticas e programas de agências de desenvolvimento, com cooperação internacional, realizados em subespaços regionais. Busca-se debater a complexidade da gestão do desenvolvimento e as relações entre atores e organizações que participam da construção deste processo em diferentes escalas.

Na procura de um entendimento mais claro deste tema, adota-se o olhar da escola crítica, para melhor compreender os modelos e propostas sobre o desenvolvimento que vêm ganhando força nas últimas décadas. Para analisar as diversas abordagens teóricas que visualizam os processos de desenvolvimento, foram revistos os conceitos debatidos nos campos da economia e da geografia, principalmente os conceitos de desenvolvimento regional, local e territorial. A maturidade da discussão nessa área proporciona novas bases para sustentar o campo incipiente da administração do desenvolvimento, carente de reflexão e aprofundamento. Claramente questiona-se a predominância das abordagens funcionalistas nos estudos de gestão e estratégias de desenvolvimento.

A proposta teórica desta análise está sustentada por três pilares: o pensamento neogramsciano sobre o papel das organizações internacionais; os estudos críticos sobre o desenvolvimento; e a gestão do desenvolvimento. Cada pilar representa um eixo de análise, permite uma leitura específica de uma escala e promove uma visualização mais clara das dificuldades de transformações das desigualdades sub-regionais e, principalmente, das mudanças necessárias à gestão dos projetos com cooperação e financiamento internacionais.

Figura 2 - Pilares de Reflexão Teórica



A construção da reflexão dos pressupostos teóricos foi iniciada com uma análise de contexto. O mapeamento dessa situação em que brotam as ideias do desenvolvimento e sua ação no Estado é um passo para o aprofundamento das reflexões e para uma percepção mais ampliada das mudanças do mundo contemporâneo. A partir dessa leitura, discutem-se os pilares de um modelo de análise que permita a interpretação crítica das ações do Estado na construção do desenvolvimento em espaços sub-regionais.

2.1 CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO CONTEMPORÂNEO: DO PÓS-GUERRA À GLOBALIZAÇÃO

Esta seção tem por objetivo descrever o contexto do mundo em transformação e seus reflexos sobre o conceito e a gestão do desenvolvimento. Em especial, procura-se entender como o conceito de desenvolvimento se estabelece e ganha força na reorganização da ordem mundial no pós-guerra e quais as implicações desse processo nos países em desenvolvimento, especificamente na América Latina e no Brasil. Em um segundo momento, ganham destaque as transformações advindas da globalização e da hegemonia do pensamento neoliberal. Por certo, o foco da análise está na construção de uma gestão de políticas de desenvolvimento que marcam a reestruturação econômica, social e técnica do Brasil.

As reflexões sobre desenvolvimento e gestão no mundo contemporâneo estão condicionadas diretamente a um momento de transformação. A partir de Arturo Escobar (1995, p. 36), relaciona-se o início da “Era do Desenvolvimento” com as transformações do mundo a partir dos anos 1950. Com a visão de José Luís Fiori (2004, p. 79-80), caracteriza-se

esse período como uma época de ouro da economia capitalista, com uma “gestão global baseada em regimes e instituições supranacionais, mesmo quando tuteladas pelos Estados Unidos”. Assim, os anos pós-Segunda Guerra Mundial marcam uma proposição política de reconfiguração do mundo a partir dos valores das nações vencedoras. Por conseguinte, a formulação da política do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*) ou a tentativa de constituição do Estado Desenvolvimentista, como no caso do Brasil, representa uma proposta de reformulação do jogo de forças entre o nacional e o internacional, entre o grande império americano e seu contraponto comunista.

A “Era do Desenvolvimento”, de acordo com Arturo Escobar (1995), é marcada pelo ideal do progresso universal. Nesse momento, as estratégias de desenvolvimento foram associadas ao crescimento econômico que todas as nações poderiam alcançar, seguindo a ideia de evolução tão bem expressa nos estágios lineares de Rostow (1974). Esse pensamento ganha força com o sucesso da Doutrina Truman e do Plano Marshall⁶ para reconstrução da economia europeia, aumentando a atenção mundial para a assistência de áreas subdesenvolvidas. Escobar (1995, p. 4-20) ressalta que a construção desse modelo é conformada não só pelos Estados Unidos, mas por uma conjuntura histórica específica que transforma o sonho do desenvolvimento em uma proposta universalmente aceita por todos os detentores do poder.

Para outros autores, como Boisier (2003, p. 8), os marcos da construção de um consenso liberal no mundo do pós-guerra têm origem na Carta do Atlântico, em 1941, acordo que “representa um nascimento de um ideal de desenvolvimento no campo das políticas públicas nacionais e internacionais”. Posteriormente, em 1945, na Conferência de São Francisco, esses princípios foram reforçados, estabelecendo a criação do sistema ONU, com penetração em todos os continentes. A inserção se dá por meio de comissões regionais como a CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina⁷, preocupadas em propor soluções para os países em condições de subdesenvolvimento. Embora o receituário não fosse de fácil

⁶ Em 1947, o presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, assumiu o compromisso, diante do Congresso Nacional, de defender o mundo capitalista da ameaça socialista e comunista, lançando a Doutrina Truman e criando um marco para Guerra Fria. Para complementar a Doutrina, também foi criado o Plano Marshall, inspirado pelo Secretário de Estado, George Catlett Marshall, com a finalidade de colaborar financeiramente para a reconstrução da economia dos países da Europa devastada pela guerra. A política externa estadunidense passou a ter o foco no combate ao socialismo e na ajuda a países capitalistas em situação de fragilidade, como descrito no PONTO IV, disseminando uma ideologia liberal que garantiu o crescimento econômico dos países capitalistas desenvolvidos (IANI, 2009; RIBEIRO FILHO, 2006).

⁷ A Comissão Econômica para América Latina e Caribe foi criada em 1948 como uma organização para promover o desenvolvimento do Cone Sul. Tornou-se em um espaço de crítica as concepções ocidentais de desenvolvimento e uma organização fundamental para a criação de agendas para o desenvolvimento na América Latina (BIELSCHOWSKY, 2000).

aplicação e demandasse diversos ajustes estruturais, o sonho de desenvolvimento era considerado uma possibilidade concreta.

As organizações criadas no período pós-guerra permitem o fortalecimento do discurso do desenvolvimento nacional — “A questão do desenvolvimento econômico virou de repente uma pandemia entre políticos, jornalista e estudiosos” (WALLERSTEIN, 2002, p. 123). O desenvolvimento passou a ser visto como o crescimento econômico, em que todas as nações deveriam seguir o receituário universal dos países ricos. As eventuais assimetrias seriam superadas pelo crescimento e empuxe dos polos econômicos, com base no modelo das grandes nações, em que a redistribuição ocorreria por meio das políticas sociais, estabilizando possíveis focos de contestação e questionamento.

Entretanto, o ideal de crescimento econômico com progresso universal é afetado diretamente pelo confronto entre as duas superpotências do pós-guerra, período denominado “Guerra Fria”, que vai perdurar até o fim dos anos 1990. Nas análises de Eric Hobsbawm (1995, p. 223-252), a Guerra Fria entre EUA e União Soviética dominou o cenário internacional na segunda metade do século XX, mas foi configurada por certa estabilidade quando se conformou uma distribuição global de forças, levando a um equilíbrio de poder desigual, que não é efetivamente contestado. Além disso, a maioria das nações ocidentais, embora criticasse a hegemonia do novo império estadunidense, tinha mais receio da ameaça comunista, o que levou a uma politização do debate e a uma aceitação das propostas da Doutrina Truman. A “estabilidade” vai perdurar até meados dos anos 1970, quando o sistema internacional enfrenta uma crise de ordem política e econômica.

Outro aspecto a se considerar nesse contexto foi a estruturação de um Estado do Bem-Estar Social, o *Welfare State*. Esping-Andersen (1991), ao analisar essa política, esclarece que não existe uma definição precisa do que seja *Welfare State*. Uma definição comum é a de que ele envolve responsabilidade estatal para garantir o bem-estar básico dos cidadãos. Porém o foco dessa e de outras definições é enganoso, pois, na prática, existem vários modelos de bem-estar social. A construção de uma cidadania social é ideia fundamental de um *Welfare State*, que ganha força nas nações desenvolvidas do mundo capitalista.

Em outra perspectiva analítica, Draibe e Henrique (1988) defendem o argumento de que teria havido um círculo virtuoso entre a política econômica keynesiana e o *Welfare State*: aquela regula e estimula o crescimento econômico; este, por sua vez, arrefece os conflitos sociais e permite a expansão de políticas de corte social que amenizam tensões e, no terceiro momento, potencializa a produção e a demanda efetiva. Nesse processo, o crescimento

econômico da Europa pós-guerra permitiu a criação de políticas sociais efetivas, que objetivavam melhorar a vida dos cidadãos. Mas essa conformação política e econômica é restrita aos países em desenvolvimento, ficando os demais sujeitos a uma política de efetivo crescimento econômico, o que, no Brasil, caracteriza-se pelo conhecido “Estado Desenvolvimentista” (FURTADO, 2001; OLIVEIRA, 1981).

No plano nacional, a interferência do pensamento internacional na formulação de políticas e na melhoria da gestão no Brasil é observada em diversas análises. Octavio Ianni (2009), por exemplo, ao discutir a evolução do sistema político-econômico brasileiro, demonstra a importância da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, instituída no governo de Gaspar Dutra, nos anos 1950, e que resulta em uma formulação ideológica e na prática de uma política de desenvolvimento. Essa configuração política promove condições institucionais para uma industrialização, como a criação do BNDE, do BNB, da Petrobrás, entre outros.⁸ Aqui se formam as bases de um novo modelo gerencial, técnica e politicamente mais elaborados para gestão do desenvolvimento brasileiro. Autores como Geraldo Ribeiro Filho (2006) destacam que essas ações são resultados do Ponto IV, programa estadunidense de assistência técnica para países subdesenvolvidos no pós-guerra, em 1947. São ações políticas e estratégias de desenvolvimento ancoradas na Doutrina Truman e que possuem, no seu bojo, um posicionamento político e ideológico para as nações do Cone Sul, com o objetivo claro de garantir a hegemonia do império norte-americano e promover a dominação defendida no argumento de José Luís Fiori (2004).

Destarte, a interferência mundial nas políticas nacionais já era marca da construção dependente do Brasil, podendo ser verificada em outros momentos (OLIVEIRA, 1981; GOLDENSTEIN, 1994). De acordo com Octavio Ianni (2009, p. 97-111), a reelaboração das condições de dependência do Brasil com os Estados Unidos já é observada no Plano Salte (1949-1953), durante o governo Dutra, que buscava a coordenação dos gastos públicos, com interesses nitidamente liberais, mas com ações circunscritas aos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, coordenados internamente com o apoio do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, primeiro núcleo de gestão pública profissional do país.

⁸ O início dos anos 1950 representa um momento de amadurecimento político e técnico sobre as condições de indução de desenvolvimento econômico brasileiro. Um exemplo foi a criação, em 1953, de um grupo misto de economistas do BNDE e da CEPAL para desenvolver uma série de estudos direcionados a um programa de desenvolvimento brasileiro. Esse grupo buscou avançar além dos trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, encerrada em 1953, diante dos conflitos de interesses dos dois países pelas questões do petróleo, do café e do sistema protecionista do governo de Getúlio Vargas (IANNI, 2009, p. 119-141).

Outra iniciativa no mesmo governo foi a Missão Abbink (Comissão Mista Brasileiro-Americana), de 1948-1953, criada com a finalidade de promover estudos, diagnósticos e projetos para as políticas governamentais e do setor privado do Brasil e dos Estados Unidos. Claramente orientada pelo Ponto IV, a Missão Abbink tinha um ideal liberal para privatização e internacionalização, marcantes na reformulação da política econômica do governo Dutra. Posteriormente, segundo os argumentos de Octavio Ianni (2009, p. 119-141), essas orientações entram em choque com os ideais de industrialização e do protecionismo do governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Na configuração das políticas de desenvolvimento dos anos 1950, o Estado passa a ter uma ação clara nas atividades econômicas, mas a hegemonia norte-americana continua atuando, conformando novos processos de industrialização e dependência do Brasil (OLIVEIRA, 1981).

A partir de 1955, o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek representa um novo marco na consolidação de uma política de desenvolvimento dependente do sistema capitalista mundial. É considerado o primeiro plano global que conforma um modelo de desenvolvimento ancorado por um amplo processo de industrialização que deveria promover o crescimento econômico e reduzir as diferenças regionais. Nesse momento, o amadurecimento técnico e político permite a construção de um novo patamar de gestão do desenvolvimento. As ideias do Plano de Metas tinham inspiração nas formulações da CEPAL, criada em 1948, e também no ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros (IANNI, 1995; FURTADO, 2001).

O Plano de Metas foi elaborado com 31 ações prioritárias para impulsionar a industrialização e desenvolver as diversas regiões do país. No entanto, para execução do plano, era necessário capital internacional; para tanto, foi preciso sintonizar com os interesses das multinacionais. Embora tenha havido avanços em outras áreas, como na política agrária, o ponto central foi a industrialização, capitaneada pela indústria automobilística. Aqui, efetivamente, o crescimento econômico ganhou fôlego, tal qual uma política de Estado. O resultado do Plano de Metas foi uma mudança na matriz industrial brasileira, a começar por um modelo industrial urbano, defendido pelo paradigma hegemônico ortodoxo da teoria do desenvolvimento, que efetivamente proporcionou o crescimento econômico, com uma concentração no Centro-Sul, mas com aumento das desigualdades regionais. Como consequência, a grande pobreza no campo levou a grandes migrações e ao êxodo rural para o Sudeste do país (OLIVEIRA, 1981; IANI, 1995; FURTADO, 2001).

Outro elemento importante nesse período foi o deslocamento das preocupações do desenvolvimento com as questões regionais e, principalmente, com os descompassos entre o desenvolvimento do Nordeste e do Centro-Sul. Diante da imensa seca na região nordestina no ano de 1958, foi constituído o Grupo de Trabalho do Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), capitaneado por e dando forças às formulações de Celso Furtado, o que resultou em uma política de desenvolvimento para a região. Primeiro, criou-se o CODENO – Conselho de Desenvolvimento do Nordeste e, posteriormente, a Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. A Sudene tinha o objetivo de propor soluções para reduzir as enormes desigualdades entre as diversas regiões do país. Em outros termos, adotava uma política regional para diminuir a insatisfação das elites nordestinas, principalmente os grandes latifundiários e superar os conflitos intra-regionais, superdimensionados com a concentração econômica e política do país (OLIVEIRA, 1981; IANNI, 1995; FURTADO, 2001).

Os desdobramentos dessa política são impactados pela crise dos anos 1960. Diante de problemas políticos e econômicos que marcam governos instáveis no início da década, o país é levado ao Golpe Militar, em 1964. Sucessões de governos autoritários dominaram o Brasil de 1964 a 1985 e interferiram em todos os setores de desenvolvimento econômico nacional. As reformas institucionais e técnicas, nesse período, ocorreram em diversos programas e planejamentos: Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970), Metas e Bases para Ação Governamental (1970-1972), Planos Nacionais de Desenvolvimento (1972-1985). Entretanto, Furtado caracteriza o autoritarismo do regime militar como uma ruptura, uma “construção interrompida” dos ideais de desenvolvimento democrático com justiça social. Observa-se um período de crescimento econômico sem redistribuição, com um grande crescimento de empresas privadas, concentração de forças do setor industrial e financeiro e aumento dos desequilíbrios regionais. De acordo com Octavio Ianni,

... a política econômica governamental e as tendências de expansão da empresa multinacional combinaram-se positivamente. Assim, as relações entre o Estado e a economia surgem sob uma nova perspectiva. À medida que o poder público foi levado a manipular as condições de vida econômica, de modo cada vez mais amplo e profundo, criaram-se novas perspectivas para o funcionamento e expansão da empresa privada, nacional ou estrangeira. (...) Por um lado, o poder público reelaborou e aperfeiçoou as garantias políticas para que os investidores estrangeiros pudessem sentir seus interesses assegurados. (...) Por outro lado, o poder público também reelaborou e aperfeiçoou as condições indispensáveis ao funcionamento adequado dos mercados de capitais e força de trabalho (IANNI, 1995, p. 253-254).

Nesse sentido, a política econômica configurada durante o governo militar traz consigo o predomínio de uma visão do nacional desenvolvimentismo. Cria novas condições de dependência que, contraditoriamente, em determinados momentos, defende o nacionalismo; em outros, a integração internacional. De fato, foi um período conturbado na história brasileira e uma ruptura com as perspectivas de construção de um desenvolvimento com equidade. Essas contradições estão diretamente associadas às mudanças no mundo no último quartel do século XX.

Efetivamente, as transformações dos anos 1970 são marcadas por outro contexto. O modelo de desenvolvimento é questionado pela instabilidade política e econômica, pela crise do sistema fordista de produção e do *Welfare State*. A América Latina está imersa no autoritarismo político. A política internacional sofre os efeitos de um novo momento da guerra fria e da crise do poder hegemônico norte-americano, “ameaçada pela ascensão econômica da Alemanha e do Japão, pelo avanço tecnológico-militar da União Soviética e pela derrocada americana na Guerra do Vietnã” (FIORI, 2004, P. 80). Para Fiori, a crise é fruto de uma “compulsão expansiva e da tendência destrutiva das potências hegemônicas na busca do poder global” (p. 81). *Pari passu*, a pobreza mundial e crise de fome na África e na Ásia exigem uma nova postura perante a ordem do sistema capitalista mundial e sua possível desordem, o que demanda mudança nas perspectivas de cooperação internacional Norte-Sul.

Em meados dos anos 1970, o mundo entra no que chamou de Segunda Guerra Fria. Coincidiu com uma grande mudança na economia mundial, o período de crise a longo prazo que caracterizaria as duas décadas a partir de 1973, e que atingiu o clímax no início da década de 1980. (HOBSBAWM, 1995, p. 241)

Após anos de efervescência econômica, a década de 1970 marca o início da crise de um modelo de desenvolvimento e provoca um desacordo teórico entre aqueles que veem a crise como superficial e forjada, até seus opositores radicais, que professam o fim completo e a morte do Estado do Bem-Estar. Para Esping-Andersen (1991), existe um paradoxo na crise do *Welfare State*.

Em geral acredita-se que as reações violentas ao *Welfare State* e revoltas anti-taxação são denotadas quando os gastos sociais tornam-se grande demais. Paradoxalmente, o oposto é que é verdade. Os sentimentos contrários ao *Welfare State* durante a última década foram mais fracos quando as despesas foram maiores (...) Os perigos de reações violentas contra o *Welfare State* não depende dos gastos, mas do caráter de classes dos *Welfare States*.(ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 116)

O abalo no financiamento e no apoio político ao Estado do Bem-Estar Social leva ao fortalecimento de uma nova perspectiva liberal como a solução para a humanidade. Era a ótica de menos Estado e mais mercado. O neoliberalismo nasce em um cenário marcado pelo

novo receituário liberal, reconfigurado na Escola Austríaca e na Escola de Chicago, a partir da sociedade de *Mont Pèlerin*, capitaneada pelos intelectuais Friedrich Hayek e Milton Friedman. Na visão de Dupas (1994), é preciso indagar quais as causas do discurso liberalizante e investigar suas relações com o processo de globalização da economia.

As reformas estruturais dos fins dos anos 1980 já marcam uma nova configuração na ordem política mundial: a hegemonia da política neoliberal assola de forma mais grave os países periféricos, dá ênfase no mercado como condutor das ações locais e internacionais e afeta diretamente a condução das políticas públicas e a estrutura do aparelho de Estado (GENTILI, SADER, 1996).

Para Sader e Gentili (1996), o neoliberalismo defende um Estado forte para alcançar um Estado mínimo e garantir reformas estruturantes que possibilitam o livre funcionamento do mercado e a ampla reprodução do capital, mesmo nos espaços periféricos⁹. Adotado inicialmente nos governos conservadores do primeiro mundo (Margaret Thatcher e Ronald Reagan) e em algumas nações isoladas, a exemplo do Chile, passa, com o fim da guerra fria, a ser um modelo universal, reforçado pelo consenso de Washington no início dos anos 1990 e pela imposição das agências intergovernamentais, como o Banco Mundial e o FMI.

A fórmula “menos Estado e mais mercado” propõe uma resposta aos problemas de produtividade, um desenvolvimento dos elementos do mercado e um modelo de legitimação individualista contra o modelo solidarista-welfarista que prevalecia e, por si só, seria ineficiente. Do ponto de vista econômico, dentro de um processo de internacionalização, esta fórmula quer dizer: mais recursos para os investimentos privados, maior dependência nacional dos núcleos fortes da economia mundial e espontaneísmo econômico levando à homologação dos processos de modernização universalizados. Em termos sociais, almeja-se a redistribuição mais elitista dos recursos e uma competição de classes desigual. Em termos políticos, indica um direcionamento antinacional (ou pelo menos não nacional) das classes dominantes.

A prática neoliberal passou a ficar mais acirrada nos anos 1990, com a configuração do receituário que John Williamson denominou de “Consenso de Washington”: um conjunto de medidas de política econômica que levariam a um modelo de desenvolvimento em tempos

⁹ Para Sader e Gentili (1996), no neoliberalismo a reforma monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo, para alcançá-la seria necessária uma disciplina orçamentária através da contenção dos gastos com bem-estar e da restauração da taxa “natural” do desemprego (recriar o exército de reserva). Reformas fiscais também eram imprescindíveis para incentivar os agentes econômicos, ou seja, redução de impostos sobre os rendimentos altos. Deveria haver uma “desigualdade saudável”, dinamizando as economias avançadas e levando ao crescimento. As reformas estruturais eram fundamentais para conformar um novo modelo de Estado e de sociedade.

de globalização e abertura de mercados. Tais práticas foram adotadas na maioria dos países em desenvolvimento, diante de suas graves crises, principalmente na América Latina, como imposição dos organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial e do FMI. (BATISTA, 1994; PEREIRA, 2010)

A imposição da agenda e as contradições do discurso sobre o desenvolvimento podem ser constatadas claramente nas análises de Elsa Kraychete (2005, 2006) sobre as concepções do Banco Mundial,

O êxito de uma estratégia para o desenvolvimento, segundo essa concepção, decorre da combinação de ações centradas no mercado, com o governo oferecendo estrutura legal que contemple a formulação e o poder de fazer cumprir as leis da competição, disponibilizando infraestrutura nos ambientes onde o setor privado já não seja fornecedor, ou não tenha interesse em se fazer presente, e organizando um sistema financeiro estável e eficiente que estabeleça confiança nos mercados das finanças (...) Nessa concepção de desenvolvimento, não está presente uma estratégia distributiva que vá além dos limites da equidade. (KRAYCHETE, 2006, p. 425-426)

Ao fazer uma análise dos resultados do neoliberalismo, do ponto de vista econômico, nos países do Ocidente, encontram-se os maiores êxitos na queda da taxa de inflação e na recuperação da taxa de lucro. No entanto, o seu fim principal — a reanimação do capitalismo avançado, restaurando as altas taxas de crescimento vistas antes da recessão dos anos 1970 — mostrou-se decepcionante.

As críticas são claras no fim dos anos 1990, quando os resultados dessas políticas demonstram que o número de pessoas vivendo na pobreza aumentou mais de 100 milhões, em relação ao número estimado de 2,8 bilhões vivendo com menos de 1 dólar por dia em 1998, fato destacado por J. STIGLITZ (2002). Dados da ONU indicam que os três homens mais ricos do mundo possuem mais ativos que o PNB conjunto dos 48 países mais pobres. De acordo com o Coeficiente Gini¹⁰, o Brasil detém altos índices de desigualdade. Apesar das últimas pesquisas e da propaganda do governo apontar quedas sucessivas na desigualdade de renda no Brasil, dados do Censo 2010 (IBGE, 2011) demonstram que os 10% mais ricos no País têm renda média mensal trinta e nove vezes maior que a dos 10% mais pobres. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os 10% mais pobres ganhavam apenas 1,1% do total de rendimentos, enquanto os 10% mais ricos ficaram com 44,5% do total. Outro recorte revela o rendimento médio no grupo do 1% mais rico é R\$ 16.560,92. Os dados valem para a população de 101,8 milhões de brasileiros com 10 anos ou mais de idade e algum tipo de rendimento em 2010 (IBGE, 2011).

¹⁰ Coeficiente de Gini, parâmetro internacionalmente usado para medir a concentração de renda.

Como observado acima, as críticas ao rígido receituário para enfrentar os dilemas da modernidade partem dos próprios intelectuais liberais. Joseph Stiglitz (2002, p. 7), por exemplo, sugere a necessidade de uma nova concepção de desenvolvimento, acompanhando uma redefinição de rumos no Banco Mundial. Para ele é necessário definir prioridades, exigir limitações de recursos e estabelecer coordenação em que o planejamento estatal não vise a ser um substituto dos mercados ausentes; e, por fim, usar o processo de formulação da estratégia de desenvolvimento para a formação de consensos.

A perplexidade diante do fim da guerra fria e da hegemonia do pensamento neoliberal colocou em questionamento alguns princípios e debates teóricos, o que permitiu o surgimento e o fortalecimento de novos modelos de análises.

As transformações sociais e políticas, iniciadas na década de 1970, deram origem a uma nova forma ‘pós-moderna’ de organização da política mundial, onde os estados nacionais cederam seu lugar a um novo tipo de Império, que já não seria mais a projeção do imperialismo do poder de um estado nacional, seria um novo tipo de soberania supranacional, que corresponde à superestrutura da economia globalizada (HARDT e NIGRI *apud* FIORI, 2004, p. 101-102)

Aqui, percebe-se de que forma os diferentes modelos e usos da globalização geram paradoxos em termos da relação nacional e internacional. A globalização capitalista, focada nos princípios hegemônicos de um novo liberalismo utilitário, reproduz e agrava as condições desiguais da sociedade de consumo, acentuando os conflitos de classes e grupos, impondo padrões e definindo os rumos das políticas — seja econômica, regional, social, ambiental ou cultural.

A globalização é vista aqui como um processo multidimensional, que mostra seus efeitos há bastante tempo, mas ganha projeção extraordinária a partir dos anos 1990. Sua face mais visível está no processo de transformação tecnológica, impactado pelos avanços das tecnologias de informação e comunicação, permitindo a existência de uma rede mundial de inter-relacionamento que quebram as barreiras de espaço e tempo. Na dimensão financeira, observa-se sua face mais realista, demonstrando o modo pelo qual a fluidez e a volatilidade dos capitais provocam transformações nos conceitos tradicionais, como a soberania nacional e a territorialidade. Além das dimensões mais vistas, há uma dimensão ideológica que consolida o pensamento único do neoliberalismo, uma racionalidade individualista e utilitária redefine as relações entre Estado, sociedade e economia. Outra dimensão menos palpável é a cultural, que incute modos homogêneos de vida, por causa da facilidade da circulação da informação e da “espetacularização” da vida em sociedade, criando uma cultura global uniforme. E, por fim, há uma dimensão normativa, com a propagação de uma institucionalidade hegemônica

que entra na agenda de políticas públicas de todas as nações. Assim, a força da globalização na contemporaneidade promove efeitos multidimensionais em diversas escalas, do local ao internacional. Esses efeitos provocam mudanças na forma de agir e pensar da sociedade. (BARTELSON, 2000, THERBORN, 2000; TARROW, 2002)

Porém, o mesmo aparato que dá condições aos processos de inter-relações mundiais que beneficiam os grandes capitalistas, também promove os movimentos de “alterglobalização”, criando redes e espaços de contestação alternativa e contra-hegemonia. Tal ação permite o surgimento de novas discussões na agenda das políticas públicas e o aparecimento de atores preocupados com a construção de outra ordem mundial distinta da lógica do mercado e de uma visão utilitarista do mundo. Esse movimento, aparentemente paradoxal, constrói situações controversas nas disputas pelas definições dos caminhos das políticas e afeta a ação desde os espaços locais até as discussões internacionais. (TARROW, 2002)

No contexto dessas transformações, o Brasil incorpora a pressão por reformas estruturais e transforma seu modelo de desenvolvimento e gestão pública. As inúmeras crises inflacionárias dos anos 1980 levam à rediscussão dos modelos de desenvolvimento e de ação do Estado. Nesse processo, a redemocratização brasileira a partir de 1985 teve um papel diferenciado. A abertura e a Constituição de 1988 configuram um novo momento de garantia dos direitos de cidadania, de redescoberta do processo democrático e cria mecanismos de inclusão política e de participação. A promulgação da Carta Magna representou uma verdadeira reforma do Estado (COSTA, 2008). Logo, em 1994, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, realiza-se a reforma efetiva do Estado, conduzida por Bresser Pereira.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para se tornar seu promotor e regulador. O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura. Considerando essa tendência, pretende-se reforçar a governança — a capacidade de governo do Estado — por meio da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania. (COSTA, 2008, p. 863-864)

A reforma do Estado dos anos 1990 está inserida no receituário hegemônico do neoliberalismo que marcou as últimas décadas do século XX. E seus efeitos continuam em

pleno vapor na sociedade brasileira, permeando diversas instâncias e promovendo uma “nova gestão pública” com foco gerencial, que defende o rompimento com os entraves dos modelos de gestão burocrática e com a persistência patrimonialista e, ao mesmo tempo, garante sua continuidade (PINHO; SACRAMENTO, 2011; PINHO, 1998). A chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores, em 2003, não altera a proeminência da valorização do econômico. É certo que o governo Lula trouxe um novo modelo político, com uma estratégia deliberada que garantiu os ganhos do capital com uma mão e promoveu políticas sociais com a outra, o que permitiu a diminuição do nível linear da pobreza e retomou uma política nacional de desenvolvimento. O Governo Dilma mantém essa linha de ação, entretanto, os problemas estruturais não foram enfrentados e a durabilidade dos ganhos sociais e econômicos dessa política não é clara, questão a ser discutida nos capítulos seguintes.

Se a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética representam claramente o fim da guerra fria e uma nova configuração de poder, o século XXI traz consigo marcos de transformações e instabilidades. O seu nascedouro, o 11 de setembro de 2001, promove o aumento da necessidade de reflexão sobre as relações internacionais e suas instituições. As recorrentes crises mundiais mostram seu rebatimento nas políticas nacionais, no modelo de desenvolvimento escolhido e nas formas de cooperação entre as nações. O desrespeito do poder norte americano às determinações do Conselho de Segurança na invasão do Iraque, a instituição da “guerra preventiva e a ascensão da China como potência econômica representam novas perspectivas na ordem mundial. Ao mesmo tempo, o discurso de reformulação da ONU, a proposta da Assembleia dos Povos, a emergência das discussões ambientais e humanitárias e a força da “Primavera Árabe” permitem vislumbrar possíveis caminhos para uma nova política internacional. Todos esses pontos exigem um aprofundamento na análise do papel das instituições internacionais pelo mundo e seus rebatimentos nas novas formas de políticas (MESSARI, 2003) e nas ações nos espaços nacionais, regionais e locais. Assim, a partir dessa leitura de contexto da atualidade, parte-se para apresentar a construção do modelo analítico que irá nortear a tese.

2.2 A VISÃO NEOGRAMSCIANA COMO MARCO DE ANÁLISE DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O papel das organizações internacionais nos projetos de desenvolvimento brasileiro demanda novos olhares para além dos debates tradicionais sobre a cooperação Norte-Sul. De acordo com Mônica Herz e A. Hoffmann (2004, p. 65-66), a Teoria Crítica e as contribuições de Antônio Gramsci, fortemente associadas ao marxismo, passaram a ser uma nova perspectiva na análise das relações internacionais, a partir dos anos 1980, por meio dos estudos de Linklater e Robert Cox, caracterizados como neogramscianos. Essa nova perspectiva passou a ser um dos pilares de análise desta tese, fundamento apresentado inicialmente no Encontro Nacional da ANPAD, em 2008, na sessão de Estudos Organizacionais Críticos, incorporando os dados preliminares da pesquisa e elementos da atuação do FIDA a projetos de desenvolvimento no Nordeste brasileiro (SANTANA e OLIVEIRA, 2008).

Conforme as observações acima, essa proposta de análise pertence a uma perspectiva da teoria crítica, abordagem teórica que questiona a teoria tradicional e busca articular teoria e prática dos problemas contemporâneos na busca da transformação da sociedade e da emancipação humana. É tradicionalmente associada à Escola de Frankfurt, cujos pensadores mais proeminentes Max Horkheimer, Theodor Adorno e Jürgen Habermas empreendem uma crítica à epistemologia positivista e a ideia de que produzir conhecimento consiste em investigar a regularidade do comportamento, com base em evidências empíricas e modelos abstratos (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 66).

Esse novo caminho analítico permite ampliar o foco da análise de Gramsci para a análise internacional, refletindo sobre as formas de inclusão e exclusão em diferentes subespaços. Embora não se possa desconsiderar a crítica de Sebastião Velasco e Cruz (2004, p. 18), ao afirmar que, apesar do pensamento de Gramsci ser múltiplo, abordando diversos temas da política internacional, essa é uma preocupação secundária em sua obra, mais focada na análise da unidade nacional da Itália, impactada com a derrota da revolução e da vitória do fascismo. De fato, o que interessa aos neogramscianos é o uso das noções básicas de Gramsci que permitam compreender as transformações do capitalismo e analisar a política internacional — “o que Robert Cox, Stephen Gill e Graig Murphy, entre outros, se propõem é ajustar sistematicamente as categorias de Gramsci e torná-las operativas no contexto das relações internacionais” (VELASCO e CRUZ, 2004, p. 18). Nesse sentido, o uso das

categorias dos neogramscianos nesta tese tem o objetivo de avançar em uma análise multiescalar, observando como os elementos da cooperação internacional nas políticas nacionais afetam as ações de desenvolvimento regionais e locais.

Na construção desse campo, Robert Cox (1996) foi pioneiro, ao adaptar os constructos das análises gramscianas às relações internacionais, associando o conceito de hegemonia a uma concepção de poder. Assim, a hegemonia seria criada pela relação entre coerção e consenso, por meio dos “aparelhos privados de hegemonia”. O consenso é visto do mesmo modo que um processo construído pela articulação, fortalecimento ou descrédito das instituições de uma sociedade civil, tanto na esfera nacional, quanto nas relações internacionais. Perspectiva que também pode ser utilizada em subespaços regionais. O que em Gramsci é descrito como aparelhos privados de hegemonia, ou seja, organizações que não pertencem à esfera do Estado, para Robert Cox, ultrapassa as fronteiras do Estado-Nação para constituir as condições de conformação de uma sociedade civil global, mediante as diferentes instituições e organizações internacionais que atuam em diversos espaços nacionais, principalmente, por meio da cooperação internacional.

Cox se refere a forma consensual que o poder adquire na constituição de uma ordem mundial, podendo assim ser aceita pela partes dominadas. Uma determinada classe social exerce a hegemonia quando transcende seus interesses econômicos particulares e é capaz de conectar diversas aspirações, interesses e identidades formando um bloco histórico. Os intelectuais têm um papel fundamental neste processo, desenvolvendo e sustentando imagens mentais, tecnologias e organizações que vinculam os membros de uma classe e de um bloco histórico na formação de uma identidade comum. (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 66)

Com base nessa interpretação, a constituição de um bloco histórico¹¹ é um processo sociopolítico-econômico configurado pelo uso do poder hegemônico, não apenas da força, mas do convencimento de que um modelo de sociedade deve ser vivido por todos. A conformação de uma sociedade civil¹² consensual é fundamental na obra de Gramsci. A sociedade civil é configurada por um conjunto de relações sociais, por meio de organismos denominados privados, incluindo as organizações não governamentais e os movimentos sociais que, para os neogramscianos, devem ter ação internacional. É um complexo de relações ideológicas e culturais que abrange a vida espiritual e intelectual (GRAMSCI, 1978, 2006).

¹¹ “Termo utilizado por Antonio Gramsci para se referir às relações entre a base socioeconômica e as práticas políticas e culturais. Para Gramsci, a transformação da sociedade envolve idéias e economia e o estabelecimento de uma nova hegemonia” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 66)

¹² O conceito de Sociedade Civil é demasiadamente complexo e ganha sentidos e perspectivas diferenciadas de acordo com a abordagem teórica que a trata, como pode ser observado nas análises de Norberto Bobbio (1997, 1999).

Assim, o modelo de desenvolvimento de uma sociedade seria conformado pelo poder hegemônico de uma classe, ou de frações dessa classe, e condicionaria a sociedade civil a viver em determinadas condições ou a ter o desejo de progresso para atingir essas condições consensuais de vida. Tal modelo, após o pós-guerra, passa a ser reconfigurado com a atuação ativa das organizações internacionais. Nesse aspecto, surge o conceito bastante esclarecedor de hegemonia de Gramsci. Ele a coloca como um processo de dominação da classe dominante, por meio de sua liderança moral, política, cultural e intelectual, com o objetivo de conquistar o “consentimento ativo” dos grupos dominados, impondo sua visão de mundo como abrangente e universal.

Também é possível pensar o modelo de desenvolvimento por meio do conceito gramsciano de hegemonia sistematizado por Bobbio (1997),

‘direção suprema’ usada para indicar o poder absoluto (...) capacidade de direção intelectual e moral, em virtude da qual, a classe dominante consegue ser aceita como guia legítimo (...) [levando a] passividade da maioria da população diante das metas impostas à vida social e política de um país. (BOBBIO, 1997, p. 579-580).

No caso da ação política estadunidense, a hegemonia de um modelo de desenvolvimento tem seu auge no pós-guerra, quando o padrão norte-americano passa a ser um estilo de vida procurado pela maioria dos países do mundo, alterando padrões culturais e tradições, em busca de necessidades e desejos de uma sociedade de capitalismo intenso, ou seja, uma sociedade utilitarista baseada nos valores individuais e de mercado. As organizações internacionais tiveram um papel decisivo na construção dessa ideologia, por aquilo que Antonio Gramsci (1978) chamou de ‘aparelhos privados de hegemonia’, instituições representadas desde a escola até a mídia, inclusive pela Igreja no Ocidente, que tentam incutir nas pessoas princípios hegemônicos (leia-se norte-americanos) do bem comum, do correto, do que é bom para todos, para a sociedade¹³. Assim, conforma-se uma cultura e uma sociedade de caráter mais global que representam claramente os interesses dos grupos dominantes, com força internacional e que incutem a ideologia do que é melhor para todos, muitas vezes trabalhada por organismos internacionais, por meio de programas de cooperação, afetando as ações individuais e os programas de governo, como na difusão e implementação das melhores práticas (*Best Practices*) para o desenvolvimento. Pode-se observar que, mesmo nas relações internacionais, a manutenção da hegemonia é garantida por

¹³ A discussão sobre o mito do progresso é encontrada em diversas análises, tal como em Gilberto Dupas (2006).

uma relação de coerção e consenso, isto é, o soldado e o diplomata constroem alianças e dão respostas às questões debatidas no campo ideológico entre aliados e dependentes.

Ao mesmo tempo, as organizações mundiais e os outros sistemas de governança para os quais elas apontavam ajudaram a mitigar os conflitos que acompanham a expansão do sistema industrial: elas privilegiaram alguns trabalhadores nos países industrializados, asseguraram investimentos em países menos desenvolvidos... As agências ajudaram também a aperfeiçoar o próprio sistema de Estados estendendo-o a todas as partes do globo... Ao fortalecer o Estado-Nação e o sistema de Estados, as organizações intergovernamentais globais (OIGs) da era ONU também ajudaram a conter os maiores desafios ao capitalismo industrial, os sistemas comunistas soviético e chinês, por mais de uma geração. Hoje algumas das mesmas agências recebem o encargo de ajudar à reincorporação dos Estados pós-comunistas na ordem capitalista mundial. (MURPHY *apud* VELASCO E CRUZ, 2004, p. 20)

Pela argumentação de Murphy, a cada momento, os organismos internacionais alteram a agenda de cooperação para atender a novas demandas globais e manter a “ordem” e o domínio mundial. A cooperação internacional tem um papel fundamental nesse processo, pois contribuiu para definir temas prioritários e financia programas considerados estratégicos, que se transformam de acordo com os interesses de diferentes grupos, incutindo um discurso de desenvolvimento como um ideário de progresso mais equitativo e universal. Com as transformações conjunturais, a ação dessas organizações migra da ênfase em políticas sociais durante o *Welfare State* para políticas baseadas no receituário neoliberal, que, ao mesmo tempo, difunde a idéia de mercado competitivo com estado regulador mínimo e promove programas de desenvolvimento de capacidades individuais para os que podem ser incluídos no mercado, ou ainda a ajuda assistencial para os excluídos, a exemplo dos projetos de combate à pobreza. Nesse ponto, as análises neogramscianas dão respostas mais efetivas para o entendimento dos conflitos de interesses, representados na esfera do internacional e da soberania nacional, opondo a hegemonia e a contestação, assim como o desenvolvimento local e o global.

Entretanto, Sebastião Velasco e Cruz (2004, p. 19) ressalta que discutir a legitimidade das categorias de análise que os neogramscianos levam para relações internacionais é “um debate sem fim sobre a correta interpretação do pensamento desse autor notavelmente criativo e tão pouco sistemático”. O foco de sua análise é a obra de Craig Murphy, *International organization and industrial change, Global governance since 1850*, que se preocupa em discutir a governança global como forma de reprodução pacífica da ordem capitalista mundial, baseada na atuação das organizações intergovernamentais na criação de normas e padrões de desenvolvimento para o mundo. (MURPHY, 1994; VELASCO E CRUZ, 2004, p. 19)

Nessa análise do sistema global, os organismos internacionais são considerados “aparelhos privados de hegemonia”, com alcance geral ou específico. Assim, Murphy analisa as organizações intergovernamentais globais (OIGs) constituídas pelo sistema ONU, como a OMC, o FMI, o Banco Mundial, entre outras. São organizações e instituições, mais ou menos formalizadas, em cuja interpretação predomina a ação das elites, em uma relação desigual entre o norte e sul, os desenvolvidos e os em desenvolvimento, entre o centro, a periferia e a semiperiferia. Para Murphy (1994), a governança global cria um espaço em que os interesses e ideias dominantes são apresentados como universais, reproduzidos a partir das OIGs, proporcionando a perpetuação da dominação e da hegemonia capitalista. A preocupação de Murphy está na compreensão do processo de conformação do sistema institucional montado sob a regência dos Estados Unidos no imediato pós-guerra, momento em que as organizações internacionais tiveram o papel de reprodução do modo capitalista de produção que, mesmo em sua diversidade, dissemina um pensamento hegemônico.

Essa leitura crítica do papel dos organismos ou organizações internacionais, como é denominada no campo da Administração, também é verificada em diversas análises. Mesmo não trabalhando com uma leitura gramsciana, observa-se, em diversos estudos sobre o papel do Banco Mundial, um pensamento que destaca a força hegemônica das instituições internacionais financiadoras do desenvolvimento. João Márcio Pereira (2010), ao realizar um amplo estudo sobre a ação do Banco Mundial, destaca que a instituição jamais foi um banco tradicional, pois atua como agente financiador, político e intelectual ao definir agendas das políticas nacionais, ao liberar recursos em programas de diversas finalidades e em definir metodologias e prioridades. Em Elza Kraychete (2005) também se observam reflexões críticas sobre o papel ideológico e hegemônico do Banco na criação e disseminação do discurso liberal, que condiciona uma agenda de políticas públicas em todo o mundo.

Nesse amplo coro de crítica às organizações internacionais, os neogramscianos levantam importantes categorias de análise para compreender os mecanismos de fortalecimento de uma hegemonia capitalista, principalmente, na atuação em países periféricos, argumento verificado nas obras de Robert Cox (1996, 2002). A hegemonia se expressa na sociedade tal qual o conjunto de instituições, ideologias, práticas e agentes que compreendem a cultura dos valores dominantes. Está presente no aparelho da escola, no aparelho cultural, na organização da informação, no planejamento de vida, no urbanismo, além de nos aparelhos possivelmente herdados de um modo de produção tradicional, a exemplo da Igreja e de outras instituições religiosas. (COUTINHO, 1989). Está presente

também no processo de governança global, impondo uma ordem internacional consensual (COX, 1996).

De certa forma, essa preocupação já estava expressa nos escritos originais de Gramsci, em suas análises sobre o impacto do fordismo e do “americanismo” da sociedade mundial — “(...) embora a hegemonia seja ético-política, ela também deve ser econômica, deve necessariamente ser baseada na função decisiva da atividade econômica” (GRAMSCI, 1978, p.102). Para Gramsci, o fordismo exercia uma hegemonia no mundo do trabalho e essa hegemonia possuía outras dimensões, a exemplo da cultural, da educacional, da política, da filosófica, etc., provocando o que ele denominava de “americanismo” na sociedade (GRAMSCI, 2006). As transformações do mundo globalizado e as mudanças provocadas pela reestruturação produtiva trazem nova conformação à hegemonia, principalmente, por um discurso de um novo liberalismo que domina o mundo no fim do século XX e coloca o mercado e as ações individuais como pontos privilegiados para alcançar o desenvolvimento. (KRAYCHETE, 2005; PEREIRA, 2010)

A interpretação de Murphy (1994) avança ao considerar que “a reprodução, em escala ampliada, da economia capitalista mundial requer a intervenção de organismos intergovernamentais”. Mas nem sempre essas organizações são fruto da ação dos mercados ou da dinâmica social da economia — “Elas resultam de ações de alcance estratégico informadas por visões de longo prazo sustentadas por certa classe de agentes” (p. 22). Aqui, Murphy destaca o papel dos intelectuais na criação, desenvolvimento, valorização ou descrédito das organizações e de seus programas e projetos. A força do discurso dos diferentes atores, em diferentes escalas e espaços, tem papel fundamental na conformação dessas organizações e na manutenção do sistema capitalista.

Nesse aspecto, constata-se que as análises de Murphy são um contraponto às explicações de Robert Keohane, defensor de um institucionalismo liberal, sobre a interação entre as instituições internacionais e os Estados. Para Keohane (1984), quando uma coalizão poderosa de governos nacionais percebe possibilidades de ganhos com a cooperação interestatal, ocorre o fomento às inovações institucionais. Isso pode ser verificado na avaliação dos programas de financiamento em determinadas políticas públicas nacionais. Entretanto, Murphy acrescenta, ao analisar a história das organizações mundiais, que elas não beneficiam apenas os governos, mas “uma coalizão suficientemente poderosa de forças sociais no interior e através das sociedades nacionais” (MURPHY, 1994). Tal fator é muito pertinente quando se observa a ação das forças que sobrevivem da indústria da seca no

Nordeste do Brasil e provoca indagações sobre os motivos pelos quais instituições como o Banco Mundial e o FIDA ganham cada vez mais importância no “financiamento” dos projetos de desenvolvimento.

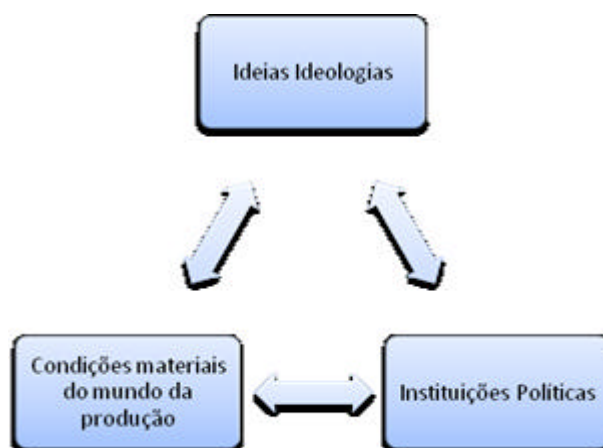
Coalizões de Estados e forças sociais poderosas ‘selecionam’ as instituições internacionais destinadas a sobreviver sustentando acordos e continuando a financiar as OIGs. As instituições que não sobrevivem são aquelas que os Estados-membro mais importantes abandonam, deixam de financiar, simplesmente ignoram, ou não conseguem renovar. (MURPHY, 1994)

Tanto no campo internacional quanto na definição das políticas públicas nacionais, os atores internacionais passam a ter um papel fundamental na arena política: o que é importante ser realizado, onde e com a cooperação de quem. Percebe-se, aqui, concatenada com a visão de Cox (1996) e Murphy (1994), a ação clara dos intelectuais no jogo de força da ação coletiva, que abrange os quadros das organizações internacionais, a burocracia estatal, as forças do mercado, até os movimentos sociais internacionais e locais.

Assim, as concepções de Estado Ampliado em Gramsci (2006), ao colocar a sociedade civil e suas ideias e conformações na superestrutura do Estado, reforçam não apenas o aparato coercitivo de domínio da classe burguesa, mas, e fundamentalmente, a necessidade de obter o consenso para garantir a estabilidade da nação e do mundo. O Estado estaria amoldado pela coerção e pelo consenso, e a sociedade civil seria um elemento presente na estrutura desse Estado (COUTINHO, 1989), acrescido, na contemporaneidade, da ascensão das organizações internacionais e de uma sociedade civil global nesta arena política.

Para estabelecer uma plataforma analítica, Cox (COX e SINCLAIR, 1996, p. 99-113) sugere um modelo de inspiração gramsciana e utiliza três níveis de análise que buscam compreender o sistema da ordem mundial. Esse modelo contempla as idéias ou ideologias, as condições materiais do mundo da produção e as instituições políticas (institucionalização) como forças interdependentes que se articulam na configuração do mundo contemporâneo.

Figura 3 - Níveis de análise neogramscianos.



Em seus desdobramentos, Cox propõe, como dito acima, três níveis de análise. No vertical, ocorrem as relações entre Estados e organizações internacionais. No segundo nível, ele debate a relação Estado (Sociedade política) *versus* Sociedade civil. E, por fim, no terceiro nível, as capacidades do processo produtivo. Destaca ainda a institucionalização como um tipo de hegemonia, que pode ser um processo material e imaterial e que ultrapassa a fronteira dos Estados, tornando estes e as suas políticas, dependentes da internacionalização de políticas, da produção, das forças sociais e da estrutura de classes. Mas Cox também reforça a possibilidade de uma nova hegemonia a partir das forças sociais que conduziriam a uma futura ordem mundial.

Three categories of forces (expressed as potentials) interact in a structure: material capabilities, ideas, and institutions (...) Ideas are broadly of two kinds. One kind consists of intersubjective meanings, or those shared notion of the nature of social relations which tend to perpetuate habits and expectations of behavior (...) The other kind of ideas relevant to a historical structure are collective images of social order held by different groups of people. These are differing views as to both the nature and the legitimacy of prevailing power relations, the meanings of justice and public good, and so forth. (COX e SINCLAIR, 1996, p. 98-99)

Essa análise engloba outro conceito fundamental na atuação dos organismos internacionais, expresso por Gramsci no início do século XX, quando ele elaborou os conceitos de contra-hegemonia e guerra de posição. Contra-hegemonia “é um conceito de estratégia político-cultural que procura deslocar o equilíbrio dos aparelhos privados de hegemonia e dos seus intelectuais na direção de um novo projeto político-social” (BOCAYUVA e VEIGA, 1992, p.22). Na visão de Gramsci, sua construção passa pela busca de consenso por parte da classe operária, pela superação do corporativismo e pela construção de alianças, de modo a responder às questões de interesse dos aliados. Gramsci pensava na

questão meridional italiana (norte desenvolvido e sul atrasado), além do contencioso entre o nacionalista Stalin e o internacionalista Trotski no Partido Comunista Soviético. A contra-hegemonia deveria reverter o papel dos aparelhos privados de hegemonia por dentro¹⁴ e por fora, realizando também a criação ou ampliação de instituições produtoras de independência organizativa e cultural dos trabalhadores, gerando de forma articulada uma outra visão de mundo. (BOCAYUVA e VEIGA, 1992, p.23)

O projeto socialista e a construção de um novo bloco histórico supõem o desenvolvimento de uma pluralidade de sujeitos políticos coletivos cuja unidade e peso indispensáveis das classes trabalhadoras só podem ser colocados no terreno da construção consensual ou hegemônica.” (BOCAYUVA e VEIGA, 1992, p.23)

O pensamento neogramsciano mostra o peso da confrontação de discursos na constituição das organizações internacionais, sendo vistas como criações conscientes dos intelectuais — arquitetos de novos blocos históricos. Em sua análise histórica, Murphy (1994) observa que a arena política torna-se complicada por conta da fragmentação dos intelectuais e da defesa de pontos divergentes, com o predomínio dos “liberais internacionalistas” de um lado, mais exitosos na construção das organizações mundiais, e a existência dos “funcionalistas liberais” do outro.

Em cada crise da ordem mundial, os internacionalistas liberais lideram coalizões transnacionais que pressionaram os governos para convocar conferências, estabelecer acordos internacionais, e criar OIGs experimentais para levar a cabo duas tarefas básicas (...) fomentar a indústria através da criação e da garantia de mercados internacionais [e] **administrar potenciais conflitos com forças sociais organizadas capazes de se opor à extensão do sistema industrial.** (MURPHY *apud* VELASCO E CRUZ, 2004, p. 24) *grifo nosso.*

A orientação político-ideológica é fundamental nesse processo. De um lado, os construtores dos sistemas públicos (*public system builders*) surgem em função da percepção de certas temáticas da vida econômica ou social e, a partir de ações individuais, isoladas, de intelectuais criativos ou de técnicos, criam planos que serão importantes no futuro. De outro, a rivalidade entre intelectuais se apresenta profissionalizada por agentes de organizações, públicas ou privadas, em uma rede articulada atualmente pela ONU, o que pode ser visto na multiplicidade de posicionamento entre as OIGs. (VELASCO E CRUZ, 2004, P. 27-28)

Nesse arcabouço, há um amplo espaço para a discussão da incorporação das regiões periféricas, com destaque para o papel das organizações internacionais no fomento econômico

¹⁴ Gramsci sugere a estratégia política de uma guerra de posição, em que as batalhas devem ser travadas de início no âmbito da sociedade civil, visando à conquista de posições e de espaços, da direção ideológica e do consenso dos setores majoritários da população, para o acesso ao poder de Estado e sua posterior conservação. Em vez da guerra de movimento, um confronto frontal e armado. (COUTINHO, 1989. p. 104)

e na assistência social ao Terceiro Mundo, hoje tratado como uma cooperação Norte-Sul. Aqui, o papel das orientações ideológicas é fundamental, pois estabelece um confronto no campo e nas relações Norte-Sul para a criação de uma nova ordem mundial, conforme destaca Murphy (1994).

Assim, as ideologias, as condições materiais e a hegemonia das instituições políticas são as categorias analíticas que procuram demonstrar a conformação das organizações e instituições a uma ordem mundial. Entretanto, essas configurações estão sujeitas a uma arena complexa de disputas políticas, é o que se observa mais detalhadamente nas inter-relações entre o FIDA e o governo do Estado da Bahia no Nordeste Brasileiro.

2.3. A POLISSEMIA DO CONCEITO DESENVOLVIMENTO

Há pelo menos meio século, o conceito de desenvolvimento passou a ser um tema dominante na agenda política e acadêmica e, conseqüentemente, os desdobramentos de seu estudo provocaram o aparecimento de diferentes perspectivas sobre tal conceito e o modo de alcançá-lo (WALLERSTEIN, 2002; OMAN e WIGNARAJA, 1991). Esta seção pretende refletir sobre o processo de amadurecimento do que seja desenvolvimento, e suas estratégias. Procura-se compreender a trajetória em que o desenvolvimento vai se consolidando e se alterando de uma perspectiva produtivista, centrada no crescimento econômico, para novas necessidades sociais e ambientais. Não há a pretensão de abordar todas as vertentes teóricas e autores, dada a complexidade e a diversidade de analistas que discutem o tema. Busca-se mapear grandes eixos de estratégias de desenvolvimento que se consolidaram desde a última metade do século XX e permitiram compreender a evolução do conceito, além de pensar nos desafios atuais do mundo marcado pelos condicionantes da globalização e por crises constantes. As diversas perspectivas ou modelos de estratégias de desenvolvimento serão utilizadas para compreender a gestão dos projetos de desenvolvimento regional/territorial.

Como observado na leitura do contexto do desenvolvimento contemporâneo (item 2.1), este é um dos conceitos da modernidade que encerra em si grandes paradoxos. Ao mesmo tempo em que é aceito como uma proposta universal de progresso, almejada por todos os governos e cidadãos, também traz uma fragilidade intrínseca, uma ideologia de conformação de uma sociedade (ESCOBAR, 1995) ou uma crença do mundo ocidental (RIST, 2001). Na obra de Celso Furtado, o termo não era adjetivado e, em certo momento histórico, torna-se um

mito, um ponto inatingível (FURTADO, 1974). Nos dias de hoje, o conceito volta ao topo da discussão, alcançando múltiplos adjetivos a depender do contexto e do interesse em que é utilizado. Assim, o desenvolvimento passou a ser sustentável, econômico, incluyente, social, regional, local ou territorial. De fato, dada a sua amplitude, o termo adquire um significado polissêmico para expressar desejos contraditórios ou será ainda a continuidade de um mito que deve ser repensado?

Para alcançar o desenvolvimento econômico e social, pleno e com equidade, em um mundo globalizado, é fundamental ultrapassar a idéia de crescimento e industrialização. É preciso promover mudanças estruturais e ideológicas. Transformar o conceito tradicional de desenvolvimento como crescimento econômico, para visões como a de Arthur Lewis, onde desenvolvimento é um alargamento das escolhas das pessoas (LEWIS, 1960). Em Paul Street, é um esforço para proporcionar a todos os seres humanos a oportunidade de uma vida plena. E com grande projeção, Amartya Sen (2010, p. 16) dissemina que “desenvolvimento é essencialmente um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, liberdades substantivas muito além das formulações econômica de enriquecimento de um sistema, ou seja, crescimento econômico.

Nesse sentido, o conceito desenvolvimento será mais bem compreendido se tratado de forma multidimensional e polissêmica, como defende Francisco de Oliveira (2001), ao pensar sobre o desenvolvimento local com cidadania. Mas é necessário apreendê-lo a partir de uma perspectiva crítica de seus efeitos sobre o Estado e a Sociedade, principalmente, nos seus desdobramentos, a começar da última metade do século XX, quando o desenvolvimento se universaliza como modelo de ação num mundo pós-guerra, procurando a manutenção do *status quo* e não sua transformação. Compreende-se o conceito de desenvolvimento do mesmo modo que um processo em construção que vai se moldando pela interação entre os paradigmas hegemônicos e sua contestação. Nele, é possível perceber uma diversidade de abordagens que percorrem vários caminhos teóricos, em diferentes campos científicos (BOURDIEU, 2004), com momentos de avanços e recuos, mas que volta a ter uma grande importância diante da crise do Estado neoliberal nos dias atuais.

O desenvolvimento como um conceito polissêmico dá lugar a múltiplas interpretações, além da ideia de progresso universal (DUPAS, 2006). Desenvolvimento é visto nesta tese como um processo em permanente construção, que envolve uma diversidade de atores, em diferentes escalas geográficas, passando pelo poder das organizações internacionais, pelas políticas públicas de Estados Nacionais, até os arranjos dos atores locais e territoriais, em uma

convivência entre consenso e conflito, nexos e rupturas, que leva as pessoas à possibilidade de autonomia plena, de cidadania e acesso aos direitos, com inclusão e equidade na construção de um mundo que garanta a vida humana e a sustentabilidade.

Como um processo em permanente construção, a polissemia do desenvolvimento ocorre em um confronto de campos científicos, em uma arena que pode ser tratada em diferentes vertentes ou classificações, para além da neutralidade. Entre as diversas análises encontradas na revisão de literatura, uma das mais abrangentes foi a classificação realizada por Oman e Wignaraja (1991), que reflete sobre a evolução do pensamento do desenvolvimento na perspectiva econômica e social. Para esses autores, as diversas abordagens do desenvolvimento podem ser distribuídas em duas grandes vertentes, a ortodoxa e a heterodoxa, consolidadas a partir do pós-guerra. A vertente ortodoxa pode ser agrupada em quatro grandes eixos: 1) o desenvolvimento centrado na acumulação capitalista e na industrialização; 2) no dualismo e no desenvolvimento centrado na agricultura; 3) na abertura do desenvolvimento econômico e renascimento do pensamento neoclássico e 4) no pensamento reformista do desenvolvimento. Porém, em uma leitura atualizada do contexto do desenvolvimento, as duas últimas vertentes parecem ter se associado com a hegemonia do pensamento neoliberal, em que o pensamento reformista das organizações internacionais se associa ao receituário político das reformas estruturais a partir dos anos 1990.

Em contraposição, a vertente do desenvolvimento heterodoxo, na classificação de Oman e Wignaraja (1991), está baseada na teoria estruturalista e da dependência, mais focados com os pressupostos de um novo marxismo, conformada por pensamentos críticos aos modelos e leituras tradicionais, com grande relevância para discussões latino-americanas. Aqui, é dado grande destaque à visão do subdesenvolvimento em contraposição das abordagens hegemônica de estágios lineares de desenvolvimento. Na atualidade, essa vertente ganharia mais fôlego incluindo diversas abordagens de contestação aos modelos dominante de desenvolvimento, o que incluiria os estudos críticos, os movimentos ambientalistas, de gênero e diversidade e os movimentos anti e alterglobalistas. Também poderia ser colocada a diversidade de autores pós-desenvolvimentista ou, ainda, os adeptos do decrescimento, como Serge Latouche.

Outras análises discutidas na literatura também são interessantes ao promover uma leitura dialética de dois campos teóricos antagônicos, culminados com uma síntese conciliadora, atual e reformista. Esse modelo pode ser visto na classificação de José Eli da Veiga (2008), que agrupa em três campos os autores do desenvolvimento. A primeira vertente

seria conformada por autores que defendem o desenvolvimento como uma construção necessária, universal e que deve ser buscada com investimentos planejados e sistemáticos. A antítese estaria baseada nos autores críticos ao modelo universal, colocando o desenvolvimento como um conceito inalcançável, uma ilusão da sociedade capitalista para garantir seu poder hegemônico. A síntese, para Veiga (2008), estaria na via intermediária de críticos reformistas do sistema, como Amartya Sen, Ignacy Sachs e Douglass North, que embora pensem de forma diferente, constroem caminhos por novas temáticas mais conciliadoras como ecobiologia, garantia de liberdades, institucionalismo e sustentabilidade.

Compreendendo, nesta tese, o desenvolvimento como um conceito polissêmico, complexo e multidimensional, inicia-se a discussão a partir de uma interpretação das classificações de Oman e Wignaraja (1991), mesclado com outros referenciais da economia política e da geografia crítica (BRANDÃO, 2007; SOUZA, 2009). Parte-se de um conceito geral de desenvolvimento para chegar a novas abordagens regionais, locais e territoriais.

Verifica-se que um grande grupo de autores e *police makers* ainda adotam os modelos **“centrados na acumulação capitalista e industrialização”** (OMAN E WIGNARAJA, 1991), tratando o desenvolvimento como consequência de grandes investimentos industriais, em que o Estado tem papel fundamental de apoio e financiamento das condições de industrialização. Essa abordagem, com múltiplos matizes, teve grande aceitação desde o pós-guerra até os fins dos anos 1970, mas ainda mostra sua força ao observar as estratégias de desenvolvimento da atualidade. Tal vertente inicia-se claramente na tese dos estágios de crescimento econômico defendidas por W. W. Rostow (1974), ainda quando o desenvolvimento era visto como um processo linear e equilibrado, indicando o caminho de crescimento dos países desenvolvidos e que poderia ser seguido por outras nações em desenvolvimento. A industrialização aqui é o motor do processo de crescimento, repercutindo em outros setores da sociedade, que provocariam o aumento de renda generalizado, mesmo em países pobres.

As bases teóricas mais disseminadas nesse modelo, focadas na industrialização, estão nas formulações da economia do desenvolvimento, muito embora o processo de amadurecimento do campo leve a transformações contínuas vinculadas ao contexto político e social. Assim, os modelos vão se alterando, do desenvolvimento em situação de equilíbrio, em que o progresso se daria de forma gradual em etapas para todos os países, para um sistema de desenvolvimento em desequilíbrio, movido pela indústria. De fato, o foco na via da industrialização para alcançar o desenvolvimento foi uma crítica à noção de vantagens

comparativas estáticas, defendida por David Ricardo, muito utilizada por correntes do desenvolvimento regional, em que as economias deveriam especializar-se naquilo que, comparativamente a outros produtores, melhor faziam. Nas vantagens comparativas estáticas, a alocação ótima de recursos e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico seriam obtidos pela especialização na produção de bens cuja dotação de fatores fosse a mais adequada (SOUZA, 2003, p. 226). A autora observa, entretanto, que os modelos centrados na industrialização não abandonam por completo a noção de vantagens comparativas.

Sobre o paradigma dos modelos de industrialização, quando se pensa especificamente em modelos de desenvolvimento regional baseados em vantagens comparativas, as primeiras abordagens que tiveram grande impacto foram as formulações sobre localização e estudos embrionários sobre desenvolvimento (a exemplo de autores como Thünen, Weber, Lösch e Hotelling). Os autores desse campo ainda apoiam suas reflexões em uma abordagem neoclássica de economia regional, buscando a maximização de lucros como forma de definir a localização de investimentos e avaliando o ponto ótimo entre custos e benefícios. São formulações baseadas em uma visão de equilíbrio, em que os recursos são distribuídos de modo uniforme e em que todas as regiões alcançariam o desenvolvimento. O precursor desses estudos foi J. H. Von Thünen. Preocupado com o padrão espacial da produção agrícola, Thünen formulou uma análise que relaciona custo de transporte e renda e cria círculos concêntricos de distribuição da produção. Outro destaque neste campo foram os estudos de localização industrial de Alfred Weber, 1909. Seu modelo, que define a localização pelos menores custos de produção em ambiente de concorrência perfeita, considera que o principal é o custo de transportes, já que as matérias-primas são recursos limitados e espacialmente localizados, e a mão-de-obra é vista como um custo menos importante, pois seria ilimitada. Mais à frente, em 1940, August Lösch desenvolveu um modelo baseado na demanda, definindo a localização de investimentos a partir da maximização dos lucros, em espaços delimitados pelo mercado, considerando a renda e os fatores de produção como recursos distribuídos uniformemente (GOULARTI FILHO, 2006). As teorias de localização¹⁵ são o pensamento embrionário deste eixo de desenvolvimento por industrialização, formuladas com a perspectiva de desenvolvimento em situação de equilíbrio.

¹⁵ Também neste grupo está a Teoria das Localidades de Walter Christaller, que define o lugar central a partir da distribuição de bens e serviços, criando uma relação de hierarquia das localidades centrais e periféricas, aspectos relevantes no desenvolvimento regional. Já que nem todos os bens podem ser distribuídos em todas as localidades, cria-se uma hierarquia na qual os bens e serviços mais caros serão ofertados num pequeno número de centros. Para ele, os princípios fundamentais seriam o mercado, a circulação e a administração.

O campo avança realmente quando os problemas regionais conduzem ao fortalecimento da “Ciência Regional”, sob a influência de Walter Isard, em 1956. Esse autor sintetiza a teoria da localização, procurando um modelo geral de minimização de custo e área de mercado, com grande repercussão nos Estados Unidos nos anos 1950 e 1970, promovendo o estudo de uma ciência regional que abrange perspectivas econômicas, sociológicas e geográficas.

Na busca por pesquisar as racionalidades e as regularidades presentes nos processos de localização das atividades econômicas tivemos as contribuições que conformaram o campo de estudos denominado de Ciência Regional, destacando-se, de início, a “escola alemã”: a localização agrícola em gradientes (anéis concêntricos de produção) de Von Thünen (1826); a determinação da localização industrial ótima, aquela que operará com menores custos de produção e incorrerá em menor custo de transporte de Alfred Weber (1909); a análise da formação das redes hierarquizadas de localidades centrais de Walter Christaller (1933); a conformação hexagonal do sistema econômico urbano, estruturada a partir da busca por maximização de lucro de August Lösch (1940), etc. Estas abordagens locais, objeto desta análise dos alemães foi submetida à sistematização neoclássica realizada por Walter Isard (1956), o que deu origem ao que se poderia considerar a “escola anglo-saxônica” da Ciência Regional. (BRANDÃO, 2007b, p. 7)

Constata-se que o conceito de desenvolvimento ganha cumulatividade com os processos de conflitos entre os novos paradigmas do conhecimento e os problemas práticos de um mundo em transformação. Assim, as primeiras abordagens da localização avançam para novas discussões de desenvolvimento ou crescimento equilibrado, com o foco principalmente na industrialização¹⁶. Posteriormente, surgem os modelos de crescimento em desequilíbrio, com destaque para a grande disseminação das abordagens de Perroux (Teoria dos Pólos), de Myrdal (Causação Circular Acumulativa) e de Hirschman (*links* e margem de tolerância). Estes últimos modelos foram maciçamente utilizados nas políticas desenvolvimentistas da América Latina a partir dos anos 1950.

De acordo com os modelos de desenvolvimento acima, o Estado teria a responsabilidade de induzir o crescimento em algumas regiões prioritárias para aproveitar as potencialidades externas ao desenvolvimento. Com isto, seria possível enfrentar os desequilíbrios gerados pela lógica da ação do mercado, sempre baseada na maximização dos interesses utilitários. Nessa visão, o desenvolvimento regional aconteceria “de fora para dentro” e “de cima para baixo” (AMARAL FILHO, 1999), rompendo as desigualdades naturais do sistema capitalista, criando mecanismo para disseminar os benefícios do crescimento e da concentração industrial. Essa ótica perdurou por um bom tempo nas estratégias criadas pelos Estados.

¹⁶ Além dos estágios de desenvolvimento de Walter Rostow, os principais modelos de desenvolvimento em situação de equilíbrio são os de Ragnar Nurkse, Rosenstein-Rodan e Tibor Scitovsky.

O desenvolvimento construído em situação de desequilíbrio tem como um dos principais defensores François Perroux (1967, 1977), com forte presença nas estratégias de desenvolvimento na América Latina. A teoria dos pólos de crescimento foi desenvolvida em meados dos anos 1950 com foco na concentração industrial na França e na Alemanha. A defesa do desenvolvimento por polos de crescimento está diretamente relacionada com a questão geográfica e reflete os estudos das economias de aglomeração formulados a partir do início do século XX. O processo de desenvolvimento seria liderado por indústrias motrizes, que associa a idéia de setor dinâmico, ou locomotiva, ao espaço econômico, o que proporciona o crescimento do produto e do emprego. O polo deve transbordar ganhos e alcançar a periferia do sistema. Assim, o polo principal estaria incentivando polos secundários, criando uma hierarquia entre regiões com diferenciações de poder e variedade de atividades. Esse modelo foi referência durante os anos do desenvolvimentismo e continua presente na noção de distritos industriais e polos tecnológicos. (SOUZA, 2009, p. 54-64)

A Teoria dos Polos tem uma relação com as abordagens do modelo de Schumpeter, neo-schumpeterianos e evolucionistas, pois destaca os impactos da tecnologia e da inovação na promoção do desenvolvimento, centrado em uma matriz industrial e em sistemas de inovação. As discussões sobre a destruição criadora como força do desenvolvimento têm no empresário inovador o meio e o instrumento mais eficaz para promover a mudança do sistema. Já na maturidade, Schumpeter defende o desenvolvimento a partir de modelos de industriais oligopolistas centrados em sistemas de inovação. O que caracteriza grande parte da literatura schumpeteriana é o foco no desenvolvimento industrial com inovação. (SCHUMPETER, 1997; DOSI, 1984; NELSON; WINTER, 1982)

Outro autor de destaque nas formulações políticas do desenvolvimento é Albert Hirschman (1997, 1986, 1977, 1961), que estabelece um contraponto às teorias dos polos de crescimento, em sua defesa de um ambiente de desequilíbrio dinâmico, compreendendo que as desigualdades regionais evoluem com os efeitos da polarização das regiões desenvolvidas sobre as menos desenvolvidas. Ele critica, assim, a visão do crescimento equilibrado das regiões e dos efeitos automáticos e naturais do crescimento concentrado. Considera que as desigualdades regionais não são passageiras nem aleatórias, sendo necessária a concentração de investimentos por parte do Estado para enfrentar os desvios da concentração industrial. Defende o poder de encadeamento (*linkages*), tanto para trás, na oferta de produtos (*backward effects*), como para frente (*forward effects*), na capacidade de uma indústria em induzir outros setores a usar seus produtos como matéria-prima. Desse modo, os efeitos de ligação entre as

regiões dinâmicas, concentradoras dos pólos de desenvolvimento, e as regiões periféricas, foram fundamentais para entender a dinâmica dos desequilíbrios regionais e para formular estratégias para enfrentar as desigualdades do sistema capitalista.

Entretanto, os estudos de Hirschman transcendem a este período e a defesa do modelo industrial. Como amplo conhecedor das experiências dos países periféricos, ele teve a capacidade de mudança de interpretação, permitindo que suas análises avançassem por outros caminhos, como o próprio Hirschman relata,

...falo-vos da minha tendência para admitir publicamente (ao contrário dos outros) como me enganei ou fui pelo menos insuficiente. Por exemplo, a par da dinâmica particular de uma industrialização que evolui continuamente como sistema articulado, que expliquei em *The Strategy of Economic Development*, enveredei depois pelo contrário, síndrome abortiva ou de 'atolamento' que pode afetar países com industrialização recente. Do mesmo modo em *Exit, Voice, and Loyalty* centrei-me inicialmente nas muitas situações em que qualquer uso vigoroso da propaganda é minado pela capacidade para competir. Mais tarde, fiquei fascinado por uma ocasião histórica importante no qual a competição e a propaganda se *uniram* para derrubar uma instituição – a República Democrática Alemã – no decurso dos acontecimentos de 1989. (HIRSCHMAN, 1997, P. 22-23)

A complexidade e mudança nas interpretações de Hirschman sobre o desenvolvimento demonstram como as transformações dinâmicas da sociedade alteram as estratégias e a forma de pensar as transformações da sociedade (HIRSCHMAN, 1986). De certo que as primeiras formulações do que se poderia denominar de Economia do Desenvolvimento, apesar de sua heterogeneidade, convergiam para responder aos problemas políticos do pós-guerra na crença de que o desenvolvimento capitalista passaria pela busca da industrialização, compartilhando um ideal de progresso que era amplamente generalizado e que demonstrou seus limites nas crises contínuas do capitalismo. O que permite abertura de novas formulações e críticas ao desenvolvimento.

Pode-se associar as críticas de Hirschman à formulação de Gunnar Myrdal, um dos estudiosos preocupados em investigar as causas das desigualdades nas regiões e o porquê de elas aumentarem. Myrdal pode ser classificado em uma linha reformista do pensamento sobre o desenvolvimento, pois constatou que havia um círculo vicioso na ocorrência da pobreza, que gera doença e, conseqüentemente, ocasiona mais pobreza, criando um processo circular acumulativo. Tal círculo poderia ser descendente, aumentando o volume de pobreza e doenças, ou ascendente, em que, com mais alimentos, melhora-se a saúde, a capacidade de trabalho e a geração de riqueza – “o processo acumulativo quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes” (MYRDAL, 1968, p. 32). Portanto, é necessária a criação de políticas públicas e a intervenção do Estado para enfrentar estes desequilíbrios, criando um

excelente argumento para os defensores da participação do Estado no desenvolvimento econômico e social.

Verifica-se, então, que são exatamente as desigualdades crescentes e a crise dos anos 1970 os grandes motivadores para uma crítica aos modelos de desenvolvimento industrial. Uma das visões contrárias a apologia da industrialização está ancorada no **dualismo** e no **desenvolvimento centrado na agricultura**. Entre as razões para esta mudança estão a crise dos modelos de substituição de importações e o incremento de produtividade da “revolução verde”, baseada na criação de novas tecnologias produtivas e produtos químicos e agrotóxicos que aumentam os padrões de produção agrícola (OMAN E WIGNARAJA, 1991). Os autores dessa abordagem defendem a economia dual, em países em desenvolvimento, conformada por um setor moderno capitalista e outro tradicional ou rural de subsistência, que se inter-relacionam, considerando-se a acumulação de capital e a industrialização como o caminho conducente ao desenvolvimento, e o setor rural como aquele que fornece o excedente de mão-de-obra e parte do capital necessário à industrialização (SOUZA, 2009). Posteriormente, a acumulação do capital permitiria a disseminação das técnicas de produção da revolução verde, com grande aplicabilidade às condições dos grandes e dos pequenos produtores rurais, o que provocaria as transformações do setor tradicional agrícola em um moderno setor competitivo.

Entre os modelos dessa abordagem destacam-se os estudos de Arthur Lewis (1960). Seu argumento defende que o desenvolvimento seria viável, em um modelo dual, de uma economia rural atrasada, convivendo com um setor urbano e moderno, pois a oferta ilimitada de mão-de-obra originária do setor primário facilitaria a industrialização, a partir do momento em que está disponível para os investimentos industriais com um pequeno aumento de salários; mas, por essa mesma razão, cria insuficiência de demanda interna crônica. Lewis (1960) também procurou explicar a deterioração dos termos de troca entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, como promotor dos desequilíbrios no comércio internacional, o que provoca as assimetrias entre países e regiões.

Essas propostas de desenvolvimento afetam a elaboração de políticas públicas, mas a verdadeira mudança de impacto político marcante ocorre com os modelos de abertura do desenvolvimento econômico e renascimento do pensamento neoclássico, classificação defendida por Oman e Wignaraja (1991), como o terceiro modelo de um desenvolvimento ortodoxo. Trata-se, aqui, este modelo como uma estratégia neoliberal de desenvolvimento que se tornou, nas duas últimas décadas, a vertente mais proeminente das estratégias de crescimento, a partir da hegemonia neoliberal como receituário político. Mesmo após as

sucessivas crises advindas das políticas do novo liberalismo, vive-se em um mundo institucionalizado em um neoliberalismo inconcluso, pois todas as reformas estruturais vigentes do sistema capitalista foram formuladas a partir dessa matriz de consenso novo clássico.

Como discutido no Contexto do Desenvolvimento (tópico 2.1.), o modelo neoliberal nasce ainda no auge do Estado do Bem-Estar Social, mas ganha proeminência nos anos 1980 e torna-se um consenso nas reformas estruturais dos anos 1990. Aqui, os mecanismos de mercado são o foco prioritário, com uma clara crítica às políticas do *welfare state* e da crise de financiamento do Estado nos anos 1970. Pode-se acrescentar que as orientações e imposições dos organismos internacionais como Banco Mundial, FMI e OCDE, pela linha reformista, são fundamentais na defesa de ajustes estruturais para o enfrentamento das crises do Estado e hegemonia do modelo. As propostas neoliberais conformam uma estratégia de desenvolvimento que modifica a relação entre Estado, Economia e Sociedade, implementadas por amplas reformas dos estados nacionais, como pode ser observado nos países da América Latina. (COSTA, 2008, p. 862-868)

Se, de um lado, é possível observar grandes dimensões ou modelos de paradigmas que defendem o desenvolvimento do Norte para o Sul, oriundo principalmente das nações hegemônicas, de outro, verifica-se uma tradição de contestação que surge na crítica dos países do Sul, especialmente a América Latina. Os debates podem ser centrados em dois grandes eixos: na Teoria Estruturalista e na Teoria da Dependência. As abordagens estruturalistas do desenvolvimento, ou do subdesenvolvimento, estão embasadas nas formulações originais de Raul Prebisch e Celso Furtado, com o questionando de muitos dos fundamentos do crescimento econômico universal (OMAN, WIGNARAJA, 1991; BIELSCHOWSKY, 2000; SOUZA, 2009). O confronto entre as propostas da ciência regional e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) levou à prevalência desta última. Segundo as teorias da CEPAL, a partir das discussões da deterioração dos termos de troca no comércio internacional, o Brasil só sairia de sua condição de subdesenvolvimento e periferia com um amplo programa sistematizado de industrialização e reforma agrária. Desenvolvimento deveria estar associado à distribuição equitativa de bens na sociedade.

Portanto, a CEPAL abrigou o nascimento e representou o lócus do estruturalismo latino-americano (BIELSCHOWSKY, 2000; RODRÍGUEZ, 2009). Incentivados também por discussões que já ocorriam na América Latina desde os anos 30 (como as formulações de Roberto Simonsen e Eugênio Gudín), a CEPAL, que surge em 1948, foi a grande

incentivadora do desenvolvimentismo, pois alcançou uma interpretação “original” entre as relações dos países capitalistas avançados e a chamada periferia latino-americana. Atuando no campo teórico e no prático, é um marco fundamental para a criação das teses de desenvolvimento e subdesenvolvimento na América Latina.

Em 1949, Raúl Prebisch, o principal articulador da CEPAL, lança um famoso documento, assentando a idéia de desenvolvimento desigual, o *Estudio Económico da América Latina*, no qual procura explicações e saídas para o subdesenvolvimento da América Latina. Para Prebisch, os problemas econômicos latino-americanos deviam-se à divisão internacional do trabalho, que promovia a concentração industrial nos países desenvolvidos e a inibia nos países periféricos. Nesse aspecto, são definidos os conceitos de centro e periferia, a partir da noção de desenvolvimento econômico vinculado ao progresso técnico. Nos países centrais, as técnicas de produção se difundiram homoganeamente e em todos os setores produtivos, acompanhada pelo desenvolvimento proporcional do consumo; na periferia, utilizavam-se técnicas de produção atrasadas, com fraco dinamismo do setor exportador, dependendo da demanda do centro. (RODRÍGUEZ, 2009)

Em oposição à tese das vantagens comparativas, Prebisch utiliza a tese da deterioração dos termos de troca. A lei das Vantagens comparativas (Teoria Clássica e Neoclássica) sustenta que, se os países atrasados deviam se especializar em produtos primários, e os avançados em industrializados; por meio de suas relações comerciais, os atrasados alcançariam o equilíbrio econômico, absorvendo o diferencial de produtividade dos países avançados. Entretanto, a CEPAL sustenta a tese de que os países atrasados sofrem inúmeras desvantagens no papel de meros fornecedores de produtos primários. Segundo essa interpretação, a periferia, por sua falta de integração, ficaria impedida de reter o fruto do seu progresso técnico, aprofundando a desigualdade, cabendo às nações hegemônicas a concentração do fruto deste progresso. (BIELSCHOWSKY, 2000)

Para a CEPAL, o subdesenvolvimento depende, em primeiro lugar, da estrutura interna dos países periféricos, que se caracteriza pela produção agrícola primário-exportadora, com baixa integração entre os diversos setores produtivos e com o desemprego estrutural criado pela explosão demográfica, combinado com o baixo nível de organização e sindicalização da força de trabalho. Em segundo lugar, o subdesenvolvimento depende das relações comerciais com o centro, e cada vez mais se verifica a queda do poder de compra de bens industriais por parte dos primários. Além disso, a estrutura agrária, responsável pela

produção agroexportadora, baseava-se em uma forte monopolização nas mãos de grupos sociais privilegiados, impedindo um melhor aproveitamento da terra.

Em virtude desta especificidade, a livre força do mercado seria insuficiente para acabar com o subdesenvolvimento. A única saída estaria na implementação de políticas corretas de desenvolvimento industrial, promoção da reforma agrária e melhoria da alocação de recursos produtivos. Era preciso reverter o modelo de desenvolvimento “para fora” por uma política econômica “para dentro”, possibilitando uma industrialização para o mercado interno: “Uma política industrializante deveria ser implementada pelo Estado juntamente com a burguesia industrial contra setores aliados aos países centrais (os exportadores tradicionais e latifundiários) no que teriam o apoio dos trabalhadores”. (GOLDENSTEIN, 1994, p. 27)

Essas medidas deveriam mudar a estrutura econômica da periferia, propiciando a elevação e a retenção da produtividade e, finalmente, resultando na alteração das estruturas social e política. Porém, na prática, a resposta revelou-se negativa, uma vez que, durante os anos 50, houve o aumento da concentração de renda e das desigualdades sociais, embora a industrialização já se tornasse uma realidade em alguns países. Isto levou a CEPAL a repensar algumas de suas teses, principalmente em relação à reduzida importância dada às interpretações das relações de classes e seus condicionantes sociais e políticos.

A crise do modelo de industrialização por substituição de importações representou, nos fins dos anos 1950, o término de um período de desenvolvimento “para dentro” e a necessidade de investimentos externos para continuar o processo de industrialização. Os condicionantes da crise são as quedas nas taxas de crescimento, o agravamento do desemprego e do subemprego, o avanço da concentração de renda, a inflação e o crescente endividamento externo, agravados pelas marcantes tensões sociais e políticas e pelos diversos golpes militares, a exemplo do Brasil, em 1964, e do Chile, em 73. Foi um período de profundo pessimismo, marcado por obstáculos internos e externos à industrialização, o que levou alguns autores a posições “estagnacionistas”, como a teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado (2001).

Furtado (2001) via o subdesenvolvimento como um fenômeno específico e moderno, caracterizado pela incapacidade da economia de endogenizar seu crescimento. Segundo ele, o processo de substituição de importações foi um entrave ao desenvolvimento autônomo, na medida em que o país foi submetido à imposição dos padrões de consumo dos países hegemônicos, o que provoca crescente dependência e estagnação.

É importante destacar, também, dentre as diversas concepções teóricas que discutiram o subdesenvolvimento, o papel do Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB, fundado em 1955 e fechado pelo golpe militar de 1964. Os pensadores isebianos, apesar de serem pouco citados em conjunto, representaram um movimento ideológico próprio, abrigando diversas correntes, com discussões em torno de um mesmo projeto de desenvolvimento. Entre eles destacam-se Cândido Mendes, Guerreiro Ramos, Gilberto Paim, Nelson Werneck Sodré, Hélio Jaguaribe (com apoio de Celso Furtado), entre outros. Para esses intelectuais, o país estaria em vias de libertação de um processo histórico em que os interesses da nação eram submetidos aos caprichos das metrópoles. A década de 1950 foi a oportunidade de romper as amarras externas e unir as forças de progresso do país, abrindo espaço para o desenvolvimento. Apesar de inúmeras divergências, como as relativas à participação do capital estrangeiro, o ISEB representou de fato um importante debate em torno do desenvolvimentismo brasileiro.

Cabe ressaltar, também, como relata Ricardo Bielschowsky (2000), que o pensamento da CEPAL se altera com as transformações do contexto. Inicialmente, no pós-guerra, durante o ciclo expansivo mundial, as formulações cepalinas estavam voltadas para industrialização e para reformas que visavam a desobstruir esse processo. A partir dos anos 1970, com o predomínio do baixo crescimento e o aumento das incertezas, a CEPAL reorienta suas propostas em direção da homogeneização social e da industrialização pró-exportadora. Nos anos 1980, focaliza alternativas para a superação do problema do endividamento externo e o ajuste com crescimento. Nos anos 1990, a preocupação passa a ser a transformação produtiva com equidade. Essas mudanças demonstram, de acordo com Bielschowsky (2000), quatro traços analíticos: o enfoque histórico-estruturalista, baseado nas primeiras formulações; a análise da inserção internacional; a análise dos condicionantes estruturais internos (crescimento, progresso técnico, emprego e distribuição de renda) nos momentos seguintes; e, por fim, a análise das necessidades e possibilidades de ação estatal. Portanto, a CEPAL apresenta-se como uma escola de pensamento de grande relevância, especializada na análise das tendências econômicas e sociais dos países latino-americanos.

Pela crítica de Bresser Pereira (2009), é possível identificar um confronto entre as propostas de desenvolvimento da Teoria da Dependência e a da Cepal. Para ele, a Teoria da Dependência de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1977) vai se opor à teoria cepalina, ou isebiana, do imperialismo e do desenvolvimentismo, que defende a saída para o

desenvolvimento como uma revolução nacional, que associa empresários, trabalhadores e governo para fazer a revolução capitalista. O socialismo ficaria para depois.

A Teoria da Dependência tinha uma diversidade de posições que, apesar de não constituírem um sistema unificado de idéias, mantêm como elementos comuns: a reação às limitações da CEPAL; uma resposta mais radical ao pensamento ortodoxo sobre o desenvolvimento; uma crítica às estratégias dos partidos comunistas na América Latina (“revolução democrático-burguesa”); e, também, uma maior atenção à natureza social e aos efeitos do desenvolvimento do capitalismo na periferia.

A contribuição inovadora principal desta Escola não foi afirmar a dependência externa das economias (isto a CEPAL já demonstrara) e sim a ênfase na existência de relações estruturais e globais unindo as situações periféricas ao centro; além da utilização do conceito de dependência como “...relação de subordinação entre partes do sistema capitalista...” (CARDOSO; FALETTO, 1977).

É freqüente estabelecer uma divisão dos autores da dependência em três correntes:

1. Estudos que buscam identificar obstáculos ao desenvolvimento capitalista na periferia, reformulando análises da CEPAL, ao procurar uma melhor compreensão dos obstáculos internos e externos ao desenvolvimento nacional na América Latina. Seus representantes principais são Celso Furtado e Osvaldo Sunkel.
2. Estudos que buscam a possibilidade do desenvolvimento capitalista na América Latina. Segundo a qual, o capitalismo conduz ao desenvolvimento do subdesenvolvimento e, assim, a revolução socialista tornar-se-ia a alternativa para o desenvolvimento da periferia. André Gunder Frank, Theotônio dos Santos e Rui Mauro Marini são os autores mais expressivos desta concepção.
3. Estudos que buscam a aceitação da possibilidade do desenvolvimento capitalista e das situações concretas de dependência na América Latina, destacando as formas dependentes que o desenvolvimento assume na periferia. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto expressam esta visão.

Cardoso e Faletto (1977) consideram equivocadas e insuficientes as concepções que pretendem explicar o fenômeno da dependência com a mera substituição da análise econômica por uma análise sociológica, acrescentando novas variáveis referentes às condições e efeitos sociais do sistema econômico. Criticam tendências de agregar às análises

econômicas - que pressupunham viabilidade de passagem do subdesenvolvimento ao desenvolvimento com a criação de um setor dinâmico industrial, capaz de assegurar auto-sustentação e controle de decisão - uma explicação sociológica que defendia a existência de um processo de transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas, com uma fase intermediária que caracterizava os países em desenvolvimento.

Eles divergem das posturas dualistas (setor atrasado, tradicional *versus* setor moderno, avançado), das concepções etapistas, defensoras de teses de que as economias passavam por diferentes fases e alcançariam o estágio de desenvolvimento, reeditando basicamente a mesma trajetória dos países desenvolvidos. Assim eles afirmam claramente a sua visão crítica:

...entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. Entretanto, o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno. Isso é manifestamente insuficiente. (CARDOSO e FALETTO, 1977, p. 26)

Baseado nessa crítica, Cardoso e Falleto buscam realizar o que chamam de *análise integrada* da dependência. Método que valoriza a utilização da dialética marxista como método de interpretação da realidade. Uma análise deste tipo exige considerar as condições históricas particulares (econômicas e sociais, no plano nacional e internacional) e os objetivos e interesses que orientam ou animam o conflito entre os grupos e classes e os movimentos sociais que transformam ou conservam as sociedades.

É indispensável compreender as estruturas dessas sociedades, sua regularidade e, também, entender os seus processos de mudança que implicam em interesses e conflitos de classes. Devem-se analisar as condições concretas de caráter estrutural e os condicionantes dos movimentos sociais em suas relações e determinações recíprocas. Os fatores fundamentais para desenvolver uma análise deste tipo são: os condicionantes econômicos do mercado mundial; a estrutura do sistema produtivo nacional e suas relações com mercado externo; a configuração histórico estrutural das sociedades com suas formas de distribuição e manutenção do poder; e, sobretudo, os movimentos político-sociais que pressionam para a mudança. (CARDOSO; FALETTO, 1977, p. 23-24)

Segundo Cardoso de Mello (1984, p. 26), a interpretação da dependência descrita por Cardoso e Faletto peca por utilizar o mesmo referencial de desenvolvimento histórico aplicado pela CEPAL. Era indispensável fazer uma crítica à economia política da CEPAL.

Entretanto, o que ocorreu foi o acréscimo de fatores sociais e políticos aos mesmos princípios de periodização cepalinos (economia colonial/economia nacional, crescimento para fora, industrialização por substituição de importações e industrialização extensiva/ industrialização intensiva). A partir disto, Cardoso de Mello propõe a necessidade de se repensar a história da América Latina como a formação de um capitalismo específico, um capitalismo tardio.

Mais adiante, um repensar da dependência é feito com pertinência por Lídia Goldenstein. Criticando o otimismo de Cardoso e Faletto, não vê o desenvolvimento associado como inevitável. Para ela, a idéia de integração com o capitalismo internacional, mesmo que dependente, revelou-se perigosa. Para ela, os novos fatores ocorridos nas últimas décadas exigem a revisão da inserção internacional dos países periférico. (GOLDENSTEIN, 1994, p. 54)

O presente estudo concorda com Lídia Goldenstein ao verificar que o processo de globalização e a revolução tecnológica criam novas realidades e problemas. Há uma reconcentração tecnológica no eixo EUA, Canadá e Japão, associado a um aumento do desemprego estrutural e uma nova dinâmica financeira e comercial na economia mundial. Para Goldenstein, esses fatores impõem transformações tanto nos países centrais, como nas suas relações com os periféricos.

Temos que reconhecer que estamos longe de compreender a verdadeira dinâmica da economia brasileira [e periférica], que tipo de interação tínhamos com o capitalismo internacional (...) é preciso repensar as possibilidades de desenvolvimento capitalista interno, sua relação com o desenvolvimento internacional do capital. Repensar as condições internas, as condições externas e suas interações. (GOLDENSTEIN, 1994, p. 54-55)

Recentemente, algumas obras têm sido publicadas retomando o debate sobre a dependência e, em especial, as relações entre os países da América Latina e os países economicamente avançados, sobretudo os Estados Unidos, e os impactos da ascensão da China, mas esse não é o foco desta análise.

Volta-se, doravante, então, a pensar nas diferentes contradições do modelo de desenvolvimento neoliberal que dominou o mundo nas últimas décadas do século XX e fez brotar outra dimensão dos modelos de desenvolvimento, oriunda da crítica dos próprios intelectuais defensores do sistema. É um movimento que questiona a forte ênfase na industrialização e os modelos neoliberais, bem como destaca os problemas da pobreza, do desenvolvimento desigual, da falta de atenção das necessidades e liberdades humanas básicas e da preocupação com a sustentabilidade ambiental.

Os graves problemas da pobreza e das grandes calamidades climáticas mundiais entram na agenda da ONU, por meio dos seus braços mais frágeis como a FAO e o FIDA, organismos vinculados à agricultura e à alimentação. Desde os anos 1970, o mundo vem enfrentado crises de ordem política e econômica que abalam as bases do modelo vigente, criando condições para o aparecimento de novos discursos influenciados pelas propostas do primeiro mundo e dos organismos mundiais mais fortalecidos, como o Banco Mundial e o FMI. (PEREIRA, 2010)

A crítica ao desenvolvimento como crescimento desponta, por exemplo, na legitimação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo PNUD, em 1990. A substituição da visão de crescimento econômico baseado no produto bruto por indivíduo por um indicador de desenvolvimento humano, mesmo diante de suas limitações, representa um maior espaço para o rompimento de uma visão tradicional de desenvolvimento¹⁷ (DINIZ, 2007). Além disto, as conferências e assembleias do sistema ONU, como a do Clima de Copenhague, com as assembleias paralelas dos movimentos ambientalistas e sociais, criam espaços para contestação do modelo vigente.

Isto faz com que autores como Veiga (2008) defendam um caminho do meio, ancorado nas idéias de Amartya Sen, Douglass North e Ignacy Sachs, entre outros. Amartya Sen, por exemplo, discute o desenvolvimento como liberdade, o que consiste na remoção de vários tipos de restrições que deixam às pessoas poucas escolhas. Assim, o desenvolvimento como liberdade “demonstra a necessidade de reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate às absurdas privações, destituições e opressões existentes em um mundo marcado por um grau de opulência que teria sido difícil até mesmo de imaginar um ou dois séculos atrás” (SEN, 2010). Já Douglass North (1981) argumenta que o processo de desenvolvimento depende essencialmente da qualidade das instituições de cada sociedade, sendo que tais instituições, construídas historicamente, são a síntese das crenças do seu povo, ou seja, a expressão concreta da mentalidade das pessoas.

Em outra vertente, Ignacy Sachs, com grande influência no Brasil, inclusive no governo do Estado da Bahia, argumenta que a estratégia do desenvolvimento pode permitir que cada indivíduo revele suas capacidades, seus talentos e sua imaginação na busca da

¹⁷ A discussão atual aponta que o IDH não é suficiente para esclarecer o nível de desenvolvimento no sentido amplo, levando à construção de outros indicadores como o Índice de Desenvolvimento Familiar – IDF, o Índice de Felicidade Humana ou a decomposição dos indicadores (ARAÚJO, 2008)

autorrealização e da felicidade, mediante esforços coletivos e individuais, combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo gasto em atividades não econômicas.

De modo geral, o objetivo deveria ser o do estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente de estratégia de desenvolvimento. Daí a necessidade de se adotar padrões negociados e contratuais de gestão da biodiversidade. (SACHS, 2002, p. 53)

Adotando as idéias de Ignacy Sachs e de Amartya Sen como pressuposto, Eli da Veiga (2008) procura realizar uma síntese em que o desenvolvimento está relacionado, primeiro e acima de tudo, com a possibilidade de as pessoas viverem um tipo de vida que escolheram, e com a provisão dos instrumentos e das oportunidades para fazerem suas escolhas, desde a proteção dos direitos humanos até a democracia.

Entretanto, na primeira década do século XXI, percebe-se que a discussão do desenvolvimento vai além das propostas básicas. João Siscú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel (2005), por exemplo, descrevem um processo de reaparecimento do desenvolvimentismo, buscando conciliar o desenvolvimento sustentável com a equidade social. Para esses autores, o novo desenvolvimentismo se origina pela releitura das idéias keynesiana, principalmente nos trabalhos de Paul Davidson e Joseph Stiglitz. Defendem a ação complementar entre Estado e mercado, diante das dificuldades que a industrialização latino-americana teria frente às desigualdades sociais. Tem como estratégia a transformação produtiva com equidade social, de forma a proporcionar um crescimento econômico sustentável e uma melhor distribuição da renda.

A alternativa novo-desenvolvimentista aos males do capitalismo é a constituição de um Estado capaz de regular a economia – que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional – isto é que seja voltado para o financiamento e não para a atividade especulativa.(...) o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas. (SISCÚ; PAULA; MICHEL, 2005)

Portanto, sobre a perspectiva de um novo desenvolvimentismo, somente o crescimento econômico continuado e consistente pode minorar o problema da desigualdade na economia brasileira. Este crescimento é fundamental para garantir políticas sociais de inclusão da população de baixa renda na economia de mercado. Receituário questionado pelas correntes críticas do desenvolvimento.

É bastante claro que existe uma crítica interna dos formuladores de políticas neoliberais como Joseph Stiglitz. Esse movimento não surge ao acaso, eclode por pressões

dos movimentos sociais, do crescimento das preocupações ambientalistas e de um amplo questionamento das bases epistemológicas e do papel dos intelectuais nas discussões do conceito de desenvolvimento. Vários autores (VEIGA, 2006; BOISIER, 2003) destacam um amplo movimento de crítica às concepções tradicionais de desenvolvimento.

Em José Eli da Veiga (2006), a necessidade de repensar o desenvolvimento faz brotar o pós-desenvolvimentismo, caminhando em um terreno de amplas contradições e disputas. Embora não haja consenso em suas formulações, dois pontos aparecem sempre em seus discursos: a valorização das sociedades que não se desenvolveram e a desvalorização da idéia de progresso, ou seja, do desenvolvimento econômico. Além destas propostas, há outras três dimensões não consensuais: crítica dos principais vetores do desenvolvimento (economia, Estado-nação, educação, ciência, colonização mental, pensamento único, meios de comunicação e organizações internacionais); crítica das práticas desenvolvimentistas; valorização dos modos de resistência dos perdedores que estão abrindo o caminho para a era do pós-desenvolvimento.

Nesse movimento, diferentes autores aparecem defendendo idéias reformistas ou revolucionárias. Os mais proeminentes são: o diplomata iraniano Majid Rahnema, o professor suíço Gilbert Rist, o economista e jornalista mexicano Gustavo Esteva, o ambientalista alemão Wolfgang Sachs, o economista francês Serge Latouche, o antropólogo colombiano Arturo Escobar e a ativista internacional Susan George. (VEIGA, 2006)

Como caminho conceitual para esta pesquisa, embora a visão de Eli da Veiga seja interessante na perspectiva de um desenvolvimento plural, porque não rompe com a estrutura de poder vigente, ela é muito conservadora em relação aos intelectuais críticos das noções do desenvolvimento. Como diria Gramsci, o papel dos intelectuais orgânicos ou engajados é de fundamental importância na criação de espaços para repensar nossas ilusões atuais e padrões culturais estabelecidos pelo pensamento hegemônico. Não haveria uma rediscussão dos conceitos e das práticas sem as pressões dos movimentos de contestação, sem a mobilização da sociedade civil, sem as disputas e os embates e sem os intelectuais que negam o conceito.

Entende-se como mais pertinente para a discussão realizada nesta tese a visão da complexidade de Boisier (2003, p. 11),

En la medida en que se reconoce en el desarrollo un concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia, El paradigma científico que ha dominado el desarrollo científico de la modernidad, el paradigma asociado a Isaac Newton y a las leyes de la mecánica celeste, a Francis Bacon y al método experimental como único

fundamento del conocimiento científico y a René Descartes y al razonamiento analítico, deja de ser útil para entender el desarrollo por su carácter de un paradigma reduccionista, mecanicista y lineal. Entender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos complejos y recursivos. Morin, Prigogine, Capra, Drucker, Fukuyama, Habermas, Luhmann, Maturana, Varela y otros, son algunos de los nombres que comienzan a estar detrás de un nuevo paradigma.

Esta tese atesta a pertinência da opinião de Bosier, quando ele defende a necessidade da mudança das bases epistemológicas para discussão do desenvolvimento. É necessário que as questões da civilização e suas contradições na contemporaneidade sejam colocadas em pauta. Esse pensamento se mostra muito coerente com a abordagem de Francisco de Oliveira, ao ressaltar o sentido polissêmico de “desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2002, P. 13). Isto desloca o debate do reducionismo, para a complexidade, ou de uma monocultura para uma ecologia de saberes, como defende Boaventura de Sousa Santos (2005). Isso envolve diferentes visões do econômico, além de criar espaço para o social e o humano, pois critica diretamente as visões de desenvolvimento adotadas ainda hoje.

O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, P. 484)

A metamorfose exigida no momento atual, quando a falta de uma regulação financeira e a busca do lucro exacerbado leva a novas crises mundiais, que põe em cheque o receituário liberal das últimas décadas, demanda que o Estado volte a ser lembrado como o sustentáculo da sociedade. Mas de que modo deve se basear a ação das diferentes instituições deste Estado? Ficam patentes às contradições nos discursos e uma indefinição de rumos sobre o desenvolvimento. Não há um único caminho para o desenvolvimento em um sentido plural, multidimensional ou polissêmico. Na atual etapa da globalização, caminha-se para um pós-neoliberalismo, que aponta para novos desafios na formulação de alternativas de desenvolvimento que ainda serão construídas.

2.3.1 Recorte espacial para o desenvolvimento: perspectivas do desenvolvimento regional, local, territorial e rural.

O campo de estudos sobre o desenvolvimento regional, local ou territorial se mostra conflituoso, com diversos focos de análise. Partindo da geografia política e da econômica, as

abordagens de desenvolvimento regional e a teoria do desenvolvimento endógeno ganham destaque em outros campos. Encontra nas políticas públicas uma relação direta entre a área da ciência política e da administração. Várias pesquisas se desenvolvem em um primeiro momento no estudo do desenvolvimento e poder local, mas, nos últimos anos, deslocam-se para uma preocupação territorial em múltiplas dimensões (SAQUET; SPOSITO, 2009).

De acordo com Benko (2000), a ciência regional é um dos ramos mais recentes das ciências sociais e econômicas. A partir das abordagens da localização, tornou-se uma ciência síntese, recorrendo a diversos métodos e dados analíticos de diferentes especialidades, buscando a análise da distribuição das atividades no espaço. No seu centro está a economia espacial, mas que é influenciada pela Geografia Humana, pela sociologia, pela Antropologia Cultural e pela Ciência Política. Tendo se desenvolvido no pós-guerra, colocou a questão da região como seu principal problema – “Em suma, a ciência regional, enquanto disciplina, trata do estudo atento e paciente dos problemas sociais na suas dimensões regionais ou espaciais, empregando diversas combinações de investigação analítica e empírica” (BENKO, 2000, p. 13).

Os lugares tornam-se um dado essencial do processo produtivo em todas as suas instâncias, e passam a ter um papel que não tinham antes. A globalização revaloriza os lugares e os lugares – de acordo com o que podem oferecer às empresas – potencializam a globalização na forma em que está aí, privilegiando a competitividade. Entre o território tal como ele é e a globalização tal como ela é cria-se uma relação de causalidade em benefício dos atores mais poderosos, dando ao espaço geográfico um papel inédito na dinâmica social. (SANTOS, 2000)

O espaço e o lugar ganham destaques como categorias analíticas, superando o frágil conceito de região. Nessa perspectiva, Milton Santos (2000, 1994) define o espaço como uma totalidade, o que permite dar à análise regional novos contornos e complexidade percebida apenas com os processos atuais de globalização. Para Milton Santos, a sociedade atual passa por uma segunda globalização caracterizada pela fragmentação dos espaços e de efervescência do consumismo. “A especialização geográfica da produção é responsável por uma massificação do capital que tende a aumentar as taxas de lucros e a reduzir o valor do trabalho, com repercussões novas sobre o capital total e sua distribuição no espaço total” (SANTOS, 2003, p. 145). Dessa forma, as ações públicas e privadas no espaço são condicionadas por forças hegemônicas que garantem a reprodução do capital, problemática pouco discutida dos estudos de gestão e organizações.

Essa forma de ver o mundo pela perspectiva espacial também é encontrada no pensamento de David Harvey (2004, p. 111-112). Para ele, as formações sociais capitalistas

são constituídas mediante configurações territoriais ou regionais particulares e usualmente dominadas por algum centro hegemônico. Em Harvey (2004), o espaço também é pensado tal qual uma mercadoria, reproduzida como capital para garantir a lucratividade do sistema capitalista. A garantia da expansão dos espaços nas regiões periféricas permite o aumento nos ganhos daqueles que dominam os meios de reprodução do capital. Com a hegemonia da agenda neoliberal e a aceitação dos discursos da globalização, a questão local e regional reaparece na agenda com ampla repercussão.

Na perspectiva do desenvolvimento regional (AMARAL FILHO, 1995; SOUZA, 2009), o período de 1970-1980 marca o esgotamento do paradigma de desenvolvimento “de cima para baixo”. Três fatos contribuíram decisivamente para o esgotamento deste modelo: 1) a crise do chamado modelo fordista, que levou ao declínio de muitas regiões tradicionalmente industriais; 2) a instauração em vários países, principalmente na América Latina, de sistemas políticos autoritários e sistemas econômicos neoliberais, deixando pouco espaço para a temática do desenvolvimento e do planejamento regional; e 3) a crise fiscal-financeira do Estado, que reduziu e redirecionou os instrumentos e estratégias de desenvolvimento regional. A conjunção destes fatores demonstrou as vulnerabilidades dos modelos tradicionais de desenvolvimento, em função da dependência dos elementos exógenos e da fragilidade em termos de formalização dos conceitos. Tais condições levaram à reconfiguração do papel do Estado sob os princípios do neoliberalismo, promovendo novos espaços para o surgimento de modelos de desenvolvimento autossustentados e endógenos.

Partindo dos estudos clássicos de desenvolvimento econômico dos anos 1950, como os modelos de economia regional de F. Perrow (1977) e A. Hirschman (1977), a teoria do desenvolvimento endógeno passou a ser um receituário cada vez mais presente, principalmente a partir dos anos 1980, quando as políticas *top-down* mostraram sinais de esgotamento.

No balanço de Souza, Lima e Moura (2000), analisando as políticas públicas para o desenvolvimento, verifica-se que as pesquisas sobre o desenvolvimento local aparecem como uma forma de correção ou atenuação das desigualdades regionais. Para as autoras, estes estudos caminharam em duas vertentes: a competitiva e a social. A vertente competitiva foca no desenvolvimento da cidade, por meio da competição interurbana, com a atração de recursos externos. Na questão social, a preocupação está no combate à exclusão e à desigualdade, com o desenvolvimento econômico associado à geração de emprego em renda para segmentos excluídos. De comum nos estudos, está a preocupação com os governos locais

como protagonistas — agentes aglutinadores e articuladores de forças de interesse, empreendedores e até indutores da economia.

Para Elizabeth Loiola Souza (2003, p. 230), a proeminência da visão de inovação neoschumpeteriana permitiu o crescimento das abordagens de desenvolvimento regional endógeno. Esta perspectiva defende o processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas e instituições de uma região e de internalização de fluxos de inovações. O objetivo é criar um ambiente institucional e técnico ótimo e atrativo para implantar e consolidar o desenvolvimento local sustentado, seja através da atração de novas atividades econômicas, seja via exploração e atualização de atividades já existentes. É uma abordagem diretamente vinculada à busca de competição em mercados imperfeitos. Entretanto, a própria autora demonstra que, no caso do Nordeste brasileiro, as políticas de desenvolvimento regional não deram certo, “porque negligenciaram a importância do progresso técnico e o papel estratégico desempenhado pelas empresas para a criação e endogenização no local de condições de desenvolvimento auto-sustentado” (SOUZA, 2003, p. 226). Verifica-se que vários estudos caminham nessa mesma linha, ao discutir o dilema do desenvolvimento sobre o viés do progresso técnico e da inovação.

Mas o debate do desenvolvimento local permite outras interpretações. Na visão de Santos (2008, p. 30) o campo é moldado por três vertentes teóricas: a primeira adota a lógica do desenvolvimento endógeno. A segunda, não admite nenhuma autonomia do espaço local e considera que o desenvolvimento capitalista é necessariamente desigual e combinado, tanto do ponto de vista regional quanto do social — “Portanto, toda possibilidade de desenvolvimento passa a ser decidida a partir da lógica da ‘divisão internacional do trabalho’”. A terceira vertente assume uma posição intermediária, apontando para a possibilidade de uma autonomia relativa da esfera local. O autor entende que a lógica do desenvolvimento capitalista desigual, que constrange e condiciona a trajetória de determinadas localidades, é a mesma que abre possibilidades de desenvolvimento de outros lugares.

As posições acima demonstram que o debate sobre os modelos de desenvolvimento continua presente e conflituoso, sem uma perspectiva de consenso. Entretanto, salta aos olhos uma grande quantidade de estudos que têm como perspectiva um Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS. Esta abordagem busca se contrapor a visão centrada no mercado, questionando as políticas compensatórias de combate à pobreza e à exclusão social.

Nesta linha, vários estudos caminham para a sugestão de programas inovadores de desenvolvimento do capital humano e do capital social (FISCHER, 2002; MILANI, 2006).

Tanto as abordagens de Silveira, Bocayuva e Zapata (2002, p. 263), quanto à revisão de Sergio Sepúlveda (2005, p. 45-55) afirmam que o DLIS está ancorado em um novo paradigma de desenvolvimento humano que almeja resultados em quatro dimensões: 1) **Econômica**: resultados econômicos, com adequados níveis de eficiência por meio da capacidade de usar e articular fatores produtivos endógenos para gerar oportunidade de trabalho e renda, fortalecendo as cadeias produtivas locais e integrando redes de pequenas empresas; 2) **Sócio-cultural**: maior equidade social, que se contrapõe ao acelerado *apartheid* social, com uma maior participação do cidadão nas estruturas do poder, tendo como referência a história, os valores e a cultura do território; 3) **Político-institucional**: novas institucionalidades que, por via da expressão política e de uma maior participação dos segmentos sociais, permitam a construção de políticas territoriais negociadas entre os agentes governamentais do mercado e da sociedade civil, gerando um entorno inovador favorável às transformações da economia local e o resgate da cidadania; 4) **Ambiental**: compreensão do meio ambiente como ativo de desenvolvimento, considerando o princípio da sustentabilidade ambiental em qualquer opção transformadora.

Um pequeno mapa dessas abordagens pode ser visualizado em Tânia Fischer (2002), ao apresentar uma série de estudos que procuram relacionar o DLIS com as políticas públicas. A exemplo, Paulo Henrique Lustosa propõe uma metodologia de avaliação da indução do desenvolvimento local sustentado, a partir de indicadores como o empreendedorismo (imediato, mediato e condicionado) do capital social e das políticas públicas (FISCHER, 2002, p. 175-193). A experiência de Projeto Pró-Renda, do Rio Grande do Sul, por meio da avaliação das políticas públicas de desenvolvimento local, é feita por Markus Brose (FISCHER, 2002, p. 194-211). Caio Silveira debate as concepções, estratégias e elementos para a avaliação dos processos no desenvolvimento local, indicando alguns elementos presentes nas formulações do DLIS, a formação do capital social e humano, **a gestão de novos arranjos produtivos focados nos territórios**, a integração de serviços de apoio à micro e pequenas empresas (crédito, capacidade gerencial e tecnológica, informação de mercado), a articulação intersetorial de políticas públicas e a constituição de esferas públicas mais ampliadas com participação direta dos atores locais. Suzana Moura (FISCHER, 2002) destaca as abordagens sociais de combate à exclusão. Este mapa permite a visualização de

uma agenda de pesquisa que se volta mais para uma preocupação com o local, o endógeno, demonstrando uma grande preocupação de empoderamento social.

Assim, a última década demonstra a valorização dos estudos das políticas sociais, focadas no desenvolvimento social (DOWBOR, 2004). Parece ser um reflexo do momento de abertura democrática brasileiro e das reestruturações do Estado via políticas descentralizadas. Verifica-se a valorização de análises sobre o capital social e seus desdobramentos, como na obra de Augusto Franco (2002), em que "todo desenvolvimento é desenvolvimento social". Para esse autor, não há desenvolvimento sem que se altere tanto o capital social quanto o humano.

O desenvolvimento local e o capital social são discussões centrais nos estudos de Carlos Milani (2006). Para ele "é fundamental pensar o desenvolvimento local enquanto projeto integrado no mercado, mas não somente: o desenvolvimento local é também fruto de relações de conflito, competição, cooperação e reciprocidade entre atores, interesses e projetos de natureza social, política e cultural". Este pensamento está de acordo com os interpretes críticos do desenvolvimento ao colocarem em cheque o universalismo das propostas de desenvolvimento, reforçando o que Celso Furtado frisava algumas décadas atrás (FURTADO, 1974, 1992). Crítica também presente em Gilbert Rist, ao falar no evolucionismo social dos processos de desenvolvimento, atacando o individualismo e o economicismo do desenvolvimento.

Os riscos da perspectiva do desenvolvimento local também são muito debatidos. Os mais destacados são: o foco excessivo no localismo, valorizando as experiências locais sem dar valor a outros espaços de poder; a visão do desenvolvimento local como autônomo e independente, desconsiderando o seu impacto em outras escalas, nacional, transnacional e internacional; e o risco da atomização do desenvolvimento local, criando atividades desarticuladas e fragmentadas. (BRANDÃO, 2007a)

De acordo com Silveira (2001, p. 31 *apud* MILANI), pensar o desenvolvimento local implica extravasar o local, limitado por espaços geográficos, e pensar sua identificação a partir da desconstrução da falsa antinomia entre o micro e o macro. Assim, o local constitui-se em território, influenciado por poderes de múltiplas escalas, como discutido nos estudos de Carlos Brandão (2007a). O local é, nesse sentido, construído social e territorialmente, sendo delimitado pela permanência de um campo estável de interação entre atores sociais, econômicos e políticos.

Verifica-se a partir das publicações do Programa de Desenvolvimento de Gestão Social - PDGS, da Escola de Administração da UFBA, que ocorreu um deslocamento da agenda de pesquisa do DLIS para uma abordagem mais focada em territórios (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006, p. 9) - “estudamos, neste seis anos de PDGS o desenvolvimento social de territórios como forma de ação coletiva que integram diferentes atores e movimentos sociais em interorganizações que requerem gestores com competência para gerir criticamente.”

Para Fischer (2002, p. 17), o desenvolvimento não é um conceito, mas uma rede de conceitos que podem estar diretamente associados a determinados adjetivos. No início dos anos 2000, os adjetivos mais presentes eram o “local integrado e sustentável”. Hoje, parece que, como demonstrado nas obras dos autores acima, caminha-se na direção de um novo adjetivo: territorial. De acordo com José Eli Veiga (2006), as vantagens das noções de ‘território’ e de ‘espaço’ são evidentes: não se restringem ao fenômeno “local”, “regional”, “nacional” ou mesmo “continental”, podendo exprimir simultaneamente todas essas dimensões.

A mudança de eixo é justificada pelo reconhecimento das novas configurações dos territórios presentes nas estratégias de desenvolvimento. Criam-se novos arranjos articulando o Estado, as formas organizadas da sociedade civil e as organizações empresariais¹⁸, que atuam em territórios de diferentes escalas, do micro-local ao internacional-global (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006, p. 13). Entre as questões norteadoras da agenda de pesquisa do programa estão: quais as tendências, desafios e dilemas da gestão que propõe o desenvolvimento de territórios? Como se reconfiguram os poderes locais e como eles se expressam nas interorganizações que dinamizam territórios?

O território é compreendido como uma organização complexa que articula estruturas e agências em escalas múltiplas. Alguns estudos do PDGS, desde o início da década de 1990, já demonstravam uma preocupação com os poderes especialmente localizados, por meio de híbridos organizacionais e processos gestionários. De 1996 a 2002, as análises avançam na configuração interorganizacional e nas estratégias adotadas pelos atores e organizações. O que aborda também a hibridização organizacional e as redes sociais, que podem ser verificadas nas pesquisas de Suzana Moura e Mônica Mac-Allister (FISCHER, 2002). A configuração de redes territoriais passa a ser um dos focos de análise nos anos 2000, consolidando estudos

¹⁸ A tese de Armindo Teodósio (2008) argumenta que essas articulações conformam parcerias tri-setoriais na esfera pública, que criam interações entre atores da sociedade civil, do Estado e de mercado, marcadas pela complexidade e pela construção de uma *práxis* não linear, em que ocorrem simultaneamente processos de conflito e cooperação, engajamento e distanciamento, e resistência e adesão.

sobre capital social, ambiente, sustentabilidade e cultura como áreas de gestão e economia solidária, além de projetos de intervenção como a maricultural artesanal do baixo sul (MARSOL), a economia solidária (ECOLIZIA), o viver Itapagipe, entre outros. Verifica-se, assim, que, no âmbito do PDGS, as abordagens da gestão do desenvolvimento territorial orientam-se para atores, organizações e interorganização em diferentes graus de articulação, deslocando a âncora do desenvolvimento local para o território. (FISCHER; ROESCH; MELO, 2006)

Nesta tese, adota-se a visão de território formulada por Carlos Brandão,

O território que deveria ser visto como ambiente politizado, em conflito e em construção, é posto como ente mercadejado e passivo, mero receptáculo. O que é fruto de relações sociais aparece como relação entre objetos. Há uma coisificação e o território parece ter poder de decisão, transformado em sujeito coletivo (...) É preciso ficar claro que uma visão territorializada não pode dizer respeito apenas, como no *mainstream*, à locação de objetos ou fatores econômicos mais ou menos móveis em determinada paisagem. Território envolve, necessariamente (...) arbítrio, criação, nexos, poder. (BRANDÃO, 2007a)

As reflexões de Carlos Brandão são congruentes com os estudos de Shneider (2004). Esse autor coloca que a abordagem territorial no Brasil vem ganhando rápido interesse, pois perpassa desde a agenda de pesquisa até as ações de governo. Na esfera da ação do Estado, surgem diversas políticas públicas de âmbito territorial, como exemplo do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que instituiu uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Governos estaduais e municipais começam a formular programas voltados às gestões regionais e territoriais. Portanto, surge um novo aporte conceitual que adentra as agendas governamentais (PERAFÁN, 2007), como pode ser visto mais adiante no caso da Bahia. Mas a discussão conceitual do território ainda necessita ser aprofundada. Isso condiz com as reflexões de Carlos Brandão (2007), quando ressalta a existência de uma panacéia nas discussões e propostas políticas sobre territorialidade, sendo necessária uma análise mais crítica sobre o tema.

Nesta pesquisa, entende-se o desenvolvimento territorial como um conceito amplo, envolvendo interrelações nas múltiplas dimensões — social, político-institucional, ambiental e econômica — por meio da articulação de poderes e recursos dos diversos atores em um espaço sub-regional, o território.

Também se faz necessário pensar no conceito de desenvolvimento comunitário, como parte do programa governamental que surge com a valorização das políticas de desenvolvimento no pós-guerra. Amparadas entre as propostas do Ponto Quatro, o objetivo

destes programas estavam em diminuir a pobreza dos países do terceiro mundo, especialmente da América Latina, a partir de programas de assistência técnica e social. Já na década de 1940, é possível identificar projetos que buscavam o incremento na produção de alimentos e a realização de ações de educação rural e industrial. A maioria destas ações tinha uma estreita relação com a extensão rural, compreendida como processos de ação educacional que propunham promover mudanças no comportamento dos indivíduos, apresentando novos conhecimentos que levassem à alteração de hábitos e atitudes. (AMMANN, 1992)

De acordo com Ammann (1992, p. 147), a sistematização do desenvolvimento de comunidades teve início na década de 1950, por iniciativa da ONU, que o definia como um processo através do qual cada povo participa do planejamento e da realização de programas que se destinam a elevar o padrão de suas vidas.

No Brasil, assim como ocorreu em outras ações de desenvolvimento, houve avanços substanciais nas políticas até o surgimento do governo Militar. Em 1955, por exemplo, foi criado o serviço social rural, preocupado especificamente com desenvolvimento agrícola, que, embora não tivesse um cunho participativo, preocupava-se com projetos e demandas locais, reivindicações que também foram alcançadas com os movimentos populares. Entretanto, a chegada do governo militar promove uma repressão aos movimentos sociais, transformando as propostas de desenvolvimento comunitário em ações assistencialistas, rompendo com os avanços na busca da autonomia e do empoderamento das pessoas.

Na década de 1970, os programas comunitários são substituídos pelo Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, com o objetivo de alcançar a integração social, por meio de programas de lazer, cursos profissionalizantes e ações assistenciais. A ruptura foi tão significativa que, mesmo com o período de redemocratização, nos anos 1980, as ações assistencialistas ainda dominam o ideário dos programas, sendo um desafio a construção de políticas que busquem a emancipação do ser humano (AMMANN, 1992).

Associada à proposta de desenvolvimento territorial e comunitário está o direcionamento político para o Desenvolvimento Territorial Rural. Aqui se observa uma mudança das políticas agrícolas de recorte setorial para as propostas vinculadas ao desenvolvimento rural de territórios (FAVARETO, 2010). De acordo com Arilson Favareto, os fatores para a valorização do desenvolvimento rural são observados em ações como o compromisso internacional em torno da garantia de paridade econômica e social entre a agricultura e os demais setores, o que evitaria o forte impulso ao êxodo rural. Também pelo padrão de crescimento demográfico, que apontava, em um segundo momento, a atração para o

campo, desde que dispusesse de maiores rendas, infraestrutura, facilidades de comunicação e qualidade de vida. E, por fim, a descentralização econômica e política, com novas oportunidades de trabalho no meio rural.

Tais mudanças, que estavam em curso no último quartel do século XX nos países de capitalismo avançado, foram rapidamente percebidas pelo mundo dos planejadores de políticas. O desgaste da política agrícola de viés exclusivamente setorial começou surgir em meados dos anos 1980 e abre espaço para um série de reformas e debates sobre o *futuro do mundo rural*, não por acaso título do comunicado da Comissão Europeia ao Parlamento, em 1988. Um marco relevante foi a criação do Programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais (*Leader*) em 1991, ainda hoje a principal referência de programa territorial rural. (FAVARETO, 2010, p. 18)

Verifica-se, assim, que os anos 1990 marcam a criação de um novo consenso sobre o papel da ruralidade nas propostas de desenvolvimento. Para Veiga (1999, 2001, 2004), o consenso básico para permitir uma ruralidade avançada estaria em formulações como: as zonas rurais englobam um quarto da população européia e um quinto da americana, com tecidos sociais, econômicos e culturais singulares; as zonas rurais constituem uma riqueza autêntica para suas regiões e países e podem ser bem competitivas; os agricultores devem cada vez mais desempenhar funções de gestores de muitos dos recursos naturais dos territórios rurais; as políticas agrícolas deverão se adaptar às novas realidades e desafios colocados tanto pelos desejos e preferências dos consumidores quanto pela evolução do comércio internacional; existe a necessidade absoluta de promover a capacidade local de desenvolvimento sustentável nas zonas rurais e iniciativas privadas e comunitárias bem integradas a mercados globais.

De acordo com esses autores, as primeiras formulações para buscar uma ruralidade avançada estavam embasadas nos princípios de reforma neoliberais vigentes, combinando uma visão agrícola produtivista com uma visão territorial de desenvolvimento rural integrado. A partir destas formulações, uma série de programas foram implementados nos países desenvolvidos e disseminadas para as realidades desiguais dos países em desenvolvimento, como discutido no capítulo 4. De acordo com Arilson Favareto (2010), há duas vertentes de estudos que avaliam o impacto dessa mudança no Brasil. Uma que analisa os processos de mudança no meio rural; e outra que estuda as políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil, com alguns consensos parciais. Os principais analistas são Ricardo Abramovay, Eli da Veiga e Hugues Lamarche. (FAVARETO, 2010)

Os avanços nesta proposta de desenvolvimento, na concepção de Ricardo Abramovay, esbarram, em alguns pontos, em uma lógica de criar projetos competitivos que deem espaço

para as melhores ou mais relevantes ideias. À primeira vista, isto parece razoável para uma mudança de projetos de desenvolvimento focados na oferta e no assistencialismo, para um modelo a partir de demandas. O problema é como atender comunidade de baixo poder de realização, diante da carência histórica de educação e mobilização social? Como trabalhar com uma participação ativa, se os processos históricos dessas comunidades sempre se basearam na manutenção da dependência? Esta reconfiguração demanda outra forma de planejamento que tire a população da inércia participativa.

Quanto maior for o dinamismo e a diversificação das cidades impulsionados pela interiorização do processo de crescimento econômico, mais significativas serão também as chances para que a população rural preencha um conjunto variado de funções para a sociedade e por aí deixe de ser encarada como um "reservatório de mão-de-obra sobrando". O desenvolvimento brasileiro, pela diversificação de seu sistema urbano, vai exigir **uma nova dinâmica territorial**, onde o papel das unidades familiares pode ser decisivo. (ABRAMOVAY, 1999, p.2)

Neste sentido, Abramovay indica que, da mesma forma que vem ocorrendo nos países capitalistas centrais, o desenvolvimento rural deve ser concebido em um **“quadro territorial, muito mais que setorial”**. O desafio é cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território em um conjunto muito variado de atividades e de mercados. Assim, a busca de projetos que garantam **“nova dinâmica territorial”** demanda políticas públicas descentralizadas, com projetos que valorizem os potenciais e os atributos locais e regionais, para assim promover um verdadeiro processo de desenvolvimento.

De acordo com Favareto (2010), o avanço nas pesquisas sobre desenvolvimento rural criou um rico painel de diversidade de interpretações. Os programas dos anos 1990 permitiram a formulação de conceitos como agricultura familiar e, posteriormente, as conexões entre desenvolvimento rural e dinâmicas territoriais, assim como estudos sobre campesinato, questão agrária, participação e democracia, assentamentos, entre outros.

É forçoso constatar que os anos 1990 terminam com o debate público e acadêmico sobre agricultura familiar e desenvolvimento rural fortemente marcado pelos impactos de dois desses programas de pesquisa. De um lado, a ênfase na importância e poder explicativo da agricultura familiar e a identificação das dinâmicas territoriais como unidade de análise relevante para a compreensão dos fenômenos relacionados ao desenvolvimento; de outro, a ênfase no dinamismo dos espaços urbanos e seus desdobramentos na formação das rendas das famílias de agricultores.” (FAVARETO, 2010, p. 29)

Portanto, eclodiu uma nova forma de compreender o desenvolvimento rural, a partir das articulações territoriais e sua interdependência com os espaços urbanos. Nos anos 2000, a pauta dos debates está na reavaliação dos significados do desenvolvimento rural, as relações

entre o urbano e o rural e a introdução da discussão territorial nos processos de desenvolvimento.

A partir desta leitura do desenvolvimento, se configuram as categorias analíticas que serão norteadoras da pesquisa, baseados no estudo do desenvolvimento por meio das dimensões: político-institucional, econômica e social, observando os modelos sócio-organizativos implementados no Pró-Gavião e a atuação dos gestores.

2.3.2 A gestão do desenvolvimento: um campo em construção

O último pilar para a construção do eixo de análise desta tese são as reflexões sobre a gestão do desenvolvimento. Se, por um lado, a abordagem neogramsciana possibilita uma forma de entender a ação dos organismos internacionais, de outro, verifica-se a mudança nos modelos de desenvolvimento, adotando um sentido polissêmico para o termo. Mas como se configura a gestão e os estudos organizacionais neste modelo? Há um espaço para uma gestão voltada para os programas de desenvolvimento?

No campo da Administração, existem poucos estudos sobre gestão do desenvolvimento, principalmente no Brasil. Entretanto, é possível citar alguns, desenvolvidos nesta área. Obras como *Administração e Estratégia do Desenvolvimento - Elementos de uma Sociologia Especial da Administração* (1966), reeditada com o título *Administração e Contexto Brasileiro - Esboço de uma Teoria Geral da Administração*, de Alberto Guerreiro Ramos (1983), *Administração nos Países em Desenvolvimento: A Teoria da Sociedade Prismática* (1968), *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*, dos autores Geraldo Caravantes e Gerald Caiden (1988), *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais*, de Tânia Fischer (2002). Ainda, Artigos como *Administração para o Desenvolvimento: A disciplina em busca da relevância*, de Paulo Roberto Motta (1972), *Desenvolvimento da Regionalidade: Novo Campo da Administração*, de Antônio Carlos Gil, Eduardo Oliveira e Edison Silva (2008), *A Nova Administração Para o Desenvolvimento* (IX Congresso Internacional CLAD), de Enrique Saravia (2008) e *Administração para o Desenvolvimento: A Relevância em Busca da Disciplina*, de Humberto Falcão Martins(2004).

Soma-se a isso, a implementação de alguns programas de pós-graduação *stricto sensu* em algumas universidades brasileiras, como: O Mestrado Profissional em Gestão e

Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté; O Mestrado Multidisciplinar e Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia; O Mestrado em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável da Universidade Federal de Pernambuco; Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Bahia.

A tentativa de construir uma base epistemológica da administração para o desenvolvimento encontra-se aberta para novos avanços, já que existe um vasto campo para estudo. No aspecto teórico, a partir de releituras das obras clássicas da *economia do desenvolvimento*, da *sociologia do desenvolvimento* e da *ciência administrativa*, além da fundamentação epistemológica e metodológica. No aspecto prático, o desenvolvimento de novos modelos de gestão, indicadores de desempenho, métodos de avaliação de programas, projetos e ações e modelos de financiamento para a promoção do desenvolvimento.

Embora ainda não exista um arcabouço teórico sistematizado sobre administração para o desenvolvimento ou tratado nessa tese como *Administração do Desenvolvimento*, é importante registrar que ela tem origem no pós-guerra, mais especificamente, em 1950, quando buscava implementar programas elaborados pelo pensamento anglo-saxão para combater e/ou diminuir as grandes desigualdades socioeconômicas existentes em algumas regiões. Sobre isso (CAIDEN & CARAVANTES, 1982), eles afirmam:

(...) a administração do desenvolvimento teve sua origem neste desejo dos países ricos de auxiliar as nações pobres em seu desenvolvimento e, mais especialmente, nas evidentes necessidades dos novos Estados de transformar suas burocracias do tipo colonial em instrumentos de mudanças social.

Na administração, aparece tal teoria como Administração para o desenvolvimento nos primeiros estudos de Paulo Roberto Motta (1972). É desse processo de transferibilidade da racionalidade administrativa que surge a idéia de uma disciplina para preencher a grande defasagem que haveria entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para implementar tais planos. A disciplina ganha corpo no campo da administração pública e segue duas direções. De um lado, constituiu um esforço de conceituação teórica, almejando integrar conhecimento de diversas áreas das ciências sociais, para formar um corpo doutrinário a fim de facilitar as explicações dos fenômenos administrativos. De outro, refletiu a preocupação com a aplicabilidade de modelos, técnicas e ferramentas gerenciais. Motta adverte que a *Administração do Desenvolvimento* como disciplina acadêmica tornou-se um conjunto de diagnósticos e prognósticos administrativos. As pesquisas realizadas nesse campo valorizaram

excessivamente os aspectos das técnicas gerenciais e relegaram a teoria. Motta explica que as limitações para o progresso da disciplina podem ter sido provenientes de duas causas: a) quase todos os trabalhos escritos sobre o assunto procuraram confrontar formas de administração tradicional e formas de administração moderna; b) o objetivo consistia na busca da eficiência, referindo-se à redução de custos, e da eficácia, enquanto realização de objetivos, e não contemplava o conceito da efetividade como pretensão maior do desenvolvimento para promover qualidade de vida para uma população. Para Motta, só haverá avanços na *Administração do Desenvolvimento*, se esta passar por uma reformulação, ou seja: a) voltar as organizações para o objetivo primordial do desenvolvimento, buscando a relevância mediante a efetividade organizacional; b) conceber modelos de organizações mais orgânicas, flexíveis e participativas; c) buscar comprometimento valorativo das pessoas que integram as organizações, e não apenas a adesão neutra a regras burocráticas como forma de atingir resultados.

Na prática, verificou-se que a *Administração do Desenvolvimento* pouco avançou enquanto área de conhecimento durante esse período, quer seja pelo percurso metodológico desenhado no seu nascedouro e aqui muito bem pontuado por Motta, quer pela importância concedida ao tema desenvolvimento nas décadas de oitenta e noventa. Para Martins, (2004) nas décadas de oitenta e noventa, houve uma reestruturação nos programas de governo dos países, deslocando o foco de uma “administração para o desenvolvimento” para um modelo de “administração para o ajuste fiscal”. Esse modelo de gestão pautou-se nas diretrizes do Consenso de Washington, com um conjunto de políticas liberais que conduziram a reestruturação econômica e a reforma dos Estados, mediante redução de gastos públicos, reforma tributária, desregulamentação de mercados, abertura comercial, privatização, entre outras. O fato é que o modelo de desenvolvimento que foi importante e necessário nas décadas anteriores passou a ser a causa da crise das dívidas externas dos países em desenvolvimento. Na verdade, o desenvolvimento é o mais político dos temas, e isso talvez explique que, naquele momento, a ideologia desenvolvimentista fosse necessária à manutenção da ordem sistêmica, na medida em que era necessária uma outra alternativa às promessas que vinham do outro lado do continente. Essa mudança paradigmática de promoção da justiça social para a estabilidade fiscal ocorreu não apenas no campo pragmático dos programas de governos, mas, também, no campo doutrinário da produção científica em várias áreas de conhecimento, dentre eles a economia, a sociologia e a administração, com a justificativa da implantação do Estado mínimo.

Diante dos fatos descritos acima, nem máximo nem mínimo, precisa-se de um Estado necessário para conduzir o novo desenvolvimento (DINIZ, 2007). Sobre isso, Bresser Pereira (2009) relata que, dentro de cada estado-nação ou país, o Estado é o instrumento de ação coletiva que permite à nação alcançar seus objetivos. Para que esse Estado seja forte ou capaz, ele precisará, de um lado, contar com legitimidade perante a sociedade civil e a nação. De outro, suas finanças deverão ser saudáveis e sua administração, efetiva e eficiente. A legitimidade do Estado, por sua vez, dependerá de sua natureza democrática – já que as formas autoritárias de governo perderam legitimidade – e da capacidade desse Estado de promover o desenvolvimento econômico e garantir de forma crescente os direitos sociais. Para isso, o Estado democrático nos países ricos se transformou em um Estado social, e, nos países bem sucedidos da periferia, em um Estado desenvolvimentista. Em ambos os casos, uma forma mista de organizar a economia, essencialmente capitalista, coordenada pelo Estado e com um forte componente de regulação estatal. Apenas nessas condições, há como promover o novo desenvolvimentismo. Em linhas gerais, Bresser-Pereira (2011) relaciona o Novo desenvolvimentismo – enquanto estratégia nacional de desenvolvimento – aos seguintes elementos: (i)-uma maior abertura da conta comercial do país, que deve ser feita de forma negociada e com reciprocidades; (ii)-um novo papel do Estado, com um planejamento mais estratégico; (iii)-preocupação com a estabilidade macroeconômica, incluindo não só estabilidade de preços como também equilíbrio do balanço de pagamentos e busca do pleno emprego; (iv)-uma nova política macroeconômica, que permita inverter a equação perversa juros elevados e câmbio apreciado; (v)-não aceitação da estratégia de crescimento com poupança externa, visando alternativamente financiar o desenvolvimento com recursos próprios de cada nação.

Diante disso, é certo que a sociedade capitalista vem, ao longo do tempo, passando por sucessivas crises, analisadas por diferentes campos do conhecimento, com a finalidade de entender melhor a conjuntura dos processos. Agora, surge, no campo da administração, movimentos em prol de um posicionamento crítico da administração frente as mazelas impostas pelo sistema. Aqui apresentam-se dois exemplos. Primeiro, o documento crise e oportunidades (LOPES; SACHS; DOWBOR, 2010), coordenado pelos professores Ignacy Sachs, Carlos Lopes e Ladislau Dowbor, buscando formar um grupo com o objetivo de identificar na crise global as oportunidades que permitam enfrentar os desafios da desigualdade e da sustentabilidade ambiental, com a participação de diversos professores e pesquisadores da área de administração. Em outro momento, a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Escola Brasileira de Administração Pública

(EBAP) e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), da Fundação Getúlio Vargas, realizando o *I Encontro de Administração Política Para o Desenvolvimento do Brasil* e formulando o documento que ficou conhecido como Carta de Garanhuns , conclamando a sociedade brasileira para a formação de uma rede nacional comprometida com o planejamento, implementação e acompanhamento de políticas, programas e projetos com vista a uma Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil (SANTOS, 2010). Estes documentos representam o anseio do campo em colocar o desenvolvimento como um tema de pesquisa da área.

Dessa maneira, foram delimitadas as categorias analíticas observadas na gestão do desenvolvimento do Pró-Gavião. Elas são formadas pela concepção do projeto, relações entre escalas, interrelação de organizações, integração territorial, processo de monitoramento e controle, resultados alcançados e desdobramentos e transbordamentos do projeto. Espera-se, assim, compreender todos dos processos de formulação, execução e avaliação do projeto, incluindo seu planejamento, sua execução e seus resultados, já que se trata de um projeto com seu ciclo completo e resultados avaliados.

3 ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Este capítulo tem por objetivo discutir a ação das organizações internacionais nos projetos de desenvolvimento, em seus diversos aspectos – regional, local e territorial. Tendo como foco as ações do Banco Mundial e do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), faz-se uma leitura crítica da inserção dessas organizações no Brasil, no Nordeste e na Bahia, a partir dos conceitos neogramscianos de hegemonia e contra hegemonia.

Além da ação do Estado, os projetos de desenvolvimento regional têm sido uma preocupação de algumas agências internacionais, no que se convencionou denominar na literatura de cooperação internacional Norte-Sul. Essa cooperação se fortalece desde o momento da instituição do Ponto Quatro, um dos componentes da Doutrina Truman, no final dos anos 1940. Mas ganha destaque após 1945, quando o sistema ONU inicia discussões sobre o subdesenvolvimento e as condições de desigualdade no mundo (LYRA, 2005). Posteriormente, nos anos 1960, com a Aliança Para o Progresso, a cooperação Norte-Sul se fortalece ainda mais e se torna uma ação sistematizada de assistência aos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina.

Na década seguinte, a cooperação se fortalece diante das assimetrias da produção capitalista, associadas às condições climáticas críticas de algumas regiões. Torna-se evidente a necessidade de se criar programas para o enfrentamento da pobreza e da miséria presentes em várias regiões periféricas, com destaque para a América Latina e a África. Ademais, há a preocupação com os graves problemas de seca e fome que assolam a África no início dos anos 1970, momento marcado por uma crise mundial na forma de se pensar a relação entre Estado e Sociedade. Diversas conferências internacionais discutem a necessidade de reformulação dos rumos da política internacional. Para manter a ordem do sistema em um mundo bipolarizado, construído na lógica do Estado do Bem Estar Social, como contraponto ao estado socialista, torna-se fundamental cooperar e enfrentar as situações de calamidade e pobreza do mundo, que tanto não consegue se inserir na lógica de desenvolvimento capitalista, como resulta dessa mesma lógica.

A cooperação internacional para o desenvolvimento entre os países do Norte e do Sul pode ser caracterizada em uma diversidade de formas e modelos. Vai da ajuda oficial das

nações desenvolvidas – como ocorreu no Ponto Quatro e na Aliança para o Progresso –, passando pela cooperação bilateral, até a cooperação multilateral, caracterizada pelas organizações intergovernamentais como o Banco Mundial e outras organizações do sistema ONU. Como destaca Lyra (2005), também existe a cooperação não governamental quando os recursos são oriundos das organizações não governamentais do Norte, como a Igreja, os movimentos sociais ou mesmo os movimentos ambientais.

A resposta do sistema internacional começou a partir dos anos 1970, quando as Nações Unidas realizaram uma série de operações de ajuda humanitária. Uma das ações de maior destaque, sob a responsabilidade da ONU, foi realizada em Bangladesh no combate à fome da região. Outro destaque, nesse período, foi a atuação cooperada de vários países desenvolvidos na área do Sahel, na África, com o intuito de promover operações humanitárias para ajudar vítimas de uma seca prolongada. Em novembro de 1974, a Conferência Mundial de Alimentação possibilitou um consenso sobre a responsabilidade dos Estados na ordem do sistema em crise e na necessidade de sistematizar a ajuda humanitária e a cooperação Norte-Sul. Entretanto, Linklater (1996) critica essa forma de articulação, quando relaciona as condições de interdependência e da conformação de discursos na ação dos organismos internacionais, que procuram assistir para conformar e atender aos interesses dos países desenvolvidos.

Observa-se que o processo de cooperação foi se modificando *pari passu* às transformações da estrutura e papel dos Estados Nacionais e às novas configurações advindas da globalização. Algumas instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial¹⁹, tiveram papel marcante e representam muito bem essas mudanças que afetaram os estados nacionais, a economia e a sociedade como um todo. Por outro lado, organismos menos poderosos do sistema internacional deram espaço para novas discussões e avanços em termos de política mundial e nacional.

¹⁹ O nome original dado ao Banco Mundial era Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e reflete sua missão original de reconstruir a Europa após a devastação da Segunda Guerra Mundial. O nome "Banco Mundial" só foi adotado em 1975. Atualmente, o grupo é formado por duas organizações principais: o BIRD e a Associação para o Desenvolvimento Internacional, criada em 1960. Outras três organizações fazem parte do grupo: a Corporação Financeira Internacional, fundada em 1956, que empresta diretamente ao setor privado dos países em desenvolvimento; a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos, fundada em 1988, que fornece garantias para os investidores que financiam projetos em países em desenvolvimento contra as perdas causadas por riscos não-comerciais; e o Centro Internacional para Solução de Disputas em Investimento (ICSID), fundado em 1966, que fornece facilidades internacionais para a conciliação e arbitragem das disputas envolvendo investimentos (WORLD BANK, 2011).

Ao analisar as transformações do Banco Mundial como organismo de desenvolvimento, João Márcio Pereira (2010) observa as mudanças no perfil da organização durante as últimas décadas. Para ele, o Banco soube articular a relação entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para impulsionar sua influência em todo o mundo, principalmente nos países em desenvolvimento. Isso possibilitou a institucionalização de sua pauta de políticas em âmbito nacional, seja por meio da coerção, com a manipulação dos empréstimos e a articulação com outras agências, seja por meios persuasivos, de forma dialogada com os governos e o oferecimento de assistência técnica. Tal pensamento coaduna com as análises neogramscianas do papel dos organismos internacionais na estruturação do sistema mundial pelo consenso e pela força (COX, 1996, 2002). Conforme o estudo de Pereira (2010), com essas ações o Banco Mundial alcançou uma posição privilegiada em relação a outras organizações internacionais, na inserção de agendas políticas e institucionais nos países em desenvolvimento, sendo fundamental para a reformulação do papel do Estado.

Pereira (2010) ressalta também o papel privilegiado e estratégico dos Estados Unidos na consolidação do Banco Mundial como uma organização transformadora e hábil manejador dos interesses do sistema capitalista.

A política norte-americana para o Banco sempre foi objeto de disputas e barganha entre interesses empresariais, financeiros, políticos, ideológicos e de segurança diversos, às vezes radicalmente diversos, quanto ao papel da cooperação multilateral e da assistência externa ao desenvolvimento capitalista. Dessa disputa originou-se o apoio dos EUA à assistência externa em geral e ao Banco Mundial em particular como instrumentos de uma economia internacional livre e aberta ao capital no pós-guerra, bem como o suporte à cooperação multilateral como meio efetivo para alavancar e alocar recursos para essa finalidade e, assim, desonerar a carga dos EUA com a ajuda econômica bilateral (PEREIRA, 2010, p. 2).

Esses privilégios e poder de influência, destacados também nas análises de Fiori (2004) e Kraychete (2005), decorrem exatamente da condição de potência mundial que os Estados Unidos alcançaram na última metade do século XX. O poder do império estadunidense na formulação de políticas internacionais é constatado por José Luís Fiori (2004) ao demonstrar que a potência age não só com o uso da força, mas com mecanismos institucionalizados que penetram as fronteiras das nações em desenvolvimento, definindo os rumos de uma política interna que deveria ser soberana. Nessa mesma linha, Ribeiro Filho (2006) faz um estudo sobre o papel institucional do Banco e as interferências dos Estados Unidos na configuração das políticas de desenvolvimento, já que eles se transformaram no maior acionista do Banco Mundial, embora sua participação tenha diminuído um pouco nas

últimas décadas. Muitas vezes agiu de forma sutil, mas com poder de veto sobre as ações, o que transforma o Banco em uma instância de disseminação de seus ideais para atender a interesses internos e de política internacional (PEREIRA, 2010).

Em seis décadas de operação, o Banco Mundial foi alterando sua forma de intervir no desenvolvimento mundial. Os estudos sobre a organização dividem essas mudanças em fases. A primeira é a da Conferência de Bretton Woods, em 1944, até o fim da gestão Eugene R. Black, em 1962, quando o planejamento do Banco foi marcado pelas políticas direcionadas para o enfrentamento da Guerra Fria e para a implementação do Plano Marshall. Aqui o Banco teve um papel disciplinador para as políticas dos países da periferia, como pode ser visto nas análises de Octavio Ianni (2009) e João Márcio Pereira (2010). Nesse período, a organização era muito dependente do mercado de investidores de Wall Street, que a financiava e a ajudava a se consolidar como agência internacional respaldada para o enfrentamento da reconstrução do mundo capitalista.

Em seguida, entre 1962 e 1968, período da gestão de George Woods, o Banco Mundial se inseriu na crença internacional do desenvolvimento, que estava em seu auge, o que aumentou o poder de sua ação em termos de número de clientes, volume de empréstimos e tamanho do orçamento administrativo. O Banco passou a financiar setores como educação, abastecimento de água e saneamento básico. Além disso, com a visibilidade da revolução verde, os empréstimos direcionados para a agricultura também cresceram, o que indica uma redefinição nas propostas do Banco. No final dos anos 1960, os problemas econômicos mundiais provocaram mudanças nas fontes de financiamento do Banco e nas formas de intervenção no desenvolvimento.

O período da gestão de Robert S. McNamara à frente do Banco Mundial, 1968-1981, é marcado pelos impactos da crise dos anos 1970 e pelas transformações no Estado e na Sociedade. Indica uma preocupação com as necessidades básicas das populações dos países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que aponta para financiamento dos ajustes estruturais do Estado (KRAYCHETE, 2006). Esse é outro momento de grande expansão do Banco, que passou a financiar projetos para a área social como educação, saúde, planejamento familiar, desenvolvimento urbano (habitação, urbanização de favelas, saneamento, abastecimento de água) e projetos de desenvolvimento rural, como será discutido no Capítulo 4 sobre a entrada do Banco nas políticas de desenvolvimento do Nordeste. As ações da organização também estão associadas ao aumento da dívida dos países em desenvolvimento. Nessa fase, o Banco Mundial se consolida como uma organização capaz de exercer a

liderança no âmbito da assistência internacional ao desenvolvimento, sendo agente fundamental nos primeiros ajustes estruturais do início dos anos 1980, momento de ascensão das políticas neoliberais (PEREIRA, 2010).

O discurso do Banco no decorrer dos anos 70 e 80, tanto no que se refere ao desenvolvimento como na definição de políticas de combate à pobreza, pode ser caracterizado como de transição, firmando bases para repensar o sentido do desenvolvimento a partir de concepções liberais. As mudanças só aparecem mais delineadas nos documentos que vêm a público a partir do início dos anos 90, quando já haviam sido debeladas as crenças de que a crise era passageira e as idéias liberais já hegemonizavam o debate quanto às alternativas econômicas e políticas (KRAYCHETE, 2005, p. 69-70).

Consoante com Kraychete, a análise de João Márcio Pereira (2010) apresenta um recorte específico, de 1981 a 1995, que o autor denomina de virada liberal-conservadora na política internacional. Como observado na citação acima, é o período de hegemonia das políticas neoliberais e dos ajustes estruturais dos Estados e da economia, com a mudança política provocada pelos governos de M. Thatcher e R. Reagan, que passam rapidamente a ser implantados nas nações em desenvolvimento, inclusive com um receituário mais rígido.

Diversos analistas (KRAYCHETE, 2005, 2006; PEREIRA, 2010; RIBEIRO FILHO, 2006) indicam que esse foi o momento de consolidação da política neoliberal do Banco, tanto no aspecto organizacional quanto em termos políticos e intelectuais. Ao mesmo tempo, o Banco apoia políticas voltadas para o mercado e em benefício do grande capital – com os ajustamentos estruturais que retiram o estado das atividades produtivas, por meio de amplos programas de privatização – e promove programas destinados ao desenvolvimento de capacidades individuais e assistenciais, dirigidos aos que têm dificuldades de inclusão na nova lógica do sistema capitalista. Temas como o desenvolvimento sustentável e as questões ambientais também passam a fazer parte da agenda da organização.

No início dos anos 1990, a estratégia do Banco dá destaque a três grandes eixos. Seus projetos estão direcionados para a remodelagem das políticas sociais, a mudança do papel do Estado na economia e a criação de sistemas de governança para garantir as reformas neoliberais. Com isso, o Banco pode atuar tanto nos governos nacionais quanto em organizações sociais locais e internacionais, que passam a ter um papel cada vez maior no incentivo a novas políticas públicas.

Esse poder hegemônico de atuação do Banco Mundial corrobora com a visão de Cox (1996) e Murphy (1994), discutida no capítulo II, sobre o papel dos organismos internacionais na conformação do sistema capitalista contemporâneo. A ação do Banco está completamente

inserida no modelo analítico de Cox e SINCLAIR (1996, p. 99-113), pois suas estratégias estão vinculadas à articulação de ideias ou ideologias, de redefinição das condições materiais do mundo da produção e na transformação das instituições políticas, com amplos programas de institucionalização, atuando como forças interdependentes na configuração da nova ordem mundial.

O BM adota quatro estratégias diferentes para exercer o *leverage* ou o papel de “conselheiro” (*advisory role*): “diálogo político” (*policy dialogue*); uso de boas práticas (*best practices*); assistência técnica, treinamento e desenvolvimento institucional (*institution building*); e publicações, seminários, workshops etc. Por meio do “diálogo político” o BM procura controlar de perto as políticas que interferem em seus investimentos e no ambiente macroeconômico do país. O BM também usa de maneira recorrente as boas práticas, acionadas em diversas situações: na preparação de projetos, na escolha de tecnologias, na estrutura organizacional, nas práticas, nos processos de compras etc. A linguagem utilizada pelo BM em suas publicações recorre, freqüentemente, aos exemplos das boas práticas de algum país-cliente para servirem de modelo para outros, independentemente das especificidades tanto da boa prática, quanto do país que poderá adotá-la (LATEEF *apud* RIBEIRO FILHO, 2006, p. 46)

A partir de 1995 até os dias atuais, o Banco transformou-se em articulador das políticas dos países desenvolvidos, tanto na manutenção das instituições que interessavam quanto na reformulação do programa neoliberal, diante das crises dos últimos anos, mantendo um papel hegemônico de formulador de políticas.

Ao final da era Wolfensohn [1995-2005], o Banco ostentava uma posição sem rival em matéria de influência intelectual. Suas publicações eram referências obrigatórias em cursos de Economia no mundo inteiro, sendo citadas mais do que a médias das revistas de economia. Para a elaboração de uma gama variadíssima de pesquisas acadêmicas, a dependência dos indicadores socioeconômicos produzidos pelo Banco, em regime de quase monopólio, era incontornável. O Relatório sobre o desenvolvimento Mundial (RDM), editado anualmente desde 1978, era de longe a publicação do gênero mais citada no mundo. Servia para sumarizar o “estado das artes” em várias áreas relacionadas a políticas de desenvolvimento e estabelecer um roteiro autorizado de discussão, ancorando-se e dando visibilidade à literatura afinada com o paradigma neoliberal produzido dentro e fora do Banco (PEREIRA, 2010, p. 330).

A trajetória acima indica que o papel do Banco Mundial vai muito além de mero agente financiador, pois alcançou um protagonismo na produção intelectual e no direcionamento político do mundo contemporâneo. Constituiu-se em uma organização fundamental no processo de cooperação Norte-Sul, sendo uma das principais fontes de recursos para muitos estados implementarem políticas nacionais em diversas áreas. Seu protagonismo e visibilidade levam a instituição a ser muito analisada e receber diversas críticas por sua atuação. Brandão (2007), por exemplo, destaca que a hegemonia do pensamento único levou à exacerbação das ações localistas de desenvolvimento, sendo o

Banco o principal disseminador dessas práticas. Para Brandão, o incentivo às políticas de desenvolvimento local do Banco é tão intenso que penetra todos os campos de conhecimento, tornando-se uma política de aceitação universal, sem uma reflexão aprofundada dos impactos e resultados desses programas. Outra vertente crítica é formulada por Ribeiro Filho (2006) quando ressalta o efeito do crescimento dos programas direcionados ao desenvolvimento institucional, que está presente na maioria dos projetos financiados como mecanismo de garantia, disseminação e controle de propostas hegemônicas e pacotes de projetos com viés nitidamente neoliberal.

Embora a prática do Banco Mundial seja a experiência mais visível do processo de cooperação Norte-Sul, por seu amplo papel de financiador e articular políticas, outras organizações têm grande influência sobre os países em desenvolvimento. Entretanto, não é objetivo deste estudo traçar um mapa completo das organizações de cooperação internacional ou um *ranking* das organizações mais ou menos visíveis do sistema internacional. A intenção desta seção foi relacionar o processo de cooperação Norte-Sul com o projeto de desenvolvimento estudado. Portanto, volta-se o olhar para se pensar no Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) como uma organização menos poderosa do sistema internacional, em termos da articulação do sistema mundial, mas com grande penetração em países pobres e em desenvolvimento e com aumento contínuo de atuação no Brasil.

3.1 CONDICIONANTES DA COOPERAÇÃO NORTE-SUL POR MEIO DO FIDA

3.1.1 A Constituição do FIDA

O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA (*International Fund for Agricultural Development - IFAD*) surge num contexto específico dos anos 1970, quando a preocupação com a ajuda humanitária estava crescendo. Nesse período, a ONU tinha como estratégia a criação de instrumentos para dar voz às nações menos desenvolvidas, respondendo às situações de calamidade dos países que não conseguiam aderir ao crescimento do sistema capitalista. Em 1977, o FIDA foi constituído como uma agência especial das Nações Unidas em resposta às questões da fome no Sahel, África. Sua concepção foi oriunda das discussões da Conferência Mundial de Alimentação, em 1974, na busca de soluções para os problemas humanitários da fome e da pobreza. Foi então conformada uma aliança mundial

para combater a pobreza rural em todo o mundo sob a regência dos países desenvolvidos. Conforme a própria instituição, seu principal objetivo é "fornecer financiamento direto e mobilizar recursos adicionais para programas especificamente destinados a promover o avanço econômico dos pobres rurais, principalmente através do melhoramento da produtividade agrícola" (FIDA, 2007a).

Assim, em um mundo cada vez mais interdependente, as grandes calamidades humanitárias deixaram de ser apenas uma questão de soberania nacional. Tornou-se necessário articular as organizações internacionais para a definição de uma nova agenda das políticas públicas que perpassasse não só a criação de infraestrutura e de projetos de crescimento econômico, mas também o enfrentamento das condições de miséria de grande parte das populações não incluídas no mundo desenvolvimento. Nesse contexto, o Banco Mundial, o FMI, a FAO²⁰ e o FIDA²¹, entre outros organismos, não deveriam ficar alheios aos dilemas das nações pobres e em desenvolvimento. Além de garantir a manutenção da reprodução do capital, criando novos mercados, enfrentando o problema da crise do Estado dos anos 1970, o que ficaria a cargo das organizações mais fortes do sistema internacional, era necessário criar novas metodologias e financiamentos exclusivamente para combater a pobreza e a fome, passando a ser uma estratégia de diversas organizações internacionais.

Em mais de 30 anos de atuação exclusivamente no combate à pobreza rural, focado em países periféricos e semiperiféricos, o FIDA construiu uma agenda de intervenção para o combate à pobreza e o desenvolvimento rural. Seus principais objetivos estratégicos dão destaque ao acesso a recursos naturais, como terras e águas de forma mais ordenada e sustentável; o acesso às tecnologias agrícolas melhoradas e serviços de produção eficientes para aumentar a produtividade; a ampliação da variedade de serviços financeiros; mercados mais transparentes e competitivos de insumos e produtos agrícolas; a busca de oportunidades de emprego e a criação de empresas rurais fora do setor agrícola; e processos locais e nacionais de formulação de políticas para promover a participação efetiva das pessoas do meio rural (FIDA, 2007d). Portanto, a organização se configurou como um braço

²⁰ Os formuladores da política mundial constituíram o sistema ONU e suas agências para enfrentar os problemas na reconstrução de um mundo abalado. Entre diversas ações surge, em 1945, a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), no sentido de liderar os esforços internacionais de combate e erradicação da fome. De acordo com a ONU (2011), a FAO atua como um fórum neutro, onde todos os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, se reúnem em pé de igualdade para negociar acordos e debater políticas. A sede central é em Roma, Itália — "Nós ajudamos os países a aperfeiçoar e modernizar suas atividades agrícolas, florestais e pesqueiras, para assegurar uma boa nutrição a todos (...). A FAO tem dado atenção especial ao desenvolvimento das áreas rurais, onde vivem 70% das populações de baixa renda, e que ainda passam fome".

²¹ Os financiamentos do FIDA para o Brasil ocorrem a partir dos anos 1990 (FIDA, 2007a).

especializado do sistema internacional para enfrentar as calamidades do meio rural. Atuando no espaço periférico das regiões periféricas, se constitui, por sua natureza, como uma organização que não tem a visibilidade das grandes organizações internacionais. Uma organização que, ao mesmo tempo, reproduz a lógica das organizações internacionais, mas permite novas experimentações focadas no meio rural.

Pelos objetivos estratégicos listados acima, observa-se que a atuação da organização em mais de 30 anos de atividade continua sendo o combate à pobreza rural. Entretanto, por mais aberta que seja às novas temáticas e experimentações, como permitir a participação e dar voz às comunidades desassistidas, atuando como uma organização do sistema ONU, sua preocupação é não subverter a ordem vigente e garantir os interesses do mercado e da igualdade de oportunidades, tão bem propaladas nas políticas de cunho liberal. Isso pode ser observado quando seus objetivos focam na inclusão das pessoas ao mercado, como na maioria das suas ações, no aumento da produtividade, da competitividade e na criação de empresas rurais. Ao mesmo tempo em que essas organizações se preocupam com o discurso de uma assistência humanitária para que os graves problemas da pobreza extrema não sejam uma mancha no capitalismo desenvolvido, a solução é limitada pela lógica do sistema em vigor. Busca-se eliminar as críticas ao sistema cada vez mais excludente e garantir os interesses das nações desenvolvidas.

O FIDA se configura com uma organização caracterizada por avanços, que não chegam a ser contra-hegemônicos, mas dão espaço a discussões não vistas nas organizações internacionais tradicionais e ampliam os limites impostos pela lógica da cooperação intergovernamental Norte-Sul, que reproduz uma política de viés neoliberal. Isso também pode ser demonstrado em seus princípios, como a **seletividade** e **orientação** das ações voltadas para as vantagens comparativas das zonas rurais pobres, procurando oferecer a prestação de serviços sociais, como abastecimento local de água, serviços de saúde e educação, com um forte vínculo com as políticas sociais de cada país. A **focalização** é outro princípio da agência, ao atuar especificamente em zonas rurais de extrema pobreza, não somente em países pobres, mas principalmente em zonas áridas e semi-áridas. Outro ponto de avanço é observado no **empoderamento** da população, ao incentivar organizações coletivas e comunitárias, a participação e gestão dos recursos pelas próprias comunidades. Há ainda outros princípios, como o incentivo à **inovação**, à **aprendizagem** e à **ampliação da escala**, assim como a criação de **associações eficazes**; também estimula a **sustentabilidade** no apoio ao desenvolvimento, com a melhoria na qualidade do desenho dos projetos e na integração

com as políticas nacionais. O FIDA busca, portanto, garantir que as pessoas das zonas rurais assumam os projetos para si, promovendo a participação nas definições e gestão dos programas.

Outro aspecto relevante na aplicação da estratégia do FIDA é a recomendação de ações com foco na gestão, seguindo o novo modelo da Nova Administração Pública Gerencial. Entre elas, está a gestão orientada para resultados, a gestão da qualidade, a gestão dos recursos e eficácia das comunicações (FIDA, 2007d). Isto indica que a organização é um instrumento de disseminação, nos países periféricos, das novas determinações da gestão pública gerencial, garantido a reprodução de uma ideologia de Administração, a exemplo do Banco Mundial.

3.1.2 Ações do FIDA no mundo

Observa-se que a constituição do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA (*International Fund for Agricultural Development - IFAD*) aconteceu em um contexto específico, no qual a preocupação da ONU era criar instrumentos para dar voz às nações menos desenvolvidas (FIDA, 2007a).

O contexto de surgimento do FIDA, nos início dos anos 1970, além de ter sido marcado por graves problemas de seca e fome que assolaram a África e a Ásia, também foi marcado por uma crise mundial, que exigiu a reformulação dos rumos da política internacional, no sentido de manter uma ordem vigente. As assimetrias da produção capitalista, associada às condições climáticas, tornaram preocupantes as questões vinculadas à miséria, que estavam presentes em várias regiões, incluindo outros continentes, como a América Latina e o Caribe.

Percebe-se aqui uma relação direta com a análise Keohane (1984) sobre a constituição dos organismos internacionais. Eles são instituídos ou fomentados quando os governos nacionais percebem que os ganhos com a interdependência e a cooperação proporcionam vantagens para manter o equilíbrio do sistema. Adiciona-se a posição dos pós-gramscianos sobre a necessidade e conformação das instituições globais na ordem mundial, pela articulação das diversas forças sociais, mas atendendo aos interesses da ordem hegemônica vigente. Assim, o apoio e a assistência às comunidades afligidas pela seca ganham uma

relevância que possibilita uma mobilização nunca vista antes, entretanto moldada com os princípios estabelecidos pelas nações mais desenvolvidas.

De acordo com essa análise, observa-se que em 1974, tendo como Secretário Geral o austríaco Kurt Waldheim, as Nações Unidas realizaram uma série de operações de ajuda humanitária, sendo a maior delas em Bangladesh. Também vários países na área do Sahel, na África, foram palco de operação humanitária para ajudar vítimas de uma seca prolongada. Em novembro daquele ano, a Conferência Mundial de Alimentação possibilitou um consenso sobre a responsabilidade dos Estados na ordem do sistema em crise. Esse é um ponto presente também na crítica de Linklater (1996), quando relaciona as condições de interdependência e da conformação de discursos na ação dos organismos internacionais.

Durante a Conferência Mundial sobre Alimentação, a ONU estabeleceu que "todo homem, mulher, criança, tem o direito inalienável de ser livre da fome e da desnutrição". Portanto, a comunidade internacional deveria ter como maior objetivo a segurança alimentar, isto é, "o acesso, sempre, por parte de todos, a alimento suficiente para uma vida sadia e ativa" (FIDA, 2007a). É certo que o discurso assistencial representa um avanço para a definição das políticas nacionais e internacionais; tais políticas, no entanto, são usadas de diferentes formas.

Os encontros e as resoluções que foram produzidos nesse período provocam estudos e chamam a atenção das autoridades estatais e dos diversos atores que influem na tomada de decisões, estabelecendo parâmetros e normas de conduta que acabam se impondo por sua própria autoridade, como é o caso das resoluções sobre meio ambiente, tortura e terrorismo. Esses são temas que têm preocupado a comunidade internacional como um todo, ao lado das questões relacionadas com o desenvolvimento econômico e a fome (MAGALHÃES, 1995).

Assim, em um mundo cada vez mais interdependente, a definição da agenda das políticas públicas passa de uma questão puramente soberana para se tornar sensível às normas de conduta internacional, em que a autoridade é definida por um poder direto ou simbólico. Nesse ambiente, o FIDA se firmou nos seus 30 anos de atuação como uma organização que dissemina metodologias e financiamentos exclusivamente no combate da pobreza rural, com uma aceitação em muitas instâncias, colaborado com outras organizações internacionais e diversos governos nacionais.

Sin embargo, no hay que limitarse a enfoques sectoriales del crecimiento rural que sean restrictivos o sigan una secuencia rígida. La agricultura sigue desempeñando un papel destacado en el desarrollo económico de muchos países, y representando una

fuelle importante de oportunidades para que un gran número de mujeres, hombres y jóvenes del medio rural salgan de la pobreza —sobre todo quienes pueden hacer que sea un “buen negocio”. Además, en todas las regiones en desarrollo los pequeños agricultores se enfrentan a grandes desafíos, si bien muy diferentes entre sí. La focalización en la agricultura, con el fin de ayudar a hacer frente a estos desafíos, tiene que seguir siendo el eje principal del empeño de reducir la pobreza y promover el desarrollo económico por igual. En todos los casos, el objetivo último debe ser el desarrollo de sistemas agrícolas en pequeña escala que sean productivos, estén integrados en mercados dinámicos (tanto por lo que se refiere a los servicios ambientales como a los productos alimenticios y agrícolas), y sean sostenibles desde el punto de vista ambiental y resistentes a los riesgos y las conmociones. Estos tres elementos son los rasgos fundamentales para que la agricultura en pequeña escala sea viable, sobre todo como estrategia de supervivencia para la generación del mañana. En otras muchas circunstancias dentro de cada país, también se puede impulsar la expansión de la economía rural no agrícola con un sector agrícola vital, así como con una variedad de nuevos factores. Si se quiere ampliar las posibilidades de reducir la pobreza rural y fomentar el crecimiento económico, es preciso abordar el crecimiento rural con un enfoque amplio y hacer hincapié en el aspecto de mayor magnitud de la economía rural no agrícola (FIDA, 2011, p. 9-10).

Na defesa desse desenvolvimento agrícola amplo, a presença do FIDA na América Latina é cada vez mais constante, embora os investimentos no Brasil ainda sejam pequenos em relação aos números da pobreza rural mundiais. É preciso deixar claro que a participação de outras instituições internacionais no Brasil é muito maior em termos de acordos de cooperação para o desenvolvimento, principalmente o Banco Mundial. No entanto, em todos os discursos, é destacada a tendência de crescimento dos investimentos do FIDA em solo brasileiro, no Nordeste e na Bahia.

Para o presidente-adjunto do FIDA, Kevin Cleaver, há semelhança entre os objetivos do Fundo e do governo brasileiro: “O Brasil é interessante para o FIDA (...) existe uma confluência de pontos de vista”. Para ele, os pontos em comum são a meta de redução da pobreza no meio rural, o fortalecimento da agricultura familiar, a proteção ao meio ambiente e a integração que o Brasil tem incentivado com os países vizinhos (MDA, 2007). Não aparece no discurso a questão da reforma agrária, que foi prioridade da instituição nos seus primeiros planos estratégicos, mas que passa a ser uma questão secundária nos anos seguintes, agora com uma estratégia focada na assistência aos assentamentos, conforme dados do relatório FIDA (2007a).

Também o governo brasileiro destaca a importância do trabalho realizado e os resultados alcançados com o auxílio do FIDA, o que indica o interesse no aumento da cooperação (MDA, 2007). O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) alardeia em todos os meios os avanços conquistados nas políticas de desenvolvimento rural, nos últimos anos, através de uma massiva criação de programas voltados ao homem do campo com o objetivo de garantir estabilidade e geração de emprego e renda. Entre os principais, podem ser

destacados o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Aquisição de Alimento (PAA). Para o MDA, o aumento no aporte de recursos destinados aos agricultores familiares através do PRONAF, que passou de R\$ 2,3 bilhões em 2002/2003 para R\$ 12 bilhões nesta safra 2007/2008, representa uma mudança significativa na eliminação da pobreza extrema no campo (MDA, 2007). Esse fato também é destacado pelos analistas acadêmicos, como Abramovay (2002) e Favareto (2010).

Para o secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Alexandre Meira da Rosa, principal articulador do FIDA no Brasil, o país está na vanguarda de políticas sociais voltadas para o campo — “O FIDA pode ser um vetor das experiências brasileiras no mundo” (MDA, 2007).

Isso demonstra que o aumento estratégico da ação do FIDA no Brasil se dá por um mútuo interesse, principalmente a partir dos Governos de Fernando Henrique, desde 1995, e mais efetivamente com os governos Lula e Dilma. De acordo com o FIDA (2007a), o anseio do Brasil em relacionar-se com o Fundo “parece ser motivado pelo desejo de adquirir práticas inovadoras e conhecimento sobre agricultura e desenvolvimento rural (...) e a flexibilidade e os baixos custos de transação do FIDA”. Para o Fundo, o Nordeste brasileiro é uma região estratégica por possuir uma alta concentração da pobreza rural na América Latina, o que possibilita maior visibilidade nas ações da agência, embora exija atenção especial por se tratar de um país de renda média para os critérios da ONU.

Na perspectiva brasileira, o FIDA, como única agência que atua exclusivamente na pobreza rural no Brasil, permite a promoção e teste de soluções inovadoras de desenvolvimento. Tais soluções podem ser reproduzidas pelo governo, o que proporciona o reforço dos objetivos geopolíticos brasileiros na região e o fortalecimento de uma proposta nacional de desenvolvimento e diminuição das desigualdades.

Esse quadro demonstra uma tendência ao crescimento desse tipo de cooperação, pois atende aos anseios tanto do governo quanto da agência. Nesse sentido, busca-se aprofundar a análise, ao avaliar mais atentamente algumas ações do FIDA no Nordeste brasileiro.

3.1.3 Ações do FIDA no Nordeste do Brasil

Entre as políticas públicas para o desenvolvimento no Nordeste destacam-se as ações de combate à pobreza e à exclusão. No Brasil, essas políticas são realizadas de forma descentralizada, envolvendo várias instâncias do governo federal e dos governos estaduais. O país encontra no Banco Mundial e no FIDA parceiros cada vez mais presentes na cooperação internacional. Pelos dados da tabela abaixo, as ações do FIDA no Brasil tiveram início em 1981, com o Projeto de Desenvolvimento Rural no Estado do Ceará. De 1995 a 2003, ocorreram: o PROSERTÃO — projeto para o desenvolvimento do semi-árido do Estado do Sergipe; o PROGAVIÃO, voltado para amenizar as condições de pobreza da população rural da bacia do Rio Gavião, na região Sudoeste da Bahia. Este último, posteriormente, foi transformado em um projeto mais amplo com o Estado da Bahia, o PRODECAR – Gente de Valor. No nível de cooperação com o governo federal, o FIDA financia, desde 2000, o Projeto Dom Hélder Câmara, com ações de suporte ao processo de reforma agrária e dissemina conhecimentos para a elaboração e replicação de políticas de combate à pobreza rural (FIDA, 2007c).

Tabela 1 - Projetos FIDA no Brasil

Projetos do FIDA	Investimento Total (Fida) US\$ milhões	Efetivação	Conclusão	Instituição cooperação
Projeto de Desenvolvimento Rural Ceará	151,8 (25,0)	17/06/81	31/12/87	B. Mundial
PROSERTÃO – Semi-árido do Sergipe	25,9 (17,9)	16/10/95	30/06/03	UNOPS
PROGAVIÃO – Sudoeste da Bahia	44,4 (20,4)	03/12/96	30/06/06	UNOPS
Dom Hélder Câmara – desenv. sust.	93,4 (25,0)	21/12/00	30/06/09	FIDA
XINGO – Projeto de Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares do Nordeste Brasileiro	47,3 (23,1)	Não efetiv.		UNOPS
PRODECAR – Terra de Valor – Bahia	60,5 (30,5)	11/12/06	30/06/13	UNOPS

FONTE: UNOPS – United Nations Office for Project Services (Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos), (FIDA, 2007a).

De acordo com o FIDA (2007c), as operações no Brasil totalizaram recursos na ordem de 187,7 milhões de dólares, em seis projetos. Nesses projetos, o governo do Brasil investiu 419,5 milhões de dólares, uma contrapartida média de dois dólares para cada dólar investido. Além deles, o FIDA realizou algumas doações e intermediação de projetos. Foi possível identificar o *Projeto de Plantas Medicinais (Mercosul)* e o *Projeto de Manejo Sustentável de Terras do Sertão (Projeto Sertão)*, este último com valor total de US\$ 6.000.000,00, doação do *Global Environment Facility (GEF)*, através do FIDA.

A maior parte dos projetos teve o acompanhamento e a supervisão do Banco Mundial, por meio do UNOPS (*United Nations Office for Project Services* / Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos). Recentemente, os projetos são acompanhados diretamente por um equipe do FIDA, que tem avaliado positivamente os resultados da sua ação no Brasil (FIDA, 2007c). O ano de 2007 foi especial para se avaliar a efetividade das ações do FIDA, por meio de uma série de reuniões e documentos que debateram as ações da na última década (1996-2006) e buscaram redefinir uma estratégia de ação no Brasil.

Nesse processo de avaliação de resultados, dois projetos do FIDA no Nordeste se destacam: o projeto Dom Hélder Câmara e o PROGAVIÃO. O primeiro consistiu em um acordo de empréstimo com o Governo Federal (Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA) e foi propalado como uma das ações de maior escopo e melhor resultado. Já o PROGAVIÃO teve diversos entraves em sua execução e não foi prorrogado, embora tenha sido avaliado como “moderadamente satisfatório” e com impactos substanciais na região; posteriormente foi substituído por um novo acordo com o governo do Estado da Bahia – o PRODECAR/Gente de Valor (FIDA, 2007a, 2007b, 20007c).

De acordo com a coordenação local do projeto, o Dom Hélder Câmara “é uma experiência exitosa, pois além de desenvolver ações estruturantes para fortalecer a Reforma Agrária e a Agricultura Familiar no semi-árido nordestino, investe efetivamente na articulação e organização dos espaços de participação social” (FIDA, 2007c).

Para o Governo Federal, nas palavras do Ministro do Desenvolvimento Agrário — “O Projeto Dom Hélder tem demonstrado resultados formidáveis e é um exemplo de como é possível realizar um grande trabalho em regiões empobrecidas, levando-se em conta o conhecimento dos trabalhadores daquela região específica” (MDA, 2007).

O projeto atende a seis estados da Região Nordeste: Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. A população residente no Semi-Árido é de 13,5 milhões de habitantes, dos quais aproximadamente 50.000 pessoas, em 60 municípios e 6 estados estão envolvidas no projeto.

Já o Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Região do Rio Gavião (Pró-Gavião) foi criado com o objetivo de dotar de infraestrutura os municípios com imensa pobreza rural na bacia do rio no Sudoeste da Bahia, envolvendo 13 municípios com baixo IDH: Anagé, Belo Campo, Tremedal, Condeúba, Caraíbas, Presidente Jânio Quadros, Maetinga, Piripá, Cordeiros, Licínio de Almeida, Jacaraci, Mortugaba e Guajeru. Comparativamente, o IDH do

Brasil era de 0,696 em 1991, 0,766 em 2000, e 0,699 em 2010. O município de São Paulo tinha o IDH de 0,778 em 1991, e 0,820 em 2000. Já o IDH do município de Salvador era de 0,751 e 0,805, em 1991 e 2000, respectivamente.

Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal, 1991 e 2000, Municípios do Pró-Gavião, Bahia.

Município	IDH, 1991	IDH, 2000
Anagé	0,494	0,586
Belo Campo	0,523	0,631
Caraíbas	0,459	0,578
Condeúba	0,559	0,631
Cordeiros	0,522	0,615
Guajeru	0,525	0,633
Jacaraci	0,540	0,654
Licínio de Almeida	0,581	0,675
Maetinga	0,493	0,587
Mortugaba	0,560	0,654
Piripá	0,523	0,635
P. Jânio Quadros	0,462	0,587
Tremedal	0,472	0,608

Fonte: IPEADATA, 2011.

A primeira proposta foi realizada ainda durante o governo Waldir Pires, no final da década de 1980, mas não foi aceita pelo FIDA devido a questões burocráticas do governo. No início dos anos 1990, no governo Paulo Souto, o projeto foi reelaborado com apoio de instituições e atores locais. Uma vez aprovado, o projeto teve início no final de 1996, porém demorou muito em sua fase de diagnóstico. Isso levou o FIDA a pressionar o Estado da Bahia para sua execução imediata. Quase na sua conclusão, em 2005, o PROGAVIÃO foi incorporado ao Programa de Combate à Pobreza Rural (PRODUZIR), financiado pelo Banco Mundial, o que afetou diretamente a organização e a metodologia desenvolvidas pelo FIDA e pela CAR. Depois da mudança da linha política do Governo do Estado da Bahia, com o governo Jacques Wagner, ocorre uma reformulação do acordo com o FIDA e nasce o programa PRODECAR/Gente de Valor, abrangendo novas comunidades e com outra definição metodológica formulada em cooperação com o Fundo.

De acordo com os documentos finais do Pró-Gavião (CAR, 2006b), o FIDA avalia que o Pró-Gavião apresenta uma estratégia inspiradora, pois combina esforços de intervenção pública e privada para solucionar aspectos críticos de infraestrutura que condicionam centralmente a qualidade de vida das comunidades camponesas pobres. Os pontos positivos

da experiência foram o trabalho de organização das famílias de produtores, o trabalho de gênero, o processo de capacitação, especialmente o “agricultor capacitador”, o crédito rural apoiado na validação de tecnologias oriundas do CATs, causando uma mudança qualitativa na produção e na produtividade. Mas o projeto traz aspectos negativos, como a ausência de articulação com as instituições que operavam a educação de adultos, a inexistência de um programa de educação ambiental, a demora de um sistema de monitoria e acompanhamento do projeto, a dificuldades de concepção e implantação de uma proposta de comercialização para a produção agrícola, agroindustrial e artesanal. Para o FIDA (2006a, 2006b), o saldo do Pró-Gavião é altamente positivo e sua replicação recomendada. A análise aprofundada do projeto será realizada no capítulo 5.

4 DESAFIOS E LIMITES DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: a inserção da Bahia na modernização econômica e seus custos sociais.

A discussão deste capítulo centra-se na análise dos desafios e limites das políticas de desenvolvimento regional nas últimas décadas, com destaque para as políticas adotadas no Estado da Bahia. Descreve o modelo de desenvolvimento, com a inserção da Bahia na modernização econômica brasileira, incluindo o processo de globalização e democratização, mas também destaca as dificuldades de desenvolvimento social. O capítulo realiza inicialmente a discussão da reconfiguração de uma política nacional de desenvolvimento, a partir da revalorização da questão regional e aplicação do conceito de território na definição das políticas públicas. Indica a mudança de curso na ação do Estado, a partir dos anos 1980, com perspectiva que avança do desenvolvimento regional para a valorização de ações locais, rurais e, mais recentemente, para a discussão territorial. Relaciona os projetos de desenvolvimento realizados na Bahia com cooperação de organismos internacionais e verifica sua inserção em um modelo de desenvolvimento regional que é utilizado em todo o Nordeste brasileiro.

Os dilemas das políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste não são recentes. Em Gilberto Freyre (1989), Celso Furtado (2001) e Francisco de Oliveira (1993) é possível encontrar relatos das incongruências e das dificuldades de se trabalhar com os aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais da região, em diferentes épocas e momentos históricos. O próprio conceito de região é continuamente questionado, como pode ser observado nas análises de Francisco de Oliveira, ao ressaltar as especificidades da configuração econômica e social da burguesia e do povo nordestino (OLIVEIRA, 1993, 1981).

De acordo com a literatura, as políticas sistematizadas para o Nordeste têm como marco inicial a criação do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca – DNOCS, que nasce sob a denominação de Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca – IFOCS, no início do século XX. Antes disso, no entanto, houve outras ações que apontavam para esse caminho, como a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952. Entretanto, o início efetivo e destacadamente representativo de uma política deliberada para desenvolvimento do Nordeste acontece com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, a partir de 1959-61, tempo de elaboração e implementação da instituição.

De acordo com Celso Furtado (1998), o grande problema no Nordeste é social e político, não é econômico. Ele envolve a geração de emprego e não somente de renda; é também uma condição de sobrevivência da população; inclui ainda a falta de acesso a direitos básicos, como saúde, educação, água, habitação. Para o autor, a dimensão política é a mais importante na análise regional, pois abre espaços para outras possibilidades e para o rompimento de entraves estruturais. Desse modo, as medidas de apoio para os setores econômicos, principalmente o setor industrial, são condições necessárias mas não suficientes para resolver o problema social. “O Nordeste cresceu economicamente, mas o seu drama social continua igual ou até pior” (FURTADO, 1998, p. 42). Assim, a ação do Estado associada com a revalorização das questões políticas teria um papel essencial na dinamização do Nordeste e dos problemas regionais.

Em regiões subdesenvolvidas como a Amazônia e o Nordeste, a ação do governo é fundamental, porque esses problemas são estruturais. E, tratando-se de problemas estruturais, só ação política resolve (FURTADO, 1998, p. 52).

Com essa visão, foi estruturado o primeiro projeto de desenvolvimento regional, vinculado diretamente à SUDENE. A instituição atacava a questão regional com dois objetivos básicos: implantar uma dinâmica de desenvolvimento industrial autônoma e promover a reforma agrária como formas de assegurar o desenvolvimento com justiça social. No entanto, logo após a aprovação do seu primeiro plano de ação, as propostas de reforma agrária foram sucumbidas aos interesses das oligarquias regionais, sendo completamente desvirtuadas e pulverizadas, em alguns momentos saindo completamente da pauta das políticas públicas (OLIVEIRA, 1993, 1981).

Os objetivos voltados ao desenvolvimento industrial autônomo também foram modificados, colocando o sistema de incentivos fiscais a serviço da abertura do espaço regional aos capitais do Sudeste (VAINER, 1995), com valorização de bens de consumo e poucos projetos estruturantes. Em outras palavras, adotou-se uma interpretação da teoria dos polos de desenvolvimento, pois a indústria foi concentrada em focos específicos, que se mostravam no momento como a melhor estratégia para criar encadeamentos, promover o crescimento e a modernização da região. Esperava-se, com isso, que haveria transbordamentos dos benefícios para outros lugares menos dinâmicos, como as áreas do sertão e os espaços rurais.

Diversos analistas (SOUZA, 2003; SAMPAIO, 2003) observam que a SUDENE, quando da aplicação das ações que propôs, teve seus objetivos básicos reconfigurados e

apropriados pelas elites regionais, como destacado nos parágrafos acima. Entretanto alguns autores, como Souza (2003), relatam que os projetos de industrialização, implementados a partir das políticas e incentivos da SUDENE, obtiveram um relativo sucesso. O exemplo mais notável desse sucesso no Nordeste é o da indústria petroquímica no estado da Bahia. No entanto, a contabilidade das iniciativas bem-sucedidas esgota-se com o registro de fatos localizados, que se revelaram, com o tempo, desprovidos da força transformadora originalmente atribuída a eles.

Entre as ações da SUDENE, há que se destacar, devido às pressões de grupos privilegiados, algumas medidas governamentais voltadas para o incentivo às atividades agrícolas. No entanto, de acordo com Souza (2003), as intervenções governamentais na área rural conseguiram pouco ou nenhum êxito. Por força de grupos com interesses econômicos inspirados no relativo sucesso de alguns polos industriais na região, incorporou-se a ótica da agroindustrialização no tratamento da questão rural, deixando políticas de valorização dos pequenos agricultores e da agricultura familiar em planos secundários e fragmentados.

Esses desvios das propostas originais levaram à desvalorização e, posteriormente, à extinção da SUDENE, substituída e transformada em uma Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), sem um respaldo político e governamental. No início dos anos 2000, no primeiro governo Lula, a SUDENE foi reinstituída e passou a ter como objetivo: "promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional" (SAMPAIO, 2003). Contudo, mais uma vez, recria-se uma instituição sem a importância e visibilidade de suas primeiras concepções.

Não é pretensão, neste momento, fazer uma análise aprofundada dos avanços e limites das políticas públicas nordestinas. Trata-se, neste momento, apenas de pontuá-las na atualidade. Hoje o Brasil conta com um Plano Nacional de Desenvolvimento do Nordeste – PNDE e um Fundo Nacional de Desenvolvimento do Nordeste. Além do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Junto com outras ações estaduais, percebe-se que, com as reformas democratizantes advindas da Constituição Cidadã de 1988, ocorreu uma institucionalização das políticas e programas que buscam diminuir as graves questões que impedem o desenvolvimento do Nordeste.

4.1 POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: A TRANSIÇÃO ENTRE AÇÕES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL, RURAL E TERRITORIAL.

Nos últimos 50 anos, a questão regional vem sendo tratada de forma descontínua pelo Estado, com períodos de ascensão e queda. A SUDENE representa um marco na construção de uma política nacional de desenvolvimento regional, permitindo pensar formas articuladas para minorar as desigualdades que sempre caracterizam a construção histórica do Nordeste. Já o período militar caracteriza-se justamente pelo desmonte desses avanços, ao fragmentar as ações que deveriam fazer parte de um projeto integrado, de forma a construir um processo de inserção produtiva do Nordeste ao Centro-Sul. Seu foco estava em grandes programas econômicos para garantir a estabilidade, como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), um marco no planejamento governamental pós-1964 (KERECKI; SANTOS, 2009). Entretanto, houve um longo período sem uma política nacional de desenvolvimento regional, com ações muito fragmentadas. Somente nos anos 2000, o Estado volta a articular um projeto nacional de desenvolvimento por meio do Ministério da Integração Nacional.

A retomada da questão regional como uma política pública efetiva ainda vai demandar um período de amadurecimento e reflexão. Visto que o longo período de fragmentação tem dificultado a efetivação das ações do governo diante da complexidade do Estado atual. Como destaca Francisco de Oliveira (1981, 2001), a questão regional é um caso de unidade nacional mal resolvida, conformada em processo histórico de hegemonia do centro-sul do país. A retomada da questão regional, nos anos 1980, é fruto do processo de democratização e descentralização das políticas públicas. A partir dos anos 2000, uma nova Política de Desenvolvimento Regional começa a ser articulada e institucionalizada, mas ainda necessita de aprofundamento em suas propostas e consolidação de uma estratégia efetiva de atuação (ARAÚJO, 2008).

Há que se ressaltar que, embora pareça contraditório, pois não havia uma política nacional sistematizada até os anos 1970, a articulação entre os Estados e agências internacionais cria uma série de programas específicos de desenvolvimento regional e rural, que precisam ser analisados. O primeiro foi o Programa de Integração Nacional (PIN-PROTERRA), realizado como uma ação do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no qual se buscou atenuar os graves problemas do interior do Nordeste. Esse projeto de desenvolvimento regional foi reformulado como POLONORDESTE, em 1974, marcando a entrada da metodologia e do financiamento do Banco Mundial. O POLONORDESTE está

focado em programas de combate à pobreza e estratégias de desenvolvimento rural integrado (DRI). Essas ações continuam com o Projeto Sertanejo, em 1976, com Projeto Nordeste, em 1983, e com o Projeto Áridas, a partir de 1995, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 - Projetos de Desenvolvimento no Nordeste

Ano	Projeto	Objetivo e Características
1971	PIN-Proterra (I PND)	Promover a colonização na Amazônia e no Nordeste
1971	Provale	Incentivo à irrigação no vale do São Francisco
1974	Polonordeste	Apoiar polos de desenvolvimento integrado no Nordeste
1974	Pdan	Ligado ao Polonordeste para desenvolvimento da agroindústria
1976	Projeto Sertanejo	Apoiar pequenos produtores rurais no Nordeste
1979	Prohidro	Fornecer água para atividades agrícolas irrigadas
1981	Provárzeas	Apoiar a produção de alimentos básicos em áreas de várzeas
1983	Projeto Nordeste	Reestruturar e integrar os projetos de desenvolvimento
1983	PAPP	Apoiar o pequeno produtor rural por meio de infraestrutura, irrigação, crédito rural, comercialização, assistência técnica e extensão, pesquisa e acesso à terra.
1986	Projeto São Vicente	Oferecer suporte técnico e financeiro a pequenos produtores
1986	Proine	Promover a irrigação no Nordeste
1988	Projeto Padre Cícero	Ampliar o número de reservatório de água no interior do Nordeste, incentivando a convivência com a seca.
1995	Projeto Áridas (No Estado da Bahia conhecido como Produzir)	Reduzir as desigualdades regionais, criar emprego e renda e melhorar a vida das populações mais pobres, o programa financia projetos comunitários nas áreas: social, de infraestrutura e produção.
1997	Pró-Gavião	Programa de desenvolvimento comunitário da bacia do Rio Gavião no Estado da Bahia

Fonte: Adaptado de Flávio Vieira (2003).

Percebe-se, assim, que sistematicamente os programas de desenvolvimento adentram políticas públicas da Bahia e do Nordeste, embora não configurem uma política nacional de desenvolvimento regional sistematizada. O Programa de Integração Nacional, por exemplo, é uma resposta emergencial e pouco avançada do governo do Presidente Emílio Garrastazu Médici (1969-1974) aos graves problemas das secas do Nordeste e dos desafios de povoar a Amazônia, por meio de ações de integração das regiões.

Também preocupado em atenuar os graves problemas do interior do Nordeste, foi pensado o Pró-Terra como um programa de redistribuição de terra e de estímulo à agropecuária no Norte e Nordeste. Tinha como objetivo a aquisição de terras para pequenos produtores, no sentido de facilitar a migração e integrar o Nordeste à Amazônia. No mesmo caminho, em 1971, ocorreu o Provale, com o objetivo de facilitar as condições de irrigação na

bacia do Rio São Francisco, atendendo a interesses específicos das oligarquias rurais (VIEIRA, 2003)

Os desdobramentos desses programas levaram à construção do POLONORDESTE, em 1974, com o intuito de apoiar o desenvolvimento integrado do Nordeste brasileiro. O Programa representou o início de uma política de desenvolvimento regional no Brasil, constituída por projetos especiais que visavam atender diferentes deficiências da região. A ideia básica era o desenvolvimento de polos no interior que poderiam ser indutores do crescimento. Aqui, observa-se clara inspiração nas teorias de desenvolvimento desequilibrado de Perroux (1977) e Hirschman (1977), segundo as quais as concentrações em polos de investimentos garantiriam empuxes e ligações que promoveriam rebatimentos ampliados e levariam o desenvolvimento ao interior do Estado²².

A implantação do POLONORDESTE também representa uma mudança na lógica dos programas de desenvolvimento para o interior do Nordeste. Até então, os programas eram focados no planejamento da burocracia estatal e adotavam uma estratégia desenvolvimentista (SILVA, 2008). O POLONORDESTE, ao contrário, foi impulsionado pela metodologia e financiamento do Banco Mundial e marcou a entrada de organismos internacionais nas políticas de desenvolvimento regional. Dentro desse receituário existe uma lógica de desenvolvimento institucional (RIBEIRO FILHO, 2006), com foco na infraestrutura e em projetos para populações desassistidas (KRAYCHETE, 2005). Assim, no Nordeste brasileiro, as graves questões climáticas e a amplitude da pobreza conduziram à criação de programas especiais que evoluíram para programas de combate à pobreza, em uma estratégia de Desenvolvimento Rural Integrado-DRI, desdobradas em Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDR).

A estratégia de PDRI foi configurada com a colaboração dos organismos internacionais, o que permitiu a implantação de vários outros programas com foco semelhante e escopos diferenciados. Um deles foi o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria Nacional (PDAN), voltado ao desenvolvimento do setor agroindustrial no Nordeste. Em 1976, o Projeto Sertanejo realizou ações de apoio aos pequenos produtores rurais. Em 1979, o PROHIDRO fomentou fornecimento de água para atividades agrícolas irrigadas. Finalmente,

²² A descentralização industrial da Bahia segue este modelo, via construção de Centros Industriais no interior. Entretanto, análises posteriores do próprio Rômulo Almeida (SOUZA; ASSIS, 2006) demonstram a dificuldade de realização dos desdobramentos esperados. A maioria dos distritos industriais, a exemplo do Distrito Industrial dos Imborés, em Vitória da Conquista, não prosperaram, como aponta o estudo do Prof. Jovino Moreira da Silva (1996). Mesmo assim, ainda hoje, a política via concentração de investimentos em grandes projetos de infraestrutura parece ser um consenso nas políticas governamentais.

em 1981, desenvolveu-se o PROVÁRZES, com ações voltadas para a produção de alimentos básicos (SILVA, 2008).

Encontram-se aqui duas estratégias de desenvolvimento associadas. Uma voltada para o crescimento econômico via industrialização das regiões metropolitanas e algumas cidades-polo, por meio da valorização dos distritos industriais e de investimentos infraestruturais. Essa estratégia permitiria a integração do Nordeste ao Centro-Sul do país. A outra estratégia era focada no combate à pobreza e às dificuldades estruturais do semiárido nordestino, que, no caso da Bahia, corresponde a grande faixa do seu território²³. Grande parte das ações de desenvolvimento para o interior dos estados nordestinos estava preocupada com o combate à seca e à convivência com o semiárido, fortalecendo a criação de condições de sobrevivência e enfrentamento da pobreza rural.

A revisão de literatura indica várias críticas à forma de atuação do Banco Mundial no combate à pobreza e nas políticas de desenvolvimento regional. Essa crítica pode ser encontrada por autores como Joseph Stiglitz (2002), que tem grande importância por ser um dos teóricos do *mainstream* e por ter atuado no sistema como economista chefe do Banco. Ele indica os deslizes conceituais e práticos da atuação do Banco, em um período de políticas neoliberais, demonstrando “por dentro” as contradições dessas políticas. Para ele, há uma assimetria de poder dentro da instituição, tanto na escolha dos presidentes, que não privilegia os aspectos técnicos e o conhecimento do mundo em desenvolvimento, quanto na prevalência de interesses dos países ricos, nos aspectos comerciais e financeiros (STIGLITZ, 2002).

De outro lado, verificam-se autores como Vivian Uga (2004), Elsa Kraychete (2006) e João Márcio Pereira (2010), os quais, seguindo uma linha de análise crítica, demonstram a influência liberalizante dos construtos e da atuação política do Banco e de outras agências, conformada a partir do Bretton Woods. Esses autores destacam claramente que os programas de combate à pobreza que utilizam a metodologia do Banco Mundial são eivados de concepções neoliberais de atuação do Estado, de práticas assistencialistas e valorização do individualismo.

De acordo com a análise de Elsa Kraychete (2006), a estratégia de atender às necessidades básicas entra na agenda do Banco Mundial em 1973 e constitui sua política nas décadas de 1970 e 1980. A concentração de investimentos apenas no crescimento econômico é ampliada para incluir desequilíbrios sociais dos países subdesenvolvidos. Com a crise das

²³ As regiões semiáridas são caracterizadas, de modo geral, pela aridez do clima, pelas deficiências hídricas com imprevisibilidade das precipitações pluviométricas e pela presença de solos pobres em matéria orgânica.

políticas do Estado de bem-estar social, o desenvolvimento passa a ser associado à liberalização de mercados, com a redefinição do papel do Estado, incremento da produtividade da economia urbana e rural, controle da natalidade e garantias de condições para acumulação do capital. Segundo Elsa Kraychete (2006), a redistribuição da propriedade e a autonomia não fazem parte da estratégia do Banco. Dessa forma, o combate à pobreza não deveria contrariar esses princípios ao promover investimentos de infraestrutura, produção e políticas sociais, para satisfazer às necessidades básicas. Para Kraychete (2006), todos os documentos do Banco indicam as concepções liberais de seu receituário e demonstram o seu papel como regulador das concepções do capitalismo mundial.

Refletindo um pouco mais na escala nacional, observa-se que os anos 1980 representam um marco para os programas de atuação política integrada, pois, diante das graves secas do período, ficam patentes as fragilidades das políticas de desenvolvimento adotadas até então. Soma-se a isso a dificuldade de articulação interinstitucional entre as diferentes escalas de poder e agências que conduziam os projetos de desenvolvimento integrado (MAGALHÃES, 2000). Mais grave ainda é perceber a apropriação política das oligarquias nordestinas dos recursos destinados a combater as desigualdades (SILVA, 2008). Diante dessas constatações, a partir de meados dos anos 1980, deu-se início a uma busca por projetos integrados que poderiam mudar a realidade vigente e superar os desafios constatados.

De acordo com o depoimento de Antônio Rocha Magalhães (2000) – enquanto consultor do Banco Mundial, relatando sua experiência de combate à pobreza no Nordeste – a principal deficiência de programas como o POLONORDESTE foi a falta de um arcabouço institucional que atendesse à complexidade dos projetos, o que impossibilitava a coordenação de várias agências. Desse modo, a prioridade de cada agência era investir em atividades setoriais, o que pulverizava os recursos destinados às atividades fins dos projetos. Além disso, muitos recursos eram destinados ao financiamento da burocracia das agências executoras. Esse fato demonstra uma clara falta de integração entre planejadores e problemas graves na gestão das políticas de desenvolvimento (MAGALHÃES, 2000).

Ancorados nessas experiências e buscando corrigir as falhas anteriores, os projetos seguintes atuaram na mesma direção, objetivando vencer as deficiências estruturais do Semiárido e não incorrer nos erros passados. Em 1983, foi construído o Programa de Desenvolvimento do Nordeste – Projeto Nordeste, com o objetivo de integrar e reestruturar os projetos de desenvolvimento. De acordo com Antônio Rocha Magalhães (2000), a nova estratégia de desenvolvimento era focada em seis programas, divididos em duas grandes áreas

de produção e de desenvolvimento social. Na área produtiva, o foco seria: 1- PAPP, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, 2- Programa de Irrigação; 3- Programa de Apoio a Pequenos Negócios não Agrícolas. Na área social, a atenção iria para: 4- educação; 5- saúde; 6 - saneamento básico. Desse modo, haveria condições de vencer os desafios estruturais para promover o combate à pobreza.

Dentre essas ações, o PAPP tornou-se a principal estratégia de combate à pobreza, a partir de 1983. Sua metodologia seguia os preceitos do receituário do Banco Mundial e buscava articular as agências, promover sinergias nas ações e garantir o desenvolvimento. Como o objetivo era construir um desenvolvimento rural integrado, o PAPP seria a forma encontrada de reorganizar a articulação interinstitucional. Sua amplitude foi reduzida para cinco componentes: acesso à terra (reforma agrária), acesso ao crédito, assistência técnica, apoio à comercialização e apoio à participação em comunidades rurais (embrião das práticas associativistas e dos projetos comunitários).

A descentralização de recursos foi um dos focos para vencer a burocracia estatal e, principalmente, a apropriação das instâncias por interesses particulares. Segundo Magalhães (2000), os resultados demonstram avanços com a simplificação dos programas, mas a falta de integração entre agências continuou presente. Além disso, a falta de apoio político foi outro marco nesse programa, o que demonstra a apropriação apenas do que era interessante.

Ampla avaliação da experiência do PAPP, realizada em 1993, indicou distorções no foco e apropriação de elevado percentual de recursos nas atividades meio. Em alguns casos, que se tornaram emblemáticos, quase 80% (oitenta por cento) dos recursos eram gastos pela burocracia responsável pelos programas, capacitações de efeitos duvidosos e atividades de controle ineficazes. Para piorar, parte da infraestrutura construída não beneficiava diretamente as comunidades pobres, constituindo-se em obras de interesse geral que, muitas vezes reforçava sistemas produtivos excludentes, ato a explicitar a própria pobreza (MIRANDA; COSTA, 2007, p. 7).

As análises de Carlos Miranda e Cristiana Costa (2007), assim como uma série de documentos do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, convergem com as observações de Antonio Magalhães (2000), ao indicar as dificuldades de integração das políticas públicas para o combate à pobreza, sobretudo em espaços eminentemente rurais. Os estudos verificam a apropriação desses programas por outros grupos locais mais organizados que as comunidades rurais, como políticos, empreiteiros e burocratas envolvidos no processo.

Na escala internacional, Elsa Kraychete (2006) destaca que os anos 1990 marcam um passo seguinte nos rumos da agenda do Banco Mundial e de organismos correlatos, com a

adesão ao receituário do Consenso de Washington²⁴. Além do receituário econômico amplamente conhecido e debatido (cortar gastos, eliminar subsídios, privatizar, abrir a economia e institucionalizar reformas favoráveis ao investimento), outras ações seriam necessárias para garantir desenvolvimento, como investir no ser humano para permitir a sua entrada no mercado (UGA, 2004), criar condições favoráveis ao empreendedorismo, integrar a economia nacional com a dinâmica mundial e garantir a estabilidade macroeconômica. Segundo Kraychete (2006), o desenvolvimento estaria na capacidade dos governos e dos cidadãos de garantirem uma boa relação entre governos e mercados e promoverem políticas assistenciais para os excluídos.

No sentido da implementação dessas políticas, é esclarecedor o depoimento de Magalhães sobre a importância dos poderes locais do Nordeste. Para ele, a atenção dos governos nordestinos ganhou um novo impulso, em 1992, com o Protocolo de *San Cristóbal de las Casas*²⁵. Por indicação do Banco Mundial, uma missão do governo brasileiro, com os governadores e outros atores-chave do Nordeste, fez a avaliação da experiência do projeto Solidariedade do México. Nesse projeto, os recursos eram descentralizados para as comunidades, que detinham uma decisão autônoma, com ampla discussão, com o poder de coordenar as ações de acordo aos interesses locais. A apropriação dos projetos pela comunidade era desenvolvida a partir de discussões locais e os recursos gerenciados pela comunidade. Os resultados dessa missão impressionaram os brasileiros e levaram a uma mudança na estratégia do PAPP. A partir de então, o desenvolvimento comunitário passa a ser uma das preocupações do programa, com um discurso de maior participação e autonomia para as comunidades.

Esse caminho também pode ser observado no Relatório de 1997 do Banco Mundial, ao indicar que o Estado fosse repensado para garantir a formação de uma base jurídica, manter políticas não discricionárias, inclusivas e a estabilidade macroeconômica, investir em serviços sociais básicos e infraestrutura, proteger os grupos vulneráveis e o meio ambiente (BANCO

²⁴ Em novembro de 1989, foi formulado o Consenso de Washington a partir de uma reunião, na capital dos Estados Unidos, entre funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, sob o título "*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Fundamentadas num texto do economista John Williamson, se tornou a política oficial do FMI, em 1990, quando passou a ser utilizado para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Os principais pontos do Consenso são disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, abertura comercial, privatização das estatais, desregulamentação e direito à propriedade intelectual (BATISTA, 1994).

²⁵ Protocolo assinado nos anos 1990 entre Governo Federal, Estados e Banco Mundial para redefinição dos programas de combate à pobreza.

MUNDIAL, 1997). Em 2001, o relatório do Banco estava mais direcionado para o desenvolvimento institucional, na criação de instituições mais eficazes, que garantissem reformas estruturais de um lado e, de outro, políticas específicas para atender os mais pobres. Passou a ser destacado o discurso do desenvolvimento sustentável como forma de garantir a inclusão dos pobres no processo de desenvolvimento humano e sustentável, ampliar a capacidade dos indivíduos para alcançar necessidades básicas, permitir entrar no mercado e amenizar a pobreza (KRAYCHETE, 2006, p. 421-423).

Evelina Dagnino (2004) ressalta que o Brasil, assim como a América Latina, passou por um período “confluência perversa”, com a efervescência de um projeto neoliberal de redefinição do papel do Estado, na década de 1990, associado a um projeto democratizante e “participatório” que surge das crises dos regimes autoritários. “A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 197).

Esse contexto amplo de democratização por que passava o Brasil nos anos 1990 demandou novas soluções para incrementar o PAPP, absorvendo as recomendações do Banco Mundial e do Projeto Solidariedade do México. Carlos Miranda e Cristana Costa (2007, p. 8) ressaltam que, a partir de 1995, o Nordeste passa a desenvolver um “PAPP reformulado” – *“início do primeiro movimento de descentralização e de reforço da participação da sociedade”*. São elaborados os Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPR), com ampliação das responsabilidades dos estados na gestão, fortalecimento da descentralização e dos mecanismos de participação das comunidades nas gerências dos projetos. Os objetivos estavam no combate à pobreza rural e na melhoria da qualidade de vida das comunidades Rurais do Nordeste, focando na criação de mecanismos institucionais para participação e controle de recursos pela comunidade.

Os novos direcionamentos e a experiência acumulada, na escala internacional e nacional, vão embasar os novos programas de desenvolvimento do semiárido nordestino. O mais amplo e disseminado foi conhecido como Projeto Áridas, mas com denominações diferentes em cada Estado. Na Bahia foi implementado como Produzir, em Pernambuco como Prorural e no Ceará como Projeto São José. Mesmo com denominações diferentes, são projetos que seguem a mesma metodologia e têm o financiamento e orientação do Banco Mundial. Várias análises internas (Banco Mundial e Estados Nordestinos) e externas (VIEIRA, 2003) foram realizadas sobre as diversas fases do projeto Áridas.

Atualmente, o Ministério da Integração Nacional juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Agrário trabalham com os seguintes programas: Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais – PROMESO; Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido – CONVIVER; Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões – PROMOVER; Programa de Organização Produtiva de Comunidades – PRODUZIR. Além disso, outras ações são desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA. Isso é só uma amostra de como os programas passaram a ser mais presentes e institucionalizados, a exemplo do recente programa Brasil Sem Miséria do governo Dilma Rousseff.

4.2 O MODELO DE DESENVOLVIMENTO BAIANO: CRESCIMENTO ECONÔMICO SEM DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Inserido no modelo de desenvolvimento regional exposto acima, diversas análises demonstram que o crescimento econômico baiano ocorreu de forma concentrada na Região Metropolitana de Salvador, a partir de uma matriz de industrialização integrada à Região Sudeste do Brasil (ALBAN, 2005; PORTO, 2002, 2003). Esse fenômeno aconteceu movido por um planejamento estatal, a partir de 1959, denominado Plano de Desenvolvimento da Bahia – PLANDEB²⁶, o qual concentrou o investimento na capital e aproveitou a infraestrutura da aglomeração regional e a força política da Região Metropolitana de Salvador – RMS. No extenso interior baiano foram instituídas algumas manchas de progresso em cidades estratégicas (PORTO, 2003). Essa concentração de investimento persiste nos dias de hoje, com privilégios para a RMS, para a faixa litorânea do estado e alguns centros produtores agrícolas e de extração mineral.

Apesar da crítica, é importante observar que essa política de desenvolvimento consegue, de fato, fazer com que a Bahia se industrialize e proporciona um crescimento econômico que leva o estado a uma posição de destaque no produto nacional. Entretanto, a partir dos anos 1980, há um esgotamento da política de crescimento econômico diante da crise

²⁶ O Plano de Desenvolvimento da Bahia – PLANDEB, formulado por Rômulo Almeida, acontece simultâneo ao GTDN (Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste) elaborado por Celso Furtado como estratégia de ação para SUDENE. Entretanto, os programas têm focos diferentes: enquanto o GTDN buscava consolidar uma industrialização voltada para o mercado de consumo local, o PLANDEB tinha uma estratégia voltada para a produção de bens intermediários, com foco no mercado do centro-sul, buscando agregar valor à produção local (ALBAN, 2005).

da economia nacional, o que leva o governo estadual a criar novas estratégias de ação via CPE – Comissão de Planejamento Econômico. Nesse momento, fim do governo de Nilo Coelho e início do novo mandato de Antônio Carlos Magalhães, ocorre a formulação do plano de governo Reconstrução e Integração Dinâmica, em 1990. Sobre esse plano, observa-se a seguinte síntese:

Constatando que a estratégia do PLANDEB havia criado um certo mercado de consumo final no estado, o qual, por sua vez, representava a maior parcela de todo o mercado final do Nordeste, o novo plano propunha a verticalização da indústria em direção aos bens finais. O objetivo, ainda vigente, era avançar com a agregação de valor à produção local, estabelecendo uma ponte entre a produção dos bens intermediários e o consumo dos bens finais, viabilizando a complexificação da economia. Paralelamente, propunha-se também a diversificação da base produtiva, com o desenvolvimento dos complexos agro-industriais no interior, bem como do turismo, uma vocação natural e esquecida do estado (ALBAN, 2005, P. 5).

De certa forma, essas opções políticas de desenvolvimento consolidam a Bahia entre as seis maiores economias do Brasil. Mas o mesmo não pode ser dito do ponto de vista das questões sociais e da eliminação das desigualdades sub-regionais. Em todos os indicadores (pobreza, emprego, analfabetismo, anos de estudo, entre outros), a Bahia permanece com baixa performance social, abaixo da média nacional, sendo superado mesmo por outros Estados com pouco dinamismo econômico. Isso pode ser observado pela tabela abaixo e pelos mapas do Índice de Desenvolvimento Econômico – IDE e do Índice de Desenvolvimento Social – IDS do Estado da Bahia (ver mapa no anexo 1).

Tabela 3 - Indicadores Sociais do Estado da Bahia

INDICADOR SOCIAL:	BRASIL		BAHIA	
	1999	2008	1999	2008
Índice de pobreza (% de famílias pobres ou até 1/2 SM de renda per capita mensal)	28,0	17,0	48,8	32,6
Índice de desigualdade de renda (renda dos 10% mais ricos / renda dos 40% mais pobres)	20,3	17,1	20,7	18,1
Taxa de analfabetismo (pop. > 15 anos de idade)	16,0	12,5	24,6	18,5
Taxa de analfabetismo funcional (pop. com 15 anos ou mais e com até 4 anos de estudo)(dados de 1991 e 2000)	42,3	62,2	33,0	50,5
Número médio de anos de estudo (pop. de 25 anos ou mais)	5,5	6,5	4,0	5,4
Taxa de domicílios com instalação adequada de esgoto (%)	61,2	70,9	37,1	57,5

Fonte: IPEADATA (2011), IBGE (2011)

É certo que a ação do estado e, principalmente, as políticas sociais e redistributivas dos últimos anos têm impactado na melhoria dos indicadores sociais, mas permanecem as discrepâncias regionais (POCHMANN, 2008). É perceptível a dificuldade do estado da Bahia em transformar ganhos econômicos em sociais e resolver o problema da desigualdade no

interior baiano. Então, a primeira pergunta sobre esse histórico de crescimento sem desenvolvimento é por que esse crescimento considerável não foi capaz de melhorar os indicadores sociais?²⁷ Em busca de uma resposta a essa questão, pode-se afirmar que faltou ao planejamento uma atenção especial para o interior do estado e seus desequilíbrios históricos, o que pode não ser totalmente verdadeiro, já que, ao olhar atentamente para as políticas públicas voltadas para o Nordeste, verifica-se um conjunto de medidas e projetos de intervenção que se dedicaram a tal objetivo. Porém, a maioria dos analistas (SILVA, 2008; VIEIRA, 2003) indica que os resultados também foram insuficientes, principalmente nos aspectos sociais, por falta de uma política sistematizada e orientada para um projeto nacional (ARAÚJO, 2008).

Essa realidade também é verificada nos projetos de desenvolvimento realizados no Estado da Bahia com a cooperação dos organismos internacionais, centralizados e gerenciados pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). Isso demonstra a inserção da Bahia em um modelo de desenvolvimento regional que é utilizado em todo o Nordeste brasileiro, como pode ser visto nos projetos abaixo.

O projeto Faz Cidadão surgiu a partir de 1998, quando o governo começou a formular uma estratégia de desenvolvimento com o propósito de promover a melhoria das condições de vida da população e a criação de novas oportunidades econômicas. Envolveu 100 municípios que apresentavam os mais baixos indicadores socioeconômicos. Essa política foi denominada de Programa Estadual de Desenvolvimento Local – Faz Cidadão, formulada a partir dos pressupostos do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), com a participação de atores governamentais e não governamentais. O programa foi analisado por Nascimento (2001), por meio de uma pesquisa qualitativa, com a preocupação essencial de interpretar a realidade a partir da perspectiva das partes interessadas. Nascimento concluiu que o Programa Faz Cidadão atingiu boa parte de suas metas processuais quantitativas; contudo, ficou evidenciada a necessidade de incremento das ações do ponto de vista qualitativo, principalmente aquelas voltadas à ampliação da participação da sociedade civil no processo de construção do desenvolvimento e fomento ao exercício da plena cidadania.

Já o Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana – PRODUR, realizado entre 1997 e 2004, ofereceu apoio técnico e financeiro às

²⁷ Alguns autores defendem esta forma de crescimento como um “enigma baiano”, formulado inicialmente por Pinto de Aguiar, nos anos 1950, para indicar a não industrialização da Bahia frente ao avanço urbano-industrial do Sudeste. Nos últimos anos (ALBAN, 2005), a questão foi recolocada como o “novo enigma baiano”, um Estado que alcança a sexta posição no país em crescimento econômico, mas com tímidos resultados em seu desenvolvimento humano e social.

Prefeituras para o fortalecimento da gestão municipal e melhoria da infraestrutura, com vistas à elevação da qualidade de vida da população das cidades. Com parceria do Banco Mundial, o programa contou com 202 municípios e beneficiou 7,2 milhões de baianos, com investimento total de R\$ 388 milhões. De acordo com Ribeiro Filho (2006, p. 219), os números finais do PRODUR mostram a importância de se prestar mais atenção nas políticas e estratégias do Banco Mundial para as cidades brasileiras, pois apenas um projeto foi suficiente para abranger 203 dos 417 municípios da Bahia, o que corresponde a cerca de 50% dos municípios. Os dados apontam também que 174 municípios (40%) participaram do desenvolvimento institucional, com projetos claramente direcionados para a realização de reformas institucionais, com vistas à realização de ajuste fiscal local. Desses 174 municípios, 96 (23%) foram contemplados com planos diretores/estratégicos. Para o autor, os dados do projeto indicam a penetração dos ajustes neoliberais nos municípios baianos (RIBEIRO FILHO, 2006).

O Projeto Áridas, denominado no Estado da Bahia como PRODUZIR, surge a partir de 1995 e continua até a atual gestão do governo Jacques Wagner (2011-2014). Seu objetivo primordial é avançar na mudança das estratégias de combate à pobreza. O desenvolvimento sustentável passa a ser uma maior preocupação, caminhando para além da perspectiva econômica, incluindo componentes relativos às questões sociais e ambientais. A participação social e a autonomia das comunidades também entram na agenda. Atualmente, o PRODUZIR encontra-se em uma terceira etapa e está pulverizado em todo o território baiano. É desenvolvido pela CAR e está vinculado, na gestão atual, à Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional – SEDIR.

Uma das principais preocupações com o projeto Áridas como um todo é o desenvolvimento produtivo e comunitário, seguindo uma metodologia única, embora negocie demandas específicas em cada Estado. O seu processo de gestão envolve as seguintes etapas: primeiro, a comunidade se reúne, define as prioridades, classifica e elege sua associação e submete o projeto ao conselho de desenvolvimento da localidade; no segundo momento, o projeto é examinado pelo conselho ou, caso este não exista, pela Unidade de Coordenação do Projeto – UCP. Por fim, se o projeto for aprovado, 90% dos recursos, que estão em um Fundo de Apoio Comunitário – FUMAC, são destinados à Associação, a qual deve entrar com 10% de recursos em trabalho ou capital. A execução fica por conta da comunidade, que deve se sentir proprietária do projeto (MAGALHÃES, 200; VIEIRA, 2003).

Com metodologia semelhante, desenvolveu-se o Pró-Gavião – Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião, executado no período de 1997 a 2006, mas com financiamento do FIDA, sob a coordenação da CAR. O PROGAVIÃO foi escolhido como objeto desta investigação por estar delimitado em um subespaço específico, possibilitando uma análise mais aprofundada, diferentemente do Produzir, que está pulverizado em toda a Bahia. Além disso, o projeto permite analisar diferentes políticas públicas, pois está preocupado com o desenvolvimento comunitário, desenvolvimento produtivo e combate à pobreza, focado em um subespaço articulado, que pode ser entendido como ação territorial. As entrevistas preliminares com os técnicos do projeto, que envolveu 210 comunidades em 13 municípios, indicam se tratar de um projeto diferenciado, que criou uma nova proposta de participação e envolvimento da comunidade, indo além das experiências de outros projetos semelhantes. Além de envolver diversas organizações – SEBRAE, EMBRAPA, BNB, AECOFABA, entre outras – permitiu a análise da articulação entre estado e diferentes atores sociais. Outro aspecto é que o projeto cumpriu um ciclo completo, o que permite uma análise *ex post*, focada em seus resultados. Por fim, é importante considerar que, com o fim do projeto, o FIDA e a CAR continuaram a atuar na região com outro programa – PRODECAR/Gente de Valor, atendendo municípios diferentes e mantendo algumas ações.

Os projetos acima são apenas um indicativo de que as políticas públicas de desenvolvimento regional continuam centralizadas e fragmentadas. Os projetos apenas inserem o estado da Bahia nas transformações políticas maiores, nacionais ou internacionais. Isso é observado tanto na maior presença das organizações internacionais quanto no direcionamento dos programas, convergente com os temas da agenda política vigente, o que pode ser observado na análise do Pró-Gavião, no capítulo 5.

5 ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO: cooperação internacional, ação do poder público e da sociedade através da gestão do pró-gavião

Configurado a partir de uma ampla experiência na formulação e gestão de projetos de desenvolvimento regional e rural, o **Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião – Pró-Gavião** foi concebido e pactuado entre a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), representando o Governo do Estado da Bahia, e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Em seu documento de referência (CAR, 2003), os atores que administraram o projeto partiram do princípio de que é “competência do Estado a inclusão, a equidade e a promoção social dos cidadãos, bem como a realização de políticas públicas que buscam sanar as desigualdades sociais e de infra-estrutura, visando a melhoria da qualidade de vida”.

Nesses termos, a meta prioritária do projeto foi estabelecida como aumento da renda da população rural na região do rio Gavião, com base na sustentabilidade, abrangendo uma área de 11.718 km². De modo semelhante, o seu objetivo geral foi “aumentar a renda e melhorar as condições de vida dos camponeses pobres e dos habitantes da região semiárida da bacia do Rio Gavião, no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento ambientalmente sustentável” (CAR, 1993).

Figura 4 - Mapa dos Municípios atendidos pelo Pró-Gavião



Fonte: COOPERSUBA, 2011.

Para alcançar os objetivos almejados, o projeto foi espacialmente delimitado para atender comunidades em 13 municípios com baixos índices de desenvolvimento econômico e social, inseridos na bacia do Rio Gavião, na Região Sudoeste da Bahia: Anagé, Belo Campo, Tremedal, Condeúba, Caraíbas, Presidente Jânio Quadros, Maetinga, Piripá, Cordeiros, Licínio de Almeida, Jacaraci, Mortugaba e Guajeru (CAR, 1993). Quando da sua implantação, oito desses municípios eram os mais pobres do Estado (FIDA, 1995; SAMPAIO, HORIGOSHI, 2008).

O período de execução do projeto ocorreu entre os anos de 1997 e 2006. Embora as negociações tenham começado no início dos anos 1990, a assinatura oficial do contrato ocorreu no final de 1996²⁸ e seu início efetivo aconteceu a partir do ano seguinte, durante o governo Paulo Souto. A primeira fase, executada até o ano de 2000, envolveu o diagnóstico da região. A segunda etapa foi executada entre 2000 e 2006, com uma avaliação parcial em 2003. Mesmo após o término do contrato, o apoio às ações existentes ainda permanece, através de outros convênios da CAR, o Produzir e o Prodecar.

Seguindo as orientações da CAR²⁹, o Pró-Gavião faz parte de uma ampla estratégia de desenvolvimento regional e rural do Governo do Estado da Bahia, executada desde os anos 1980. Essa linha estratégica começou a ser elaborada com a implantação da CAR, em 1983, inspirada em proposta do Banco Mundial, com o intuito de articular políticas de desenvolvimento regional até então fragmentadas em diferentes secretarias e órgãos do governo. A CAR permitiu centralizar o acúmulo de experiências em projetos de desenvolvimento com diferentes orientações e parcerias nacionais e internacionais. O Pró-Gavião foi então desenhado a partir dessas experiências, acrescidas das definições de seu parceiro financiador, o FIDA.

²⁸ BAHIA. Contrato de empréstimo e cooperação entre o FIDA e Governo do Estado da Bahia – Brasil, n. 404-BR, 1996.

²⁹ A Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR foi instituída pela Lei Delegada nº 30, de 03 de março de 1983, como uma empresa pública, de capital exclusivo do Estado, com personalidade jurídica de direito privado, autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, vinculada à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. De acordo com entrevistas, a CAR foi estruturada pelo Prof. Carlos Miranda, hoje no IICA, com o objetivo de centralizar os projetos de Desenvolvimento Rural Integrado - PDRI, pulverizados em diversas secretarias do Estado, seguindo a indicação do Banco Mundial de centralizar os projetos. Entre suas principais funções estão coordenar e promover a execução das políticas e programas integrados de desenvolvimento municipal e regional do Estado; articular-se com os órgãos programadores e executores das políticas estadual e federal de desenvolvimento municipal, regional e de proteção ambiental; identificar fontes de financiamento, internas ou externas, destinadas aos programas de desenvolvimento municipal e regional; prestar apoio, na sua área de atuação, a cooperativas, núcleos de colonização, associações e organizações de produtores (BAHIA, 1983).

A CAR foi a responsável pela execução do projeto. Trata-se de uma empresa pública originalmente vinculada à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia – SEPLANTEC.³⁰ A partir do Governo Jacques Wagner, em 2007, a CAR foi reestruturada e passou a compor a Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional – SEDIR³¹, ficando subordinada à Coordenação de Políticas do Desenvolvimento Regional. As ações de desenvolvimento urbano e municipal, até então desenvolvidas pela CAR, passaram a ser de responsabilidade da nova Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR. De acordo com os Relatórios do Projeto, não foi criada nenhuma nova estrutura institucional para sua execução, uma vez que, desde sua origem, as funções principais da CAR são “acompanhar e avaliar a execução da política e programas de desenvolvimento regional do Estado, no sentido de assegurar a sua eficiência e resultados, e elaborar estudos e projetos de apoio aos programas de desenvolvimento municipal e regional” (BAHIA, 1983). Assim, a gestão do projeto demandou apenas uma reformulação interna na organização, inserindo uma coordenação central em sua estrutura, tendo em vista a experiência consolidada na execução de projetos com financiamento governamental ou multilateral, advindo de outros contratos já executados com o Banco Mundial e agências financiadoras nacionais.

O processo de formulação e negociação do contrato do Pró-Gavião compreendeu diferentes gestões estaduais³². O projeto foi concebido a partir de pressões internas e externas, demandado pela situação crítica de desigualdade e pobreza do interior da Bahia. Desde a sua elaboração, sabia-se que a população com potencial de atendimento era de 40 mil famílias; o público-alvo inicial de 14.787 famílias de pequenos produtores representava 42,8% desse universo demográfico do espaço sub-regional. Ao findar o projeto, foram atendidas 210 comunidades, com um total de 17.111 famílias, ultrapassando 16% das famílias programadas (2.324) (CAR, 2006a, 2006b).

Em termos de recursos financeiros, o Pró-Gavião envolveu 40 milhões de dólares, investidos por diferentes organizações. O FIDA participou como financiador, avaliador e co-

³⁰ A SEPLANTEC, em 2005, passou a ser denominada de SEPLAN.

³¹ Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional – SEDIR foi criada pela Lei nº 10.549, de 28/12/2006, na transição do Governo Paulo Souto para o governo Jaques Wagner.

³² As entrevistas e documentos indicam que as primeiras discussões e negociações do projeto aconteceram no Governo Waldir Pires (1987-1989) - Nilo Coelho (1989-1991) e passaram o governo de Antônio Carlos Magalhães (ACM) (1991-1994). O projeto foi implantado no Governo Paulo Souto (1995-1999), continuou nos governos César Borges (1999-2002), Otto Alencar (2002-2003) e Paulo Souto (2003-2006). A partir de 2007, quando o Partido dos trabalhadores assume a Bahia, com o governador Jaques Wagner, foi realizado outro convênio com o FIDA para execução do PRODECAR-Gente de Valor, abrangendo outras comunidades, mas garantido alguns recursos para manutenção de ações. Durante a execução do contrato, todos os governos eram pertencentes ao Partido da Frente Liberal – PFL, liderados por Antônio Carlos Magalhães.

gestor do projeto, sendo responsável pelo empréstimo de US\$ 20,0 milhões (50%); o Governo do Estado da Bahia investiu US\$ 19,6 milhões (49%) e os beneficiários deram a contrapartida de US\$ 0,4 milhão (1%). A instituição cooperante, que avaliou externamente a execução do projeto, foi o Escritório de Serviços para Projetos das Nações Unidas (UNOPS).

Além das organizações principais, a execução do projeto contou com o apoio de outras denominadas parceiras. Vários contratos foram realizados com elas, principalmente com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Serviço Brasileiro de apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), BAHIAPESCA e Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Organizações da Sociedade Civil também participaram, através da realização de uma grande parceria com uma ONG especializada no desenvolvimento de escolas rurais em alternância, a Associação de Escolas das Comunidades e Famílias Agrícolas da Bahia (AECOFABA), que já existia antes da implantação do projeto. Essa ONG é tratada nos relatórios do projeto como coexecutora e sua vinculação assumiu três aspectos, dos quais os dois primeiros foram considerados “de valor estratégico” para o cumprimento dos objetivos propostos: a) a operação de três escolas famílias agrícolas (EFAs) na área do projeto (existiam duas escolas antes do projeto e foi criada mais uma) e a possibilidade de difundir a educação básica entre as crianças pobres; b) o fornecimento de técnicos de nível médio formados em suas escolas para as equipes técnicas de trabalho de campo; c) a facilidade administrativa para a contratação de todo o pessoal que trabalha no local. A AECOFABA subcontratou outra organização social para realizar a execução do projeto: a Cooperativa de Trabalho da Região Sudoeste da Bahia (COOPERSUBA) (FIDA, 2003).

As ações do projeto foram subdivididas em três eixos principais: desenvolvimento comunitário, desenvolvimento produtivo e acesso ao crédito. Em princípio, esses componentes deveriam atuar de forma integrada e simultânea, a fim de cumprir os objetivos de aumentar a renda dos pequenos produtores agropecuários, agroindustriais e artesãos; criar nas comunidades as condições para seu desenvolvimento sustentável; apoiar alternativas de educação regional (CAR, 2006a).

A partir dos eixos acima, foram desenvolvidas as seguintes ações: assistência técnica e extensão rural, crédito agrícola, fortalecimento das organizações comunitárias, promoção da equidade de gênero, validação de tecnologias apropriadas para convivência com a seca, apoio aos microemprendimentos agroindustriais e artesanais, fortalecimento da base educacional regional, aporte de infraestrutura básica (como energia elétrica ou solar) e aumento da

capacidade de armazenamento de água, através da construção de cisternas, sistemas de abastecimento e barragens.

Ao final do ano de 2006, o Pró-Gavião foi incorporado ao Programa de Combate à Pobreza Rural – PRODUZIR, financiado pelo Banco Mundial, projeto que estava sendo executado em todo o Estado da Bahia desde 1996. Essa mudança altera diretamente a organização e a metodologia das ações desenvolvidas, uma vez que a gestão e o modelo organizativo passam a seguir os princípios, procedimentos e a supervisão do Banco Mundial. O contrato com o FIDA é finalizado e começam negociações para outro contrato.

Entretanto, a finalização do contrato não caracteriza a conclusão efetiva do Pró-Gavião, pois o FIDA manteve sua relação com o Estado da Bahia, realizando pequenos aportes, em conjunto, para ações consideradas prioritárias. Com a mudança do comando político do Governo do Estado, com a eleição e posse de Jacques Wagner, do Partido dos Trabalhadores, em 2007, ocorreu a reformulação e o aprofundamento da cooperação com o FIDA. Os delineamentos e conhecimentos gerados no Pró-Gavião foram incorporados a um novo contrato para o desenvolvimento do projeto PRODECAR/Gente de Valor, abrangendo outros municípios com baixíssimos indicadores econômicos e sociais (34 municípios), na própria região Sudoeste³³ e no Nordeste do Estado.

O novo acordo de empréstimo foi ampliado para 60 milhões de dólares, divididos igualitariamente com o governo do estado, nos mesmos moldes do Pró-Gavião. No ano de 2010, o FIDA também abriu um pequeno escritório de operações na cidade de Salvador para estreitar os laços de cooperação com o estado. O Gerente de Operações para o Brasil declarou, em entrevista, que a organização está muito satisfeita com o sucesso das operações no Brasil e com a continuidade e o avanço das políticas públicas brasileiras para o desenvolvimento rural e combate à pobreza: “sem dúvida as grandes linhas da política de desenvolvimento rural têm uma continuidade importante nos últimos 15 anos, com um sucesso que reflete claramente na quantidade de pessoas nas áreas rurais que vai saindo da pobreza pouco a pouco” (entrevista 01/ 2010). Esses elementos indicam que essa linha de ação pública deve perdurar por um longo período, se consolidando como uma política de Estado que necessita ser analisada e aperfeiçoada.

³³ Os municípios atendidos pelo PRODECAR/ Gente de Valor, na região Sudoeste, estão numa área considerada como um dos principais e persistentes bolsões de miséria do Estado, envolvendo Aracatu, Boa Nova, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Manoel Vitorino, Mirante, Planalto e Poções, justamente a área que não foi englobada pelo Pró-Gavião, como pode ser visualizado na Figura 5.2.

5.1 A SUBREGIÃO DO PROJETO

Para compreender a conformação do projeto com ações vinculadas especialmente ao desenvolvimento rural, é fundamental uma contextualização do subespaço do estudo. A subregião do Rio Gavião está situada no Sudoeste do Estado da Bahia, na fronteira do Estado de Minas Gerais, nas bordas do chamado “polígono das secas”, caracterizada por condições ambientais muito restritivas e por um contexto histórico e socioeconômico que produziu um quadro de desigualdade e pobreza muito extensa. Do ponto de vista das microrregiões econômicas do Estado da Bahia, os 13 municípios que compõem o projeto estão divididos nas Regiões Sudoeste e Serra Geral, como caracterizado na introdução.

É importante ressaltar a existência de uma grande assimetria na região econômica do Sudoeste baiano: em um mesmo espaço, a terceira maior cidade da Bahia, Vitória da Conquista, é circundada por pequenos municípios com baixíssimos índices de desenvolvimento econômico e social, situação que cria uma grande desigualdade na distribuição de recursos e oportunidades (SEI, 2010). No atual governo da Bahia, a partir de 2007, foi delimitado um novo espaço para atender às especificidades locais, passando a ser denominado como o Território de Identidade de Vitória da Conquista, abrangendo 24 municípios, definindo de forma mais coerente as demandas regionais³⁴.

³⁴ A política de Territórios de Identidade foi instituída a partir das discussões de territorialização rural que já vinham acontecendo desde 2003. Incorpora também a discussão de alocação de Políticas Públicas em outras escalas governamentais, como os Territórios da Cidadania do Governo Federal. A partir de 2007, o Estado da Bahia fez uma divisão territorial em 26 Territórios de Identidade para a execução do seu Planejamento Pluri-Anual – PPA 2008-2011 e mantém esta divisão para o PPA 2012-2015.

Figura 5 - Território de Vitória da Conquista: em destaque municípios atendidos pelo Pró-Gavião.



Fonte: BAHIA, CAR (2008).

Um dos pontos mais interessantes dessa nova divisão é a articulação de características semelhantes da sub-região. O ecossistema básico, por exemplo, é o sertão e sua vegetação característica a caatinga. O clima predominante é o tropical, com variações que vão do tropical úmido ao semiárido. Na área do projeto, compreendendo os 13 municípios, predomina a pequena propriedade rural (85%), com áreas de menos de 100 ha, em 90% do espaço do projeto. De acordo com os estudos realizados para execução do projeto (FIDA, 2003), a propriedade típica da área possui cerca de 30 ha de superfície e não existem terras comunais.

Tabela 4 - População total e percentual rural, municípios atendidos pelo Pró-Gavião, 1991, 2000 e 2010

Município	Total, 1991	Total, 2000	Total, 2010	Rural, 1991	Rural, 2000	Rural, 2010
Anagé	41.544	31.060	25.500	89,55%	86,45%	80,68%
Belo Campo	14.301	17.655	16.026	60,05%	54,22%	43,62%
Caraíbas	14.398	17.164	10.225	96,40%	91,70%	75,43%
Condeúba	17.898	18.047	16.888	67,81%	64,92%	55,87%
Cordeiros	10.664	8.193	8.169	78,47%	74,37%	68,77%
Guajeru	8.534	12.836	10.383	87,77%	86,58%	79,98%
Jacaraci	13.939	13.520	13.656	82,50%	73,00%	63,92%
Licínio de Almeida	14.089	12.349	12.320	59,04%	51,76%	49,16%
Maetinga	10.399	13.686	7.031	87,34%	85,58%	59,93%
Mortugaba	12.907	12.598	12.482	67,85%	60,36%	52,82%
Piripá	10.416	16.128	12.789	66,61%	67,46%	51,55%
P. Jânio Quadros	14.125	17.045	13.657	89,43%	82,91%	69,26%
Tremedal	23.557	21.200	17.032	88,30%	83,48%	76,88%

Fonte: IPEADADOS, 2011.

Pode-se observar, pela tabela acima, que o subespaço atendido pelo projeto é predominantemente rural e formado por pequenos municípios entre 10 e 15 mil habitantes. Os últimos censos demográficos indicam que, apesar do crescimento da urbanização dos municípios, a maioria da população continua no campo, sujeita às condições precárias do meio rural nordestino. Apenas duas cidades, Belo Campo e Licínio de Almeida, têm a população urbana um pouco maior que a rural. Mais inquietante ainda é o fato de que a população total desses municípios vem se reduzindo na última década, no comparativo entre 2001 e 2010, período efetivo da realização do projeto. Apenas 01 município, Jacaraci, não perdeu população. A redução é mais drástica nos municípios de Caraíbas e Maetinga, que perderam mais de 40% de seus moradores³⁵.

Essa característica rural da região conforma o espaço onde as famílias sobrevivem, formado por pequenas unidades produtivas, que utilizam basicamente mão de obra familiar. O padrão de cultivos é predominantemente destinado ao autoconsumo (milho, feijão e mandioca), embora ocorra uma pequena exploração pecuária para o mercado. A elaboração de matérias-primas agrícolas é muito comum na sub-região, a partir da matriz; assim, os principais produtos são voltados para a fabricação da farinha de mandioca, destilaria de aguardente, rapadura, requeijão, queijo e enrolado de folhas de tabaco. Diante da fragilidade econômica da produção familiar, parcela significativa da renda é alcançada com a migração temporária dos homens às grandes cidades, de outros salários locais e dos sistemas de seguridade social. Pelas definições do IBGE (2010), a região como um todo é classificada como estagnada.

De acordo com os dados da formulação do projeto (FIDA, 1995), aproximadamente 65% das famílias camponesas viviam abaixo da linha da pobreza, com rendas familiares anuais inferiores a US\$ 1.500 por ano. Pela Tabela 5 abaixo pode-se verificar o alto índice de pobreza e indigência da população do espaço analisado, demonstrando que já havia uma projeção de diminuição dos indicadores, comparando os anos 1991 e 2000. Mesmo com essa tendência, o percentual continua altíssimo, com uma média de 68% de pobreza e 43% de indigência.

³⁵ Analisando o Território de Identidade de Vitória da Conquista por inteiro, dos 24 municípios existentes, apenas seis têm população urbana maior que a rural. Assim, excluindo-se a cidade polo de Vitória da Conquista com sua altíssima taxa de urbanização de 89,5%, os demais municípios da sub-região são eminentemente rurais, sofrendo a influência assimétrica desse grande centro urbano. Isso cria um sistema desigual de distribuição de ganhos e oportunidades, visto que a maioria das políticas públicas está direcionada para a cidade polo, como observado nas análises de Vitória C. Santos (2006; 2008).

Tabela 5 – Indicadores de pobreza, municípios atendidos pelo Pró-Gavião, 1991 e 2000.

Município	% de indigentes, 1991	% de indigentes, 2000	% de pobres, 1991	% de pobres, 2000
Anagé	58,13	49,02	89,69	73,15
Belo Campo	47,46	32,49	77,57	55,08
Caraibas	54,74	46,06	80,54	73,52
Condeúba	57,59	40,73	82,97	64,99
Cordeiros	55,83	36,57	81,61	63,73
Guajeru	50,96	32,34	75,76	60,66
Jacaraci	50,56	43,63	79,90	68,85
Licínio de Almeida	51,61	41,30	77,90	65,85
Maetinga	58,61	45,84	86,72	75,93
Mortugaba	55,67	44,03	81,92	68,85
Piripá	50,88	40,19	78,62	68,67
P. Jânio Quadros	54,54	49,60	84,58	72,06
Tremedal	53,29	55,24	82,55	73,36

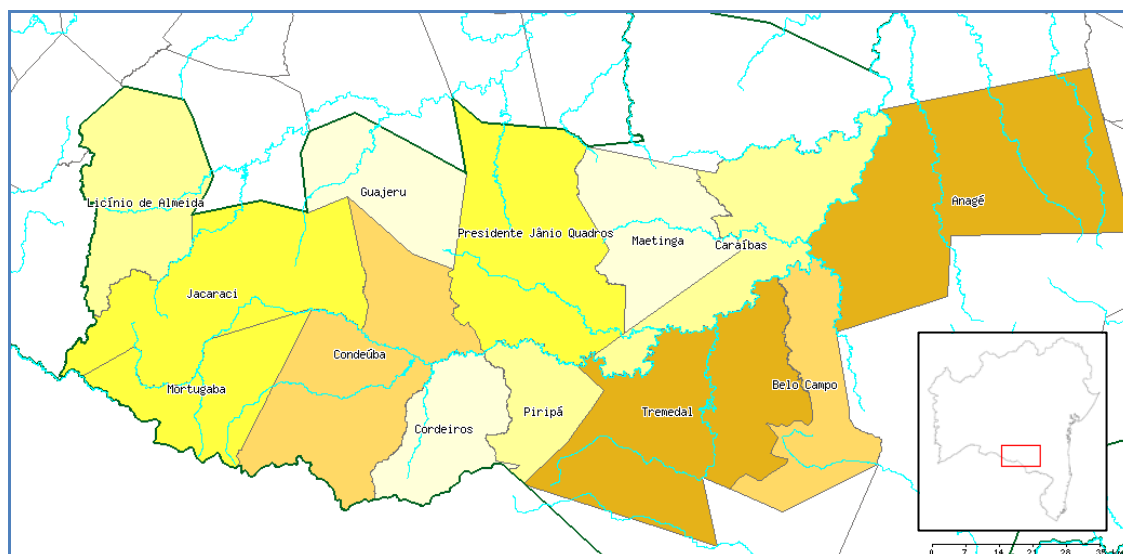
Fonte: IPEADADOS, 2011.

Por meio da análise desse amplo espectro de deficiência, as potencialidades e limitações do projeto foram sintetizadas no seguinte sumário, que norteou a sua elaboração:

A maioria da população da região é rural e predominantemente composta por agricultores que possuem pequenas áreas de terras (até 50 ha). A estratégia de sobrevivência dos pobres rurais é viverem na sua terra, enquanto um ou mais membros da família emigram durante a estação seca pra complementar a renda familiar. Este considerável potencial de desenvolvimento da pecuária e das lavouras do grupo meta desde que os seguintes obstáculos sejam vencidos: (i) falta de água durante seis meses no ano; (ii) relativo isolamento da economia e mercados nacionais, com significativas limitações em comunicação devido a precariedade da rede interna de estradas; (iii) falta de estrutura de apoio público ou de instituições privadas; e (iv) fragilidade das organizações dos agricultores ou produtores (FIDA, 1995, p. 21).

As ditas potencialidades e as inúmeras fragilidades indicadas pelos formuladores do projeto fazem parte do percurso de formação econômica, política e social da bacia do rio Gavião, muito semelhante a outras sub-regiões do semiárido nordestino. Nesse aspecto, é importante compreender o papel que o rio Gavião tem na configuração das forças que convivem nesse espaço e na vida do sertanejo. O rio Gavião pertence à bacia do rio das Contas, uma das dezesseis bacias hidrográficas do Estado da Bahia, administrativamente subordinada ao Departamento de Obras contra a Seca – DNOCS. A bacia macro do rio das Contas abrange uma área de 55.334 km², tendo como principais afluentes, em ordem de importância: rio Brumado, rio do Antônio, **rio Gavião**, rio Gongogi, rio Jequezinho, rio Sincorá e rio Jacaré. O rio das Contas deságua no mar no município de Itacaré. No conjunto, os principais usos da bacia são: o abastecimento, a irrigação, a mineração e a energia (XAVIER; BEZERRA, 2004).

Figura 6 - Mapa dos Municípios por Número de Habitantes

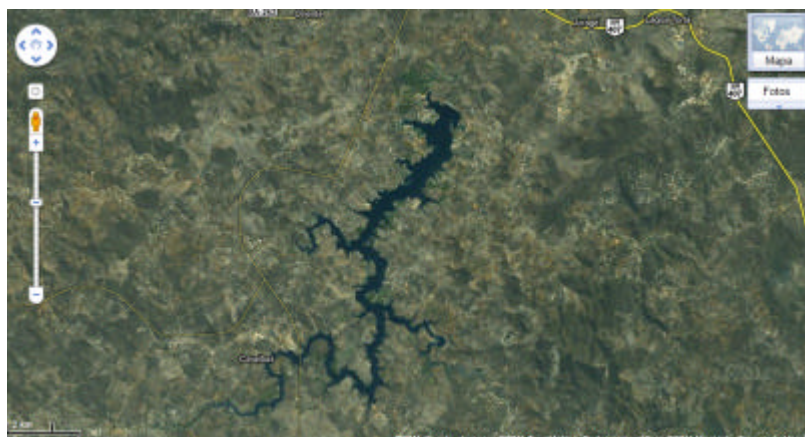


Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, PNUD, 2003.

O rio Gavião está totalmente inserido no semiárido baiano; nasce em Jacaraci, passando por vários outros municípios, como Condeúba, Caraíbas e Anagé (Figura 6). Deságua no rio das Contas, nas proximidades da microrregião de Jequié. Os principais afluentes do rio são o riacho do Mateiro, em Tremedal, e o rio Riachão, que corta o município de Maetinga, além de outros riachos temporários distribuídos em todos os municípios da sub-região. Durante muitos anos, o rio Gavião já foi considerado o maior rio seco do Brasil, sendo fonte de inspiração de muitas obras do cancionista de Elomar Figueira de Mello e de outros artistas sertanejos³⁶. Nos fins dos anos 1980, o rio Gavião foi perenizado com a construção da Barragem Deputado Elquison Soares, conhecida popularmente como Barragem de Anagé, pois sua cabeceira está situada no município de Anagé (Figura 7).

³⁶ Como na poesia da canção “Incelença pra terra que o sol matou”, na epígrafe desta tese.

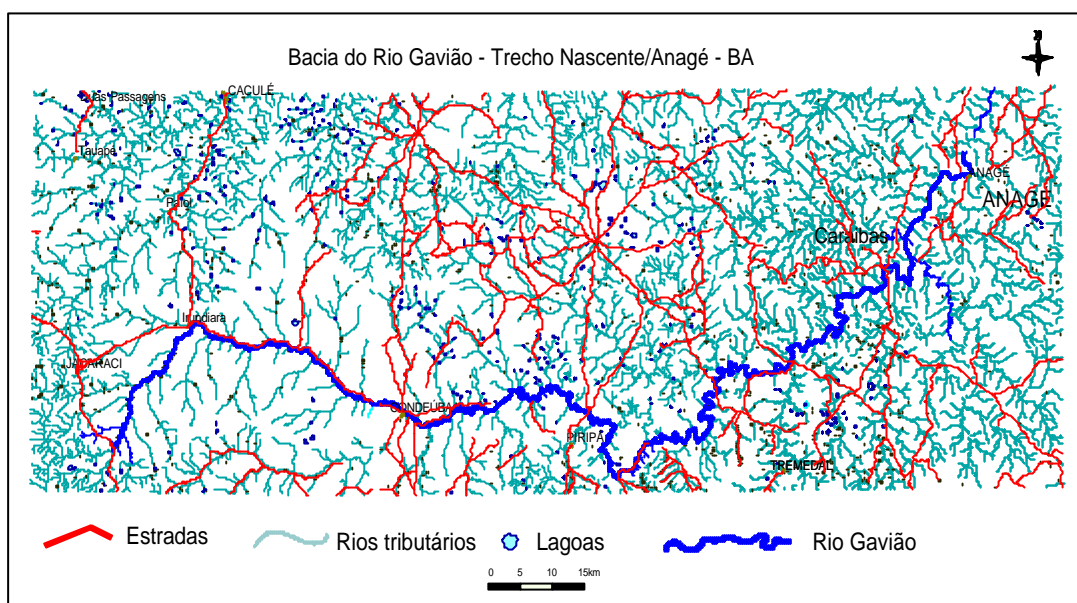
Figura 7 - Imagem de Satélite da Barragem de Anagé



A construção da barragem do Rio Gavião foi um importante elemento na configuração desse subespaço regional, realizada no período de 1987 a 1989, pelo DNOCS. Tinha a finalidade de promover a irrigação, perenizar o rio e provocar o desenvolvimento regional. Em termos de área alagada, a barragem tem 37 km² e acumula um volume de água de 367 m³. Em comparação com outras barragens, não pode ser considerada de grande porte, mas representa um dos maiores investimentos do governo federal em construções de barragens exclusivamente no território baiano na década de 1980 (PEREIRA, 1994).

De acordo com as pesquisas de Lucas Batista Pereira (1994), as discussões para a construção da barragem de Anagé se iniciaram em 1947, mas apenas em 1952 ocorreu a primeira alocação de verbas para os estudos iniciais do que ficou denominado “Projeto Anagé”. Em 1975, o projeto foi reexaminado, mas somente em 1986, durante o governo do presidente José Sarney, ocorreu a assinatura do documento de desapropriação das terras destinadas à barragem. Nos documentos oficiais, a barragem consta como parte das ações do programa de combate à seca de 1984/85. A conclusão da barragem aconteceu em 1989 e seu enchimento foi súbito, em um período extraordinário de chuvas no final desse mesmo ano. (PEREIRA, 1994)

Figura 8 - Bacia do Rio Gavião – Trecho Nascente/Anagé – Bahia



Fonte: Edvaldo Oliveira, 2007 (apud ALCÂNTARA, 2007)

Mesmo antes da barragem, o rio Gavião sempre foi fundamental na subsistência de muitas famílias, em uma região caracterizada pela seca e por dificuldades de acesso a serviços básicos. A construção da barragem deveria possibilitar a perenização do rio e modificar a dinâmica socioeconômica da região, uma vez que sua construção estaria associada à meta de garantir a pequenos produtores acesso à irrigação, articulando com outros programas de desenvolvimento, prioritariamente com os Programas de Apoio aos Pequenos Produtores - PAPP. De fato, foram implantados diversos projetos de irrigação e de piscicultura, mas grande parte dos recursos foi apropriada por grandes e médios produtores. De acordo com a pesquisa de Lucas Batista Pereira (1994), a comunidade ribeirinha, que deveria ter condições de acesso diferenciado ao uso da água e a projetos para garantir a melhoria de sua qualidade de vida, foi expulsa das margens do rio, principalmente pela falta de assistência e continuidade na execução do projeto, ampliando a desigualdade e a pobreza na região (PEREIRA, 1994).

A barragem, que deveria ser de uso exclusivo para irrigação, também vem sendo utilizada para um novo turismo na região, com a instalação de hotéis, uso de lanchas e atividade vinculadas ao uso da água. Essas atividades ocorrem nos municípios de Anagé e Caraibas, onde se concentra o maior volume de água, atraindo a cobiça pelas terras do seu entorno. Assim, apesar das ações do Estado, em diversos níveis, a desigualdade e a precariedade de condições de vida da maioria da população continuam sendo uma realidade na sub-região do rio Gavião. Nesse ambiente é que foi formatado o Pró-Gavião.

5.2 CONCEPÇÃO E NEGOCIAÇÃO DO PRÓ-GAVIÃO

O processo de negociação do Pró-Gavião nasce com o interesse das organizações em atuar em áreas com graves problemas de desenvolvimento econômico e social. De acordo com o Informe de Formulação do FIDA (1995), o Nordeste Brasileiro passou a ser considerado uma das áreas prioritárias para a sua intervenção, em 1988. A escolha da região e a definição da área do projeto vão se configurando aos poucos, pela visibilidade dos baixíssimos indicadores de desenvolvimento econômico e social e por uma elevada quantidade de famílias situadas abaixo da linha de pobreza, vivendo no meio rural com inúmeras privações de oportunidades³⁷ (FIDA, 1995; LEITE, 2002).

De acordo com o FIDA, através da entrevista realizada com o Gerente de Operações para América Latina e Caribe, responsável pelos projetos para o Brasil, Ivan Cossio, a principal motivação da organização em atuar no interior do Nordeste brasileiro e desenvolver o Pró-Gavião se deu em “razão de o semiárido ser a região mais pobre do país, sendo que o aspecto principal foi focar esforços em uma região específica. Apesar das limitações, é necessário focar na potencialidade”. A partir dessa focalização, observa-se uma coesão entre o discurso do FIDA e o do Governo da Bahia sobre as deficiências do território atendido.

Era a região do estado de mais baixo investimento público, uma região totalmente isolada, com infraestrutura inexistente. Uma região totalmente abandonada. É claro que há um jogo de forças e havia um vazio de forças políticas, mas não havia uma força política forte para influenciar o Estado na definição da região (entrevista 01/2010).

Os aspectos de isolamento da área, relacionados com deficiências políticas e ambientais também são destacados pelo Coordenador do Projeto na CAR:

A área do projeto sempre foi uma área marginal. Era semiárido, mas com características peculiares. Uma área totalmente desassistida, quase abandonada pelo Estado e sem uma representação política forte junto ao governo do Estado (...). Uma

³⁷ Uma Missão Especial do FIDA estimou, em 1988, que entre 25 e 30 milhões de pessoas viviam abaixo da linha da pobreza no meio rural no Brasil. Aproximadamente 60% dessas famílias viviam no Nordeste, com o agravamento do problema do minifúndio (85% das propriedades com menos de 2 hectares). No Estado da Bahia, no período de elaboração da proposta, aproximadamente 3 milhões de pessoas viviam abaixo das condições de pobreza. Tais informações levaram o FIDA a concentrar suas atividades no Nordeste, focando ações de desenvolvimento para pequenos produtores e de atividades não agrícolas inovadoras para minifundistas e sem terra (FIDA, 1995). Atualmente, de acordo com o IBGE, 2,4 milhões de baianos, ou 17,7% da população do estado da Bahia, vivem com uma renda mensal per capita de até R\$ 70,00, caracterizada atualmente como situação de miséria. É o pior índice entre todos os estados do Brasil: 14,8% dos miseráveis do país estão na Bahia (IBGE, 2011). Isto sem considerar outros aspectos multidimensionais da pobreza.

região com forte limitação de recursos naturais. Que vai melhorando, indo para o Oeste, com uma população extremamente pobre, mas com um potencial de desenvolvimento. Foi uma escolha feliz de atender aquela região (entrevista 03).

Nos documentos analisados, os aspectos do abandono, da fragilidade estrutural e da falta de organização política e social são continuamente ressaltados, compondo itens fundamentais nas definições da proposta.

A área do projeto tem estado esquecida pelas instituições dos governos federal e estadual e não tem se beneficiado dos consideráveis investimentos governamentais em estradas ou infraestrutura que se realizaram em outras partes do país. Espera-se com o projeto proposto reverter o histórico de esquecimento (FIDA, 1995, p. 11).

Observa-se que o discurso de atuação do Estado em áreas de baixo desenvolvimento econômico e social faz parte de uma transformação de contexto, no início dos anos 1990, que marca uma reconfiguração da sua ação assistencialista. Houve a disseminação de políticas de desenvolvimento local, muitas vezes exacerbada, como pode ser visto nas análises de Brandão (2007). Dois aspectos dessas transformações, apresentadas no referencial teórico do trabalho, são especialmente interessantes para a configuração do Pró-Gavião. Primeiro, as mudanças advindas com o período da redemocratização ampliam a discussão sobre a reconstrução do ambiente democrático e da forma de participação do Estado; nesse período, coexiste a efervescência de um projeto neoliberal, que incentiva o aumento da competitividade e amplia as ações de mercado, com um projeto democratizante e “participatório”, de inclusão e empoderamento das pessoas. Assim, paralelamente, ganha força o receituário neoliberal que norteará a reforma do Estado brasileiro, incentivando a criação de políticas de desenvolvimento, com ações centradas no mercado, com um modelo de gestão pública focado em resultados e na busca de desenvolvimento das capacidades individuais para os que têm dificuldades de inserção produtiva (ABRUCIO, 2002; KRAYCHETE, 2006).

A reconfiguração do papel do Estado em um mundo globalizado, associado ao discurso de crise financeira, cria tanto a necessidade de apoio de organizações internacionais para financiamento e construção de políticas, quanto de soluções de desenvolvimento endógeno, com programas de desenvolvimento local e ações voltadas para as comunidades desassistidas. As ações da CAR, financiadas com recursos do Banco Mundial e do FIDA, respectivamente, nos projetos Produzir e Gavião, corroboram com as análises de Elsa Kraychete (2006) e outros críticos da globalização (VIEIRA, 2003), de que os programas assistenciais, principalmente os de combate à pobreza, não contrariam os princípios da onda liberalizante, priorizando seus investimentos em infraestrutura, produção e políticas sociais,

que venham a satisfazer as "necessidades básicas" com dificuldade de inserção produtiva no mercado.

O segundo aspecto destacado da análise de contexto é o momento político do Nordeste, marcado por uma onda de governadores com tendências mais à esquerda, impactados pela Constituição de 1988 e pelas perspectivas de transformações políticas nos programas de desenvolvimento. De acordo com entrevista com um dos coordenadores da CAR,

Os projetos passam por uma remodelagem exatamente nesta linha, de maior participação e de transferência de serviços diretamente do Estado para as associações comunitárias. Há toda uma discussão nesse sentido e esses projetos já nascem incorporando estas mudanças, esse elemento da participação. Isso foi um fenômeno no Nordeste todo, pois naquela conjuntura Waldir ganhou as eleições na Bahia; em Pernambuco, Miguel Arraes ganhou as eleições; então você tinha uma mudança no Nordeste todo, ou pelo menos nos três ou quatro principais Estados do Nordeste. Você tem forças políticas que estavam historicamente na oposição e que chegam ao poder. E esse discurso começa a se materializar, da participação, mais democracias, maior participação da população nesses projetos (entrevista 03/ 2010).

Além das mudanças políticas nos governos nordestinos em geral, citadas no trecho acima, ocorre uma rediscussão dos programas de desenvolvimento regional e rural, como pode ser visto no referencial teórico. Magalhães (2000), por exemplo, destaca a força do Banco Mundial na redefinição dos programas e o impacto das experiências vividas pelos governadores na visita do Projeto Solidariedade do México, em meados da década de 1990, observando os efeitos das políticas de transferência direta de recursos para as comunidades.

No caso da Bahia, mesmo com o retorno de Antônio Carlos Magalhães ao governo, em 1991, e a continuidade da hegemonia carlista até 2007, manteve-se a linha de discussão que vinha acontecendo em todo o Nordeste. Foi justamente nesse período que se ampliou o discurso da participação e da cooperação internacional em programas de desenvolvimento como forma de se enfrentar os graves problemas sociais e econômicos do semiárido baiano. Essas ações foram concretizadas através de novos contratos com o Banco Mundial (Programa PRODUIR e PRODUR) e com o FIDA (Pró-Gavião).

Entretanto, o processo de configuração do Pró-Gavião não ocorreu de forma consensual e rápida. Diversas propostas foram elaboradas até que um projeto de desenvolvimento regional/rural fosse delimitado para a bacia do rio Gavião. A primeira proposta incluía 20 municípios banhados pelo rio, elaborada ainda durante o governo Waldir Pires (1987-1989). Esse primeiro formato não foi aceito pelo FIDA diante de questões

burocráticas do governo brasileiro e das prioridades da organização internacional. Como se viu, posteriormente, em 1992, uma Missão Geral de Identificação do FIDA, realizada pelo Centro de Investimentos da FAO, revisou os primeiros trabalhos e incluiu a iniciativa entre os projetos prioritários do FIDA no Brasil. Recomeçou, assim, durante o governo de Antônio Carlos Magalhães-ACM (1991-1994), um trabalho de preparação realizado por uma equipe local da CAR e por uma nova Missão do FIDA, que visitou a Bahia no ano de 1993 (FIDA, 1995). Apesar dos avanços nos estudos, somente no governo Paulo Souto, em 1995, o projeto foi pactuado e assinado o contrato entre o FIDA e Estado da Bahia, sob a tutela do Governo Federal.

Percebe-se que o Pró-Gavião não era um projeto prioritário para nenhuma das organizações envolvidas. Para o FIDA, a importância de atuar na Bahia e no Nordeste brasileiro ainda não estava clara nos primeiros momentos de discussão. Isso só vai acontecer aos poucos, quando se percebe que, embora o Brasil seja um país semi-periférico, o volume da pobreza e da desigualdade no Nordeste é demasiadamente significativo no contexto da América Latina, e um projeto dessa natureza, então, daria visibilidade às ações da agência. Além desse aspecto, saltou aos olhos a força da “indústria das secas”, que colocava a população da sub-região numa situação de dependência de ações assistencialistas para ter acesso a serviços básicos, como água, configurando, nos fins dos anos 1990, uma política clientelista, na qual o caminhão pipa circulava em troca da manutenção do poder político, nos moldes descritos por Victor Nunes Leal (1997).

Assim, do lado do Estado da Bahia, já havia uma prática de execução de projetos de desenvolvimento que amenizavam as grandes carências regionais e, paralelamente, atendiam aos interesses políticos dos grupos e subgrupos no poder. Os técnicos e críticos da CAR relatam que o grande projeto da empresa sempre foi o Produzir, por atender os 417 municípios da Bahia. Entretanto, um dos representantes da Companhia coloca que o Produzir era “um grande balcão de negócios, utilizado amplamente para garantir interesses, de forma que a CAR sempre estava repleta de políticos em momentos de eleições”. A proposta de um projeto, portanto, integrado e territorialmente delimitado não era vista de forma acolhedora pela empresa, principalmente porque a região meta não possuía grande força política que levasse à agilização do processo de negociação. O novo projeto foi visto como um modelo experimental, com uma boa oportunidade de receber recurso externo, mas sem as facilidades ampliadas oferecidas pelo Produzir. Observando os relatórios de Governo, o Pró-Gavião só ganhou mais destaque a partir de 2003, quando suas ações se tornaram visíveis, provocando

ganhos reais de renda e melhoria das condições de vida local (BAHIA, 2005). Não sendo encarado como prioritário, o desenho do projeto teve liberdade para avançar em determinados pontos, sem deixar de atender aos interesses do FIDA e da CAR.

A proposta final coincidiu com os interesses do FIDA em investir na melhoria das condições de vida das famílias mais carentes da zona rural do Nordeste e com as intenções do Estado em alcançar uma sub-região com um dos piores indicadores econômicos e sociais da Bahia. Os estudos preliminares visavam à formulação de um projeto de desenvolvimento comunitário em 20 dos 100 municípios mais pobres do Estado, abrangendo diversas microrregiões da Bahia, como já acontecera em outros projetos desenvolvidos pela CAR com apoio de instituições internacionais³⁸. Contudo, a versão final do projeto ficou delimitada em 13 municípios da bacia do Rio Gavião, anteriores à barragem de Anagé, concentrados espacialmente nas microrregiões Sudoeste e Serra Geral. Esse subespaço era denominado “polígono da pobreza”, em virtude dos péssimos indicadores.

De acordo com os gestores do projeto, não houve uma intencionalidade política explícita na definição do local do projeto nem uma pressão dos poderes locais; foi uma definição a partir dos precários indicadores sociais daquele subespaço. Para os gestores e formuladores da CAR, as principais decisões sempre estavam a cargo da equipe técnica que realizou os estudos e definiu o projeto, contando com técnicos da CAR, do FIDA e da FAO. Mas, de fato, não havia a participação da comunidade local devido às fragilidades de articulação política e capital social, como demonstrado nas entrevistas acima.

De acordo com documentos da CAR (1995), poucas instituições atuavam na área definida do projeto. Entre elas estavam a própria CAR, com ações do PRODUZIR para a melhoria de pequenos agricultores (PAPP), a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA, o Serviço de Apoio a Médias e Pequenas Empresas – SEBRAE, a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB e pequenas agências bancárias do Banco do Brasil e do Banco do Estado da Bahia. As principais instituições locais eram as prefeituras municipais, responsáveis pela execução de quase todos os serviços sociais, como saúde pública, educação fundamental e manutenção de toda rede de infraestrutura (estrada, água e eletricidade), financiados com recursos quase inteiramente de transferências diretas do governo federal. As principais organizações de produtores e organizações não governamentais eram o Sindicato de

³⁸ Em paralelo ao desenvolvimento do Pró-Gavião ocorreram dois grandes projetos de desenvolvimento executados pela CAR, com financiamento do Banco Mundial: o Produzir, focado na produção rural, e o Produz, voltado para as questões urbanas, Ambos abrangiam todo o Estado da Bahia.

Trabalhadores Rurais, uma cooperativa agrícola, associações comunitárias e duas escolas famílias agrícolas, todas tratadas como “financeiramente frágeis e de limitada abrangência”. Isso demonstra que o projeto foi formulado totalmente seguindo modelo *top-down*, ou seja, sem a participação das comunidades assistidas.

Entretanto, a suposta neutralidade na escolha da região foi contestada pelos críticos do projeto, indicando que havia claros interesses em que o Estado aumentasse sua ação naquele espaço, dando uma resposta aos graves problemas de desenvolvimento social e, ao mesmo tempo, atendendo aos anseios dos atores políticos locais, principalmente prefeitos e vereadores ligados ao governo ACM. Em diferentes relatos, como nas entrevistas 05, 08 e 13, há passagens que indicam que o projeto foi “blindado” pelo governo para atender comunidades específicas e menos organizadas politicamente, não permitindo que atores contestadores participassem das definições do projeto e de reuniões de avaliação realizadas pelo FIDA.

Portanto, em termos do processo de discussão para concepção e desenho, o projeto envolveu uma demorada negociação entre as organizações envolvidas. Para o coordenador geral, “os projetos de desenvolvimento elaborados pela CAR exigem uma ampla e demorada pactuação dos componentes e das metas a serem desenvolvidas, pois com a assinatura do contrato de empréstimo, os itens acordados são cobrados de forma efetiva” (entrevista 03/2010). Essa preocupação com a pactuação de metas estava associada aos problemas ocorridos em outros contratos já executados pela CAR, embora a experiência com o FIDA fosse um elemento novo na organização.

De acordo com o Gerente do FIDA para o Brasil, todo o processo é negociado atendendo aos interesses das organizações envolvidas e respeitando a soberania do país, em suas diversas instâncias deliberativas: “para o FIDA é totalmente claro que o desenho e implementação de políticas públicas é uma atribuição exclusiva do país”. Pelo discurso, parece não haver conflitos na formulação, principalmente quando se observa o seguinte trecho da entrevista:

A construção das metodologias é um trabalho conjunto. Antes disto, a concepção do projeto é feita em conjunto. O papel do FIDA é ler, compreender e estudar o que os governos querem (...) Não pode ter conflito (...) sempre é possível encontrar os pontos de encontro, e isto acontece com facilidade no Brasil (entrevista 01/2010).

Porém, os relatos da CAR demonstram que o processo de negociação é complexo, com a necessidade de articulação entre as diversas propostas das organizações envolvidas, muitas das quais são impostas pelo FIDA. Os princípios do FIDA, discutidos no capítulo 3, têm que ser garantidos para que o contrato de empréstimo seja efetivado. Tais princípios embutem uma ideologia que perpassa a maioria das organizações oficiais de cooperação internacional. Percebe-se, assim, que todo o projeto foi construído para atender os interesses do governo e do agente financiador, com o aval do governo federal, que participa como mediador do acordo de empréstimo. A participação dos atores locais nas discussões de concepção do projeto não é uma preocupação observada.

De fato, o que se observa a partir dos documentos de orientação do FIDA (1995;1993) é que os principais pontos levantados pela organização acabam sendo incluídos no projeto, demonstrando o seu poder de intervenção na negociação, a exemplo das ações de gênero e participação, adaptando-os às condições existentes no seu ambiente de atuação. O importante aqui é pensar até que ponto essas intervenções são positivas, ou seja, se acrescentam inovações nas políticas públicas nacionais ou atendem aos anseios das comunidades locais não observados pelo Estado; ou negativas, isto é, se impõem soluções sócio-organizativas pela via do mercado sem dar espaço para ações inovadoras de empoderamento das comunidades. Em outros termos, trata-se de pensar se as ações desenvolvidas representam uma defesa de posições hegemônicas do sistema internacional ou se há espaço para o pensamento contra-hegemônico.

No que diz respeito à configuração da proposta, percebe-se que o projeto não se restringiu à criação de infraestrutura e de acesso a direitos básicos, como água e energia, como até então vinham se desenvolvendo projetos voltados para o interior da Bahia. Os dados coletados em documentos e entrevistas demonstram que o Pró-Gavião foi gestado a partir de uma experiência acumulada de outros projetos de desenvolvimento regional e rural, especialmente no amadurecimento dos Programas de Apoio aos Pequenos Produtores – PAPP, fomentados pelo Banco Mundial, como indicam os estudos de Carlos Miranda e as análises do IICA sobre os programas de desenvolvimento no Nordeste.

Em meados dos anos 1990, o Nordeste começa a revisar os programas de desenvolvimento, incorporando aos poucos os avanços nas discussões e nas práticas de experiências anteriores locais e internacionais. Nesse momento histórico, o Programa de Apoio aos Pequenos Produtores (PAPP) é um dos mais afetados. De acordo com Carlos Miranda e Cristana Costa (2006), o “PAPP reformulado” representa o “início do primeiro

movimento de descentralização e de reforço da participação da sociedade”, o que leva os projetos de desenvolvimento regional para o foco de Programas Integrados de Combate à Pobreza Rural (PCPR). Essa transformação amplia as responsabilidades dos estados na gestão, por meio do fortalecimento das ações de descentralização e ampliação dos mecanismos de participação das comunidades na execução dos projetos. Em outra linha confluyente, ganha força o projeto Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS, apresentando novas dimensões de ação (SILVEIRA, BOCAYUVA e ZAPATA, 2002; SEPÚLVEDA, 2005).

Como pode ser observado na análise dos documentos do Pró-Gavião e nas entrevistas realizadas, sua concepção e planejamento se inserem nesse contexto. Apropriada as discussões presentes no Nordeste, associando-as com as experiências dos organismos internacionais de desenvolvimento integrado e sustentável, priorizando a melhoria de condições de vida das populações desassistidas que não conseguem se inserir no modelo produtivo de uma nova economia globalizada. Desse modo, o Pró-Gavião apresenta alguns poucos elementos em que há espaço para a busca de autonomia e participação das comunidades, apresentando ações contra-hegemônicas, especialmente nos avanços da articulação política em algumas comunidades e no processo educacional das Escolas Famílias Agrícolas (EFAs), o que é possibilitado por uma forte movimentação da Comissão Pastoral da Terra. Mas há um grande receio de que essa autonomia gere poder que venha questionar as bases da estrutura política vigente, principalmente dos poderes locais.

É bastante visível também o novo direcionamento metodológico advindo das experiências do FIDA no mundo, ao criar um projeto espacialmente delimitado, com características integrativas diferenciadas das que vinham ocorrendo no estado da Bahia até então. Os projetos da CAR sempre buscavam atender o maior número de municípios possíveis, ao contrário do FIDA, que sistematizou uma ação espacialmente delimitada em um território. Essa característica é destacada nas entrevistas por diversos atores como um importante avanço, os quais ressaltam que o projeto foi configurado com um caráter inovador para o momento que foi concebido, permitindo a articulação dos diversos componentes:

A concepção era excelente, o projeto concentrava ações de pesquisa, ensino, extensão rural, crédito, agregação de valor por meio de microempreendimentos, associativismo, cooperativismo. As ações eram coordenadas e integradas e financiadas por uma única instituição do estado. Isso deu agilidade ao projeto (entrevista 09/ 2010).

Os elementos elencados acima são claramente presentes na agenda do FIDA (2007a, 2007b), que insere e enfatiza as questões de gênero, da participação de inclusão de jovens, na busca da autossustentação dos projetos e na perenidade das ações, o que, no entanto, nem sempre é alcançado na execução das propostas. Essa agenda se tornou cada vez mais globalizada, por meio da ação dos organismos internacionais, ao atuarem não apenas como bancos de financiamento, mas como agências de desenvolvimento, definindo metodologias e direcionamentos para as políticas nacionais. É possível relacionar esse comportamento com as análises do papel dos organismos internacionais, como faz João Márcio Pereira (2010) sobre a atuação do Banco Mundial como agente político, intelectual e financeiro, ao capturar os elementos de uma ação democrática.

As novidades na configuração dos componentes e na metodologia do Pró-Gavião induzem vários entrevistados a defenderem o projeto como um novo marco nas ações de desenvolvimento do estado da Bahia e da CAR:

Esse projeto foi o melhor projeto com que trabalhei até hoje, pois estava articulado em cinco pilares – infraestrutura básica (barragens, cisternas, sistemas de abastecimento, energia solar e elétrica), difusão de tecnologias para o semiárido, organização comunitária, crédito agrícola e agregação de valor (casas de farinha, alambiques, casa de mel, açúcar mascavo) (entrevista 04/ 2010).

Entretanto, pelos depoimentos dos atores críticos que atuam na região, nem todos os aspectos desenvolvidos no projeto são considerados positivos (entrevistas 13, 14 e 15):

A definição das comunidades não foi muito clara e atendeu aos interesses políticos dos prefeitos (...) Os prefeitos, vereadores e deputados se apropriavam das grandes obras, como barragens, eletrificação, horas de uso de trator e compra de animais (entrevista 14/ 2010).

Os atores críticos entrevistados defendem que o governo da Bahia, sob a orientação carlista, preservou seus interesses e de seus coligados em detrimento de grupos que tinham uma discussão mais avançada em termos de questões sociais e orientação política. Para esses atores, a articulação política e social local ganhou força com a luta pela barragem no final dos anos 1980, articulados principalmente pela Comissão Pastoral da Terra, formando associações com um pensamento crítico às políticas do Estado. Para eles, houve uma “blindagem” na formulação e na execução do Pró-Gavião, o que impediu a participação mais efetiva de organizações que tinham um direcionamento político contrário, como a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), que era gerida por filiados ao Partido dos Trabalhadores

(entrevista 10/ 2010). As comunidades e organizações que tinham uma ação contestatória ou de oposição aos poderes locais, principalmente as prefeituras da região, reclamam que foram preteridas em relação a outras comunidades articuladas com representantes políticos.

Pelo quadro 2, pode-se observar que a maioria dos prefeitos da região tinha uma ligação político-partidária com o governo do estado. Essa configuração se fortalece nos períodos 2001-2004 e 2005-2008, com domínio do PFL/DEM e dos partidos ligados ao Governo do Estado (PTB e PL).

Quadro 2 - Prefeitos eleitos e partidos, município do Pró-Gavião, período 1997 a 2012

Período	1997-2000		2001-2004		2005-2008		2009-2012	
Município	Prefeito	Partido	Prefeito	Partido	Prefeito	Partido	Prefeito	Partido
Anagé	Elbson Dias Soares	PTB	Elbson Dias Soares	PTB	Rubens Oliveira Dias	PDT	Elbson Dias Soares	PTB
Belo Campo	Clóvis Soares dos Santos	PMDB	Cesar Ferreira dos Santos	PFL	Elson Ferreira Pinto	PFL	Cesar Ferreira dos S. Silva	DEM/PSD
Caraíbas	Lourival Silveira Dias	PTB	Lourival Silveira Dias	PTB	Orlando da Silva Barbosa	PL	Norma Suely Dias Coelho	PTB
Condeúba	Marcolino G. da Silva Neto	PFL	Marcolino G. da Silva Neto	PFL	Odílio Ribeiro da Silveira	PP	Odílio Ribeiro da Silveira	PMDB
Cordeiros	Lindolfo Ribeiro da Silva	PFL	Djalma Gusmão da Silva	PMDB	Djalma Gusmão da Silva	PL	José Roberto de Oliveira* Edvar Ribeiro da Silva	PT PR/PT
Guajeru	Dotino Souza Costa	PL	Dotino Souza Costa	PFL	Neuton Souza Viana	PFL	Jorge Ubirajara M. de Souza	PP
Jacaraci	Evangelista Antonio Souza	PMDB	Evangelista Antonio Souza	PFL	Antonio Carlos F. de Abreu	PRP	Antonio Carlos F. de Abreu	PMDB
Licínio de Almeida	Aureo Mendes da Silva	PTB	Cosme Silveira Cangussu	PFL	Cosme Silveira Cangussu	PFL	Alan Lacerda Leite	PV
Maetinga	Enídio Vieira de Aguiar	PTB	Enídio Vieira de Aguiar	PTB	Brasilino José da Silva Neto	PFL	Brasilino José da Silva Neto	DEM
Mortugaba	Antenor Souza	PFL	Antenor Souza	PFL	Rita de Cássia Cerqueira	PRP	Rita de Cássia Cerqueira	PSDB
Piripá	Luciano Ribeiro Rocha	PTB	Luciano Ribeiro Rocha	PTB	Jeová Barbosa Gonçalves	PP	Anfrisio Barbosa Rocha	PDT
P. Jânio Quadros	Hermes Bonfim Nascimento	PFL	Hermes Bonfim Nascimento	PL	José Conegundes Vieira	PL	José Conegundes Vieira	PMDB
Tremedal	Joaquim Nonato da Silva	PSDB	Joaquim Nonato da Silva	PTB	Catulino Ferraz de Oliveira	PP	José Carlos Vieira Bahia	PP

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE

Nota: * Prefeito cassado.

O PFL (Partido da Frente Liberal) foi reorganizado como DEM (Democratas) em 28 de março de 2007.

O quadro acima indica que as ações do Pró-Gavião levaram ao fortalecimento de políticos ligados ao governo carlista, principalmente nas prefeituras municipais. Observa-se que há uma permanência política de alguns prefeitos que, usando o instrumento da reeleição, se mantêm no poder por diversas gestões e que alguns mudam de partido para se aproximar ainda mais do Governo do Estado. O projeto também facilitou a articulação dos políticos, pois houve uma preocupação em formar uma associação de prefeitos da bacia do Rio Gavião (Associação dos Municípios das Regiões do Rio do Antônio e Rio Gavião - AMVAGRA). É importante ressaltar que, a partir de 1997, a cidade de Vitória da Conquista, polo regional e concentrador das políticas municipais, começou a ser administrada por um governo do Partido dos Trabalhadores, o que criou vários conflitos na pactuação das políticas públicas descentralizadas. Como pode ser visto mais à frente, o projeto também atendeu a interesses de outros políticos e empresários locais.

5.3 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO DESENHO DO PROJETO

Um dos pontos iniciais para uma análise de um programa com o ciclo completo, *ex post*, é a observação de seu processo de formulação e as consequências dessa configuração na execução do projeto. As linhas estratégicas da formulação do Pró-Gavião foram configuradas nas seguintes ações: em primeiro lugar, “o fortalecimento e/ou criação de organizações rurais de base e melhoramento da participação camponesa”. De acordo com os documentos, essa era a diretriz estratégica mais geral do projeto, que inspirava todas as ações da intervenção proposta. Em seguida, destaca-se “a importância atribuída à relação entre o desenvolvimento e a mulher do meio rural”, “a redução dos riscos relacionados com a seca” e, por último, “o desenvolvimento da produção agrícola” (FIDA, 1995, 2003).

A partir dessas linhas estratégicas, foram desenhados os objetivos específicos, reiterados nos documentos: i) o apoio à participação camponesa e ao desenvolvimento de suas organizações; ii) o financiamento e apoio técnico para a construção de pequenas obras de irrigação nas propriedades; iii) a melhoria das condições sociais e da infraestrutura local, contribuindo para a educação dos jovens mediante a construção de escolas novas e a concessão de bolsas, a construção de cisternas para uso doméstico, programas de construção de estradas e eletrificação rural; iv) melhoria das rendas agrícolas e não agrícolas das famílias mediante capacitação, extensão, apoio à comercialização e crédito. Observa-se, logo de

partida, que as ações prioritárias são as destacadas nos discursos de democratização e descentralização da ação pública.

A organização do Projeto foi viabilizada pela Unidade de Execução do Projeto – UEP, equivalente a um escritório regional, mas localizada em Salvador. A UEP foi constituída por uma equipe com a seguinte composição: oito profissionais e técnicos, duas secretárias e funcionários da CAR. Faziam parte também uma equipe de campo de 32 técnicos e sete assistentes administrativos, distribuídos em cinco escritórios locais, denominados Unidades de Apoio do Projeto - UAP. As UAP estavam localizadas nos municípios de Anagé, Condeúba, Licínio de Almeida, Presidente Jânio Quadros e Tremedal (CAR, 2006b). A equipe responsável pela execução era interdisciplinar, envolvendo diversas especialidades vinculadas às áreas de desenvolvimento produtivo e social.

5.4 PRINCIPAIS RESULTADOS ALCANÇADOS

Os resultados abaixo foram sistematizados a partir das fontes de dados secundários, destacando as atividades mais relevantes, incluídas nos relatórios FIDA (2003) e CAR (2006a, 2006b), separando-as de acordo aos componentes realizados. O projeto reconhece o fortalecimento de 80 associações comunitárias existentes e a criação de 130 novas, totalizando 210 associações que desenvolveram estatuto legal, assistência técnica regular e tiveram contribuições mensais de seus associados. Além disso, mais de 190 grupos foram constituídos nas associações para levar adiante a capacitação em práticas agrícolas e pecuárias em Centros de Aprendizagem Tecnológica – CATs e 153 grupos de interesse individual e coletivo – comissões e microempresários – criados a partir desse impulso à organização camponesa. Entre eles, ganha destaque a criação de grupos de gênero, formados especificamente por mulheres.

No que diz respeito à infraestrutura, os relatórios destacam as ações destinadas à melhoria do acesso à água. Grande evidência foi dada à construção de cisternas para o consumo humano, em virtude de sua imensa utilidade e importância para as famílias assistidas, que eram dependentes da política assistencialista dos “carros-pipa”. Essas cisternas tinham um baixo custo de implantação, utilizavam mão de obra local, atacando diretamente o problema de falta de acesso à água durante o período das secas. Ao todo, foram construídas 6.774 cisternas de uso doméstico nas 210 comunidades. Foram realizados 13 eventos de

capacitação para construção das cisternas, envolvendo 420 produtores. Além dessas ações, a preocupação com a oferta de água para o consumo e produção também pode ser observada na construção de 145 barragens para as comunidades, 02 barragens subterrâneas, 21 poços artesianos e 2.137 sistemas simplificados de abastecimento de água potável, em 32 comunidades.

Os relatórios também enfatizam a melhoria na distribuição e acesso à energia elétrica e solar. Em termos de energia solar, foram implantados 2.948 kits, atendendo a áreas de difícil acesso e diminuindo o custo de implantação dos sistemas elétricos. Além disso, 8.400 km de redes de energia elétrica foram disponibilizados para 3,5 mil domicílios.

Também em relação à infraestrutura, foram construídas 30 pontes em 165 comunidades. Outras pequenas obras, visando à promoção do desenvolvimento social, foram as construções de 44 lavanderias comunitárias, 217 sanitários residenciais em 9 comunidades e 61 bebedouros comunitários para o gado.

Nas atividades de produção animal foram desenvolvidas ações relacionadas à cadeia produtiva de três espécies predominantes na área: bovinos, caprinos e ovinos. Além dos melhoramentos de sistemas de abastecimento de água destinada a produção animal, já assinalados, foram realizadas atividades de nutrição animal com a produção de alimentos forrageiros, adaptados ao semiárido, que apresentaram resultados significativos. Outras atividades se orientaram à aquisição de animais mediante a utilização de crédito. Também foram implantados 24 microempreendimentos de produção de couro em uma comunidade e 77 microempreendimentos de produção de leite em 03 comunidades.

No subcomponente de autoabastecimento/subsistência, a ação se concentrou no melhoramento da produtividade e aproveitamento do cultivo de mandioca, tanto para usos humanos como para alimentação animal, incluindo a elaboração pós-colheita que caracteriza esse cultivo. Foram implantadas 03 unidades de raspa de mandioca, em comunidades diferentes, beneficiando 75 produtores. Também foram articulados 385 microempreendedores de mandioca, com a implementação de 12 unidades de produção³⁹.

³⁹ Um dos desdobramentos deste eixo produtivo foi a criação de uma fábrica de fécula de mandioca, com financiamento da Fundação Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) de aproximadamente de R\$ 5 milhões. Em sistema de cooperativa, esse consórcio intermunicipal tem capacidade para processar 100 toneladas de raiz de mandioca por dia, beneficiando mais de 2 mil pequenos agricultores de 18 municípios do território de identidade de Vitória da Conquista. O contrato foi assinado em 2009 e a fábrica inaugurada em 2011.

Na área de produção, buscou-se o aprimoramento das cadeias produtivas existentes, implementando ações que organizaram e desenvolveram 71 microempreendedores de mel, articulados em 03 unidades de beneficiamento. Foram estruturados 135 microempreendedores de derivados da cana, articuladas em 06 unidades de processamento. A aquicultura foi uma nova atividade na região promovida pelo projeto, associada à disponibilidade da barragem de Anagé e das pequenas barragens construídas durante o projeto. Na área da cerâmica, foi implantada uma unidade de produção, articulando 23 microempreendedores. Também foram organizadas 23 microempreendedoras de bordados em duas unidades de produção, em comunidades diferentes. Ressalta-se que o termo “microempreendedor” é continuamente usado nos relatórios do projeto.

Em relação ao componente crédito, foram executadas 2.524 operações, envolvendo principalmente investimentos em forragens, aquisição de animais reprodutores, infraestrutura de manejo animal, máquinas de picagem de forragens. Os recursos liberados alcançaram a ordem de R\$ 8,4 milhões, sendo que o índice de inadimplência era menor que 2%. De acordo com os relatórios, as operações de crédito eram integradas ao processo de assistência técnica, reforçadas através dos Centros de Aprendizagem Tecnológica - CAT e da gestão comunitária, com um processo de supervisão contínuo.

Tabela 6 - Operações de crédito rural efetivadas, Pró-Gavião, 2000-2005

ANO	TOTAL DAS AGÊNCIAS					
	INVESTIMENTO		CUSTEIO		TOTAL (INVEST + CUSTEIO)	
	Nº de Operações	Valor Liberado	Nº de Operações	Valor Liberado	Nº de Operações	Valor Liberado
2000	371	R\$ 1.463.399,15	106	R\$ 148.054,19	477	R\$ 1.611.453,34
2001	224	R\$ 731.018,63	10	R\$ 15.470,57	234	R\$ 746.489,20
2002	840	R\$ 2.988.893,26	96	R\$ 126.558,50	936	R\$ 3.115.451,76
2003	187	R\$ 778.089,73	0	R\$ 0,00	187	R\$ 778.089,73
2004	445	R\$ 1.621.393,45	140	R\$ 204.308,46	585	R\$ 1.825.701,91
2005	64	R\$ 260.589,76	41	R\$ 74.746,50	105	R\$ 335.336,26
Total	2131	R\$ 7.843.383,98	393	R\$ 569.138,22	2524	R\$ 8.412.522,20

Fonte: CAR, 2006b

No campo das ações do desenvolvimento técnico e da formação educacional, foram desenvolvidos 7.678 eventos na área de desenvolvimento produtivo, contemplando 66.999 produtores e 2.030 eventos na área de desenvolvimento comunitário, envolvendo ações de associativismo e gestão de associações, abrangendo 31.397 produtores. Apenas 85 eventos de meio ambiente foram realizados, com 2.115 produtores. Além disso, no campo do desenvolvimento de negócios, foram assistidos tecnicamente 724 produtores em 28 grupos de

microemprendimentos e formulados 27 planos de negócios. A participação feminina nos eventos de capacitação e assistência técnica correspondeu, em média, 40% do total dos participantes por ação.

Tabela 7 – Microemprendimentos por comunidades atendidas

Município	Nº de Comunidades	Nº de Microemprendimentos
Anagé	4	3
Belo Campo	2	2
Caraíbas		
Condeúba	5	3
Cordeiros	1	1
Guajeru	1	1
Jacaraci	5	4
Licínio de Almeida	25	5
Maetinga		
Mortugaba	10	3
Piripá	3	3
P. Jânio Quadros		
Tremedal	5	3
Total	61	28

Fonte: CAR, 2006b

Uma das ações bastante evidenciadas foi o apoio às Escolas Famílias Agrícolas (EFAs). Antes da execução do projeto, já existiam duas escolas em Licínio de Almeida e Mortugaba, mas foram reestruturadas pelo Pró-Gavião. Além disso, uma terceira escola foi construída no município de Anagé, com recursos do FIDA, criando 238 postos adicionais. Com a execução do projeto, as três escolas juntas também passaram a garantir bolsas de estudos para educação secundária a um total de 483 jovens entre as idades de 13 a 17 anos.

Considerando os treze municípios atendidos pelo Pró-Gavião, atribui-se ao programa a criação de condições que redundaram na formação de quatro cooperativas organizadas em torno das cadeias produtivas da cana-de-açúcar, da mandioca, do leite e do mel. Além de atenderem aos municípios da bacia do Rio Gavião (13), essas cooperativas abrangem também outras cidades do Território Sertão Produtivo (municípios em torno do sub-polo de Brumado). Os seus cooperados, em número superior a 500, pertencem à agricultura familiar e são conveniados ao PRONAF. Como mecanismo de escoamento e comercialização dos produtos, as cooperativas dispõem, na atualidade, de uma Central de Negócios, localizada no município de Condeúba.

Após análise da concepção e negociações envolvendo a formulação e planejamento do projeto, parte-se agora para análise de sua gestão, como instrumento de melhoria do desenvolvimento regional e rural.

5.5 A GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NO PRÓ-GAVIÃO

A análise dos aspectos da gestão do desenvolvimento do Pró-Gavião parte do princípio de que a gestão como um fato social depende da articulação das diversas instituições e atores envolvidos no processo (FISCHER, 2002 e 2006). Assim, um dos primeiros pontos de relevância é o papel e a articulação das organizações na administração do projeto.

No que diz respeito à atuação do FIDA, o discurso observado na entrevista, como já colocado anteriormente, é de diálogo e de cooperação. Efetivamente, a execução do projeto foi desenvolvida pela equipe da CAR, por meio da Unidade de Execução do Projeto (UEP) que, em sua proposta original, seria um escritório regional local, mas que foi efetivada como um escritório central estabelecido em Salvador. A gestão dos componentes era realizada por técnicos da CAR, agrupados em escritórios locais denominados Unidades de Apoio do Projeto (UAP). O FIDA atuou plenamente no papel de monitoramento e controle, com o apoio da Oficina de Serviços para Projetos das Nações Unidas (UNOPS). Os entrevistados revelam, comparativamente, que a presença do FIDA era mais efetiva do que o acompanhamento dos projetos do Banco Mundial, pois havia uma interferência de forma direta em diversos aspectos operacionais do projeto, desde a definição da equipe de técnicos até as atividades que deveriam ser desenvolvidas (entrevistas 04 e 07, 2010).

Essas interferências refletem na metodologia desenvolvida no projeto, sendo possível perceber que, em diversos momentos, houve uma coesão entre o discurso do Governo e do Fida; em outros, entretanto, a agência determinava os caminhos que deveriam ser traçados para atender a seus interesses.

A participação do FIDA na concepção do projeto foi fundamental, pois talvez se não tivesse uma exigência do agente financeiro, o projeto ficaria muito no discurso, como outros da CAR, e não conseguiria levar para prática. O FIDA é um organismo que comercialmente trabalha como um banco comercial, mas é um agência de desenvolvimento. Há uma pressão, tem um fórum de países muito grande. Essas questões de gênero, meio ambiente, participação, isso ele não só coloca no contrato, mas o seu processo de supervisão exige efetivamente que o projeto dê conta disto.

Há uma exigência não só contratual, mas todo o processo de supervisão... isto é exigido, é cobrado. Não há como não dar resposta a isto, não há como não reagir a isto (entrevista 03).

Essas interferências indicam que a gestão do projeto se diferencia das demais desenvolvidas pela CAR, por causa de uma relação interescolar entre as organizações locais e internacionais. Representantes dos movimentos sociais afirmam (entrevista 13 e 15) que a abertura à participação em determinadas discussões e a inclusão de comunidades mais contestadoras só aconteceu quando houve interferência direta do FIDA junto à CAR. Isso ocorreu principalmente nos momentos de avaliação e monitoramento nas visitas das equipes internacionais, o que promoveu um contraponto aos anseios dos poderes locais em se apropriarem das ações do projeto.

O coordenador da UEP ressalta que a pressão dos políticos locais chegou a tal ponto que foi necessária a elaboração de um documento do FIDA. Tal documento estabelecia que qualquer investimento realizado fora das comunidades atendidas pelo projeto seria arcado pelo estado. A pressão começou a aumentar principalmente quando o projeto ganhou visibilidade, a partir de 2001, e o documento foi muito importante nos momentos de negociação interna das ações (entrevista 03). Mesmo assim, há relatos de que as grandes obras – barragens, eletrificações e investimentos maiores, como compra de animais, entre outras – eram apropriadas direta ou indiretamente por políticos locais, prefeitos e vereadores, bem como por seus apadrinhados e por técnicos do programa. Esses fatos são tratados discretamente, pois não estão claros nas fontes pesquisadas, mas podem ser observados quando se relata que uma equipe completa do escritório de Condeúba (UAP) foi desligada por determinação do FIDA e da UEP da CAR. Esse foi um dos principais desafios indicados pelos gestores do projeto.

O papel das instituições parceiras também foi outro desafio destacado pelos gestores do projeto. Para os principais articuladores, não houve efetivamente uma parceria com instituições, como a EMBRAPA e o SEBRAE:

O que houve foi um contrato de prestação de serviço... esperava-se que ao final do projeto as instituições continuassem apoiando as ações realizadas, ajudando na manutenção das comunidades. O que ocorreu foi que, com o fim do dinheiro, as organizações se afastaram da região. Isso não é parceria (entrevista 06).

A atuação do SEBRAE, por exemplo, é muito criticada, por seu foco orientado para ações urbanas de inclusão no mercado, principalmente na defesa do empreendedorismo, enquanto a CAR e a EMBRAPA tinham um olhar voltado para o meio rural. Isso ocasionou diversos conflitos sobre os modelos sócio-organizativos que deveriam ser desenvolvidos para as comunidades. Além disso, grande volume de recursos foi disponibilizado para ações sem resultados efetivos e diversos planos de comercialização não foram efetivados.

Outras organizações são destacadas durante a execução do projeto. Uma é a Escola Famílias Agrícola e sua associação, que representam um dos pontos de maior avanço na capacitação, melhoria do conhecimento e empoderamento das comunidades. Com um projeto de educação em alternância, associando o ensino com as práticas do meio rural, torna-se possível que a aprendizagem seja diferenciada e formadora de pessoas preocupadas com os problemas locais. Várias lideranças de comunidades foram formadas nesse modelo de educação. Para alguns entrevistados, “o que salvou o projeto nos primeiros anos de paralisia foi a EFA e seus resultados expressivos na disseminação de técnicas agrícolas, muitas que ficaram e são utilizadas continuamente” (entrevista 13).

Sobre a participação das comunidades locais, é revelador o discurso oficial. De acordo com o depoimento do Diretor da CAR⁴⁰, José Pirajá Pinheiro Filho (entrevista 02), o objetivo da empresa sempre esteve voltado para “concentração de ações em empreendimentos que promovam o combate à pobreza rural e o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das comunidades carentes do interior, priorizando, sobretudo, projetos que envolvam infraestrutura e geração de emprego e renda”. Entretanto, apesar de exaltar a aprendizagem proporcionada pelo Pró-Gavião, o economista ressalta que “não se pode entregar tudo de mão beijada; é preciso cobrar uma contrapartida. Nada dado de graça é valorizado e reconhecido”. Isso indica a percepção da direção de que era necessária uma maior articulação, ou outra forma de contrapartida, para que as comunidades locais do projeto mantivessem seus resultados por maior tempo.

Sobre este mesmo aspecto da participação o coordenador geral comenta:

⁴⁰ O economista José Pirajá Pinheiro Filho foi responsável pela Direção-Executiva da CAR durante dois períodos: do ano de 1994 a 2002, foi responsável pela execução do Programa de Combate à Pobreza Rural – Produzir, pelo Programa de Desenvolvimento Urbano – Produzir e pelo Pró-Gavião, atuando durante os governos de Paulo Souto (1995-1999) e César Borges (1999-2002), sob a orientação política de ACM. Durante a coleta de dados da pesquisa, José Pirajá voltou a assumir a Direção da CAR, nos anos de 2009 e 2010, já no Governo Jaques Wagner, do Partido dos Trabalhadores, participando da base aliada que deu sustentação ao seu Governo.

Por outro lado, por, não diria acaso, mas um conjunto de forças muito interessante, a equipe do projeto sempre aderiu a esse discurso. A equipe interna da CAR. A equipe central da coordenação sempre concordava e tentava viabilizar o projeto, sempre tentando assegurar essa questão, esses elementos novos nesse sentido de dar concretude a isto na prática, como transformar isto... Assim, são as associações comunitárias trazendo cooperativas para dentro do projeto, assegurando conselhos, ou seja, eu acho que essa conjugação de uma exigência do agente financeiro e de uma equipe receptiva e capaz de viabilizar estas possibilidades de participação, acho que isto foi fundamental para que o projeto tivesse êxito (Coordenador UEP).

A partir do que foi dito, alguns aspectos ficam perceptíveis na incorporação da participação e do associativismo na gestão de projetos de desenvolvimento. A participação não é vista como uma prioridade do governo, mas é uma adequação às transformações do estado democrático para o qual se encaminhava o Brasil no início da década de 1990, havendo dentro da CAR a possibilidade de incorporar avanços, mesmo em um governo carlista. De outro lado, havia a “exigência do financiador” na definição da agenda, indicando que a participação passou a ser uma preocupação dos organismos internacionais em um mundo em transformação, possibilitando, em plena efervescência das políticas neoliberais, avanços sociais significativos.

Isso também ocorre no que diz respeito à gestão do desenvolvimento entre o Estado Gerencial, Burocrático e Patrimonialista. Verifica-se que a gestão pública caminha no sentido de sua reformulação, em busca de um modelo de Estado focado em resultados e eficácia da ação. Percebe-se, no entanto, que as práticas patrimonialistas e clientelistas persistem, principalmente quando se deslocam para os espaços onde a maturidade política é mais precária. Apesar dos avanços na criação de mecanismos mais burocratizados de controle e acompanhamento dos recursos empregados, o assistencialismo presente nas políticas da indústria da seca persiste, criando dependência continuada frente ao poder público e político por parte das comunidades e indivíduos de baixa renda.

A região do semi-árido brasileiro é marcada por aquilo que se denomina comumente de Indústria da Seca. Tal fenômeno das políticas públicas se pauta na troca de favores políticos, principalmente através do envio por parte de políticos e órgãos públicos de caminhões-pipa com água potável para as comunidades fragilizadas pela ausência de chuvas (LOPES; LIMA, 2005).

Essa preocupação já estava presente nos documentos iniciais do projeto, pinçando cuidados necessários com os efeitos do clientelismo, como pode ser visto no informe de formulação de maio de 1995, ainda na fase de elaboração do contrato:

Uma má tradição dos governos locais no Nordeste tem sido a concessão de favores oficiais de acordo com a política de padrinhamento; isto é comumente referido como clientelismo. Isto não é incomum para o poderoso prefeito dominar uma inteira região, com o apoio tácito de aliados mais fortes que estão no nível do estado, para o benefício do rico e poderoso e com o prejuízo de um benfazejo e mais incorporador tipo de desenvolvimento rural (CAR, 1995, p.12).

Por esse aspecto, as ações de desenvolvimento deveriam estar precavidadas contra esse tipo de prática que, naturalmente, ocorreria em uma região carente de recursos e, principalmente, de conscientização política. Entretanto, logo em seguida, o mesmo documento relativiza a prática ao colocar que – *com o surgimento de mais modernos e socialmente mais conscientes prefeitos, esta característica do panorama político vem mudando gradualmente* (CAR, 1995, p. 12). No entanto, essa mudança não é observada nas diversas entrevistas realizadas com gestores e atores do projeto, sendo que os prefeitos procuram capitalizar principalmente em cima das grandes obras de infraestrutura, como pontes e barragens (entrevistas 10, 13 e 14).

Também é relevante a indicação dos entrevistados de que parte das ações era apropriada por atores políticos locais e regionais. Entre eles, é interessante observar que o principal político que se projetou utilizando a base de apoio dessa região, o ex-deputado estadual Clóvis Ferraz, foi eleito quatro vezes seguidas, chegando à presidência da Assembleia Legislativa durante o governo Paulo Souto, exatamente no período em que o projeto estava sendo executado⁴¹. Além disso, esse político, natural de uma das cidades atendidas pelo projeto (Tremedal), era técnico da CAR durante o processo de concepção do projeto e tornou-se deputado no ano da assinatura do contrato. Apesar disso, todos os entrevistados da CAR ressaltam que ele não participou das discussões e definições do Pró-Gavião.

Esses problemas de execução foram colocados como limitadores para que o financiamento do FIDA junto ao governo da Bahia fosse repensado. A persistência de problemas políticos e baixa formação das comunidades locais, tanto em termos de articulação

⁴¹ Clóvis Ferraz Meira é formado em Geologia pela UFBA. Foi professor concursado da UFBA e da Escola Técnica Federal da Bahia. Seus mandatos como deputado estadual, vinculado ao PFL/DEM, ocorreram em 1995-1998, 1999-2002, 2003-2006 e 2007-2010. Entre os cargos ocupados na Assembleia Legislativa está o de presidente da Casa, de 2005-2007, durante o governo Paulo Souto. Entretanto, na última eleição de 2010, o político não se reelegeu. Em seguida, articulando com o vice-governador Otto Alencar, mudou para a base política de apoio ao governo do PT, assumindo um cargo de assessor na vice-governadoria em 2011. Participou intensamente da movimentação para a criação do PSD na Bahia (BA HIA-Assembleia Legislativa, 2001).

política quanto em termos associativos, fez com que os novos contratos com o FIDA se deslocassem para outros espaços.

De acordo com Pirajá, a descontinuidade do programa se deu por motivação política (Pirajá permaneceu na CAR até a mudança do governo em 2003). Foi por interesse do governo Paulo Souto em atender a outras comunidades que o projeto não foi continuado. A mudança do projeto provocou uma demora no início do outro programa (entrevista 04).

Os entrevistados apontam não só uma paralisia da CAR após o programa, mas também uma perda de poder político dos agentes da sub-região. A mudança no governo do estado também pode refletir isso, pois, a partir de 2007, o governo passa a ser comandado pelo Partido dos Trabalhadores. Assim, “a CAR passou a ser repensada com a nova gestão, embora alguns projetos continuem atuando da mesma forma anterior. Há uma preocupação maior com as comunidades rurais” (entrevista, 04). Essa mudança política é demonstrada no quadro 2, pelo qual se observa que os prefeitos da gestão 2009-2011 estão vinculados a outros partidos, inclusive PT e PV, que não tinham espaços nos períodos anteriores. Ou seja, os transbordamentos do Pró-Gavião só renderam benefícios políticos durante sua execução. Com a mudança de governo, houve um alinhamento dos poderes locais com os detentores de poder estadual, mas a estrutura política continua sem transformações efetivas. Os vários processos de compra de votos e de cassação indicam a manutenção da prática vigente.

5.6 DIMENSÃO SÓCIO-ORGANIZATIVA NA GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

O Pró-Gavião foi pensado para atender de forma mais ampla possível um subespaço. De acordo com o Diretor do FIDA para o Brasil, o recorte territorial tem “a intenção de não pulverizar os projetos em função dos recursos limitados. Tem a ver com o montante dos recursos e com os impactos do projeto. É melhor fazer numa área pequena do que se perder numa grande”. Por esse motivo, as ações do projeto se concentram em desenvolvimento comunitário e produtivo.

Em termos de desenvolvimento comunitário em análise, o Pró-Gavião contabilizou, em seu período de execução, 210 comunidades assistidas, distribuídas da seguinte forma:

Tabela 8 - Pró-Gavião: municípios, comunidades e famílias atendidas

Município	Nº de Comunidades	%	Nº de Famílias	%
Anagé	24	11,4	3.058	17,9
Belo Campo	13	6,2	960	5,6
Caraíbas	21	10,0	1.434	8,4
Condeúba	13	6,2	914	5,3
Cordeiros	10	4,8	775	4,5
Guajeru	13	6,2	973	5,7
Jacaraci	18	8,6	1.435	8,4
Licínio de Almeida	15	7,1	1.417	8,3
Maetinga	12	5,7	1.115	6,5
Mortugaba	16	7,6	1.047	6,1
Piripá	11	5,2	733	4,3
P. Jânio Quadros	18	8,6	1.020	6,0
Tremedal	26	12,4	2.230	13,0
Total	210	100,00	17111	100,0

Fonte: CAR, 2006b

Em cada comunidade foi formado um Comitê de Gestão Comunitária (CGC), composto pelos diversos segmentos sociais existentes no local. Desses comitês, eram eleitos dois representantes para o Conselho Municipal de Desenvolvimento, onde se discutiam e priorizavam as demandas que seriam atendidas por diversos órgãos do governo, entre eles a CAR (FIDA, 2006). Entretanto, existem muitas críticas ao papel dos conselhos municipais, pois só foram efetivados nos dois últimos anos do projeto e tinham uma grande influência das prefeituras.

Quem mandava nos conselhos municipais eram os prefeitos. Não havia muito espaço para os representantes das comunidades... Havia também a manipulação pelos técnicos da CAR, que impunham determinadas ações. O que funcionava mesmo eram as discussões na comunidade. Lá debatíamos os problemas locais (entrevista, 13/ 2010).

As comunidades possibilitaram maiores discussões porque desenvolveram comissões de moradores para debater problemas específicos. Entre eles, estavam a manutenção e conservação de obras, problemas de meio ambiente, o controle social das prestações de contas e a análise das questões de produção e microempreendimentos:

Acredito que contribuímos e muito, pois quando chegamos não existiam organizações comunitárias na região ou eram muito atreladas ao poder público. E, ainda mais, acredito que demos maior cidadania a essas associações, inclusive com implantação dos conselhos (entrevista 07).

Os dados levantados ressaltam que o processo organizativo implementado no projeto provocou uma melhoria nas condições de vida da população e o “fortalecimento da autoestima das famílias e na situação geral das mulheres” (FIDA, 2006). Entretanto, a própria supervisão do Pró-Gavião, através do UNOPS, considera que a maioria das comunidades apresentava fragilidades na organização e na gestão dos equipamentos do projeto. Elas não conseguiram o empoderamento e a capacidade de sustentação para garantir a continuidade do processo organizativo. Mas ocorreram articulações interessantes. Os atores mais influentes eram convidados para ajudar nas discussões em comunidades diferentes, o que permitiu uma melhor articulação territorial entre algumas comunidades: “íamos em outras reuniões ajudar o pessoal... Muitas vezes a CAR não avisava sobre a visita do FIDA, mas ficávamos sabendo e atuávamos defendendo nosso interesse” (entrevista 14/ 2010).

Embora o discurso da primazia do desenvolvimento comunitário tivesse destaque nos documentos formuladores do projeto, sua execução não demonstrou isso, uma vez que os comitês e conselhos só foram implementados no biênio final da execução do contrato (2004-2006). De acordo com o Relatório Final do projeto (CAR, 2006b), “não houve uma correspondência com relação ao fortalecimento das organizações locais e ao estímulo a uma ampla participação comunitária. Esse foi um limite grave na gestão do projeto, haja vista que os avanços observados na revisão de literatura (DAGNINO, 2004; MIRANDA, COSTA, 2007; MAGALHÃES, 2000) demonstram que a participação e o empoderamento é fundamental não só para a gestão e controle do projeto, mas na manutenção das atividades após o fim do financiamento e afastamento das organizações principais.

Em termos de **desenvolvimento produtivo**, foi dado um grande destaque para as ações de capacitação técnicas, disseminação de conhecimentos, melhoria das cadeias produtivas locais:

O projeto foi excelente, treinou os técnicos e agricultores e difundiu tecnologias de convivência com a região; difundiu variedades de mandioca mais produtivas; difundiu técnicas de manejo sanitário, reprodutivo e alimentar do gado (entrevista 09).

A interação entre as organizações é colocada como fundamental na difusão de novas tecnologias e nas experiências de educação no ambiente rural. O instrumento mais destacado para essas ações foram os Centros de Aprendizagem Tecnológica – CAT, produzindo conhecimento diretamente nas propriedades rurais. Foram desenvolvidos 280 grupos produtivos de CATs, onde aconteciam assistência técnica e validação de tecnologias apropriadas às condições do semiárido, executadas por meio das ações da EMBRAPA.

Regularmente ocorriam duas visitas técnicas mensais nas comunidades com CAT, enfatizando os produtores que possuíam operações de crédito rural.

Referente à difusão de tecnologia, difundimos diversas tecnologias em parceria com a Embrapa. O crédito agrícola impulsionou as tecnologias repassadas nos treinamentos; acredito que investimos muito, milhões de reais na região, além da agregação de valor em diversas regiões (Piripá, Licínio, Tremedal, Condeúba, etc.). (entrevista 04).

Nesse componente, percebe-se que a parceria com a EMBRAPA foi significativa para os resultados alcançados. Participaram do projeto a Embrapa Semi-Árido e Embrapa Mandioca e Fruticultura. Os CATs facilitaram a implementação de tecnologias e técnicas de convivência com a seca, focadas na vocação local e nas atividades de produção animal ou vegetal, existentes ou potenciais, para o desenvolvimento regional, priorizando a adoção de tecnologias de baixo custo, simplificadas e de pouco nível de perdas (EMBRAPA, 2003; FIDA, 2006). Essas ações permitiram alcançar os objetivos de aumento de renda das comunidades assistidas, promovendo a organização da produção para a futura comercialização. De acordo com a EMBRAPA, “a renda média das propriedades atendidas pelo Pró-Gavião cresceu cerca de 24%, (...) um crescimento expressivo, principalmente porque é registrado em uma das áreas onde a população rural é uma das mais pobres de toda a Bahia” (EMBRAPA, 2004).

Ao longo do tempo de execução do projeto, foram sendo avaliadas várias tecnologias em áreas coletivas gerenciadas por pesquisadores e produtores. As tecnologias de melhor desempenho ganharam rápida disseminação e foram garantir o aumento de renda das propriedades. Uma das consequências dessa estratégia foi a ênfase na produção animal. No período analisado pelo estudo Projeto Gavião, o valor médio da produção animal havia crescido 39,5%. Nesse tempo, a produção vegetal regrediu cerca de 27%. Assim, a área com pastagens registrou uma expansão de 55,4%. Outras forrageiras, como leucena, palma e guandu cresceram 1300%, 134,6% e 15,5%, respectivamente. O estudo ainda constatou que a média de trabalhadores contratados pelos produtores que recebem orientações técnicas do projeto havia crescido cerca de 173%: passou de 0,25 homem/dia/ano para 0,69. (EMBRAPA, 2004).

Além dos aspectos do desenvolvimento de novas tecnologias adequadas ao meio da caatinga, os CATs proporcionaram uma efetiva participação das comunidades locais, pois todos os técnicos que davam assistência às propriedades eram da região.

Uma coisa importante foi que todos os técnicos agrícolas eram filhos de agricultores da região. Esse capital social está na região. Além de ter reinvestido muita grana nas escolas agrícolas (...), eu implantei uma em Anagé. Me sinto orgulhoso em ter participado desse projeto vitorioso (entrevista 06).

Diversos ganhos são relatados, principalmente na implantação de novas tecnologias aplicadas e adotadas para a mandioca, a forragem e a gestão dos diferentes tipos de gado, o

cultivo de hortaliças, a aquicultura, a gestão dos recursos hídricos, os processos de elaboração pós-colheita, etc. O conjunto de conhecimentos e habilidades distribuídos e adquiridos na capacitação é uma questão fundamental na gestão do projeto. Aqui entra em cena também o papel desenvolvido pela Escola Família Agrícola – EFA, modelo de ensino direcionado para o meio rural, a partir da experiência francesa e com forte vinculação com o movimento católico, especialmente a Comissão Pastoral da Terra⁴².

No componente desenvolvimento produtivo, uma forte ação foi direcionada para o “Programa de Modernização de Microempreendimentos da Região do Rio Gavião”. A partir do segundo semestre do ano 2000, foi desenvolvida uma série de ações para a implantação de microempreendimentos com reforço para o desenvolvimento da comercialização e da gestão; entretanto, o termo encontrado nos documentos é “gestão empresarial de caráter comunitário” (FIDA, 2006, p. 22). Aqui se expressa, de forma mais significativa, o modelo organizativo proposto para essas comunidades e uma dificuldade de articulação entre as diferentes organizações. Pela participação do SEBRAE nas atividades de desenvolvimento e capacitação para a gestão, o componente empresarial ganha força em detrimento dos princípios comunitários e de uma gestão social, com o incentivo para o que foi denominado também de “microempreendedorismo”, seguindo o receituário de valorização de um esforço individualizado e competitivo. Esse aspecto pode ser observado também entre os eixos estratégicos desse programa de modernização, como na implantação de “estratégias de mercado e comercialização para novos produtos e produtos tradicionais da comunidade”, a adoção de “planos de negócios” e no “Fundo de Apoio ao Microempreendedor e Artesão (FAMA)”. Fica clara, assim, a falta de conexão entre estas organizações: de um lado, os técnicos da CAR e do FIDA propunham uma abordagem específica para o meio rural; de outro lado, no entanto, o SEBRAE seguiu a linha de uma gestão competitiva empreendedora, a fim de desenvolver capacidades individuais de inserção no mercado.

Seguindo o foco de inserção no mercado, além dos microempreendimentos desenvolvidos durante a execução do projeto (28 microempreendimentos), as dificuldades de comercialização das agroindústrias foram resolvidas com a criação de cooperativas, pensadas

⁴² No Brasil, as EFAs surgem a partir de 1969, com o Padre Humberto Pietogrande, pertencente à Companhia de Jesus (jesuítas), que percebeu a necessidade da Pedagogia da Alternância no Espírito Santo, local da missão dos jesuítas, devido ao enorme êxodo rural e à mão-de-obra não qualificada da maioria dos migrantes alemães e italianos desta região. O objetivo das EFAs é proporcionar aos jovens do meio rural uma educação a partir da sua realidade, da sua vida familiar e comunitária e das suas atividades. Isso é possível através da Pedagogia da Alternância. Esse projeto educativo contribui para uma experiência pessoal, proporcionando uma base de informação, partindo sempre do concreto para o abstrato (método indutivo), do prático para o teórico, do contexto sócio-político, econômico e cultural, do local para o global. (NASCIMENTO, 2004)

como “uma alternativa viável de sustentabilidade econômico-financeira” (FIDA, 2006, p. 24). A partir das principais cadeias produtivas priorizadas no projeto, foram implantadas quatro cooperativas, que representaram o principal avanço na articulação territorial, visto que buscaram a constituição de uma rede de comercialização operada por uma central de negócios. As cooperativas criadas foram a cooperativa de leite (COODELEITE), de cana (COODECANA), de mel (COOPMEL) e de mandioca (COOPERMAN). A COODELEITE fornece doce de leite, através de três microempreendimentos localizados nos municípios de Mortugaba, Tremedal e Guajeru.

O programa foi importante porque aprendemos a trabalhar em associação e fomos orientados a criar uma cooperativa para a comercialização dos nossos produtos. Primeiro começamos vender nas feiras livres e agora já fornecemos os produtos para a Conab, do governo federal (entrevista 12).

A COODECANA produz derivados da cana, como a cachaça, e conta com 6 unidades de processamento e 118 cooperados nos municípios de Condeúba, Piripá, Mortugaba e Licínio de Almeida. A COOPMEL possui duas unidades de processamento e produção de derivados do mel. A COOPERMAN, que trabalha com derivados da mandioca, possuía, no fim do projeto, 109 cooperados, melhorando a vida de 480 famílias, com 242 produtores fornecendo matéria-prima (FIDA, 2006; CAR, 2007). Mesmos os atores críticos ressaltam os aspectos positivos do componente de desenvolvimento produtivo: “uma das coisas mais importantes do Pró-Gavião foi melhoria técnica e possibilidade de formação de mão de obra. Em Anagé, a questão do mel deu certo e está aí até hoje” (entrevista 13/ 2010).

5.7 CONFLITO ENTRE AS DIMENSÕES DO DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO E COMUNITÁRIO

Os depoimentos indicam que entre os componentes do programa, desenvolvimento produtivo, comunitário e crédito, sempre as questões produtivas saíram na frente. De acordo a direção do FIDA, discutindo dimensões produtivas e comunitárias do projetos, “as duas áreas são importantes: busca-se um equilíbrio entre o desenvolvimento produtivo e comunitário”. Para a agência, a concretização das ações depende dos interesses do Governo: “quando o FIDA participa, é parceria, então o governo pode definir apenas um dos eixos. Cada projeto é

uma realidade. Atualmente, com os 12 milhões do Pronaf, o crédito não seria um eixo” (entrevista 01).

Entretanto, do ponto de vista prático, as ações do desenvolvimento produtivo se sobressaem em relação ao desenvolvimento comunitário. As ações de participação sempre ficaram em segundo plano em relação às questões de produção, sendo os últimos componentes efetivados no projeto após muita pressão (entrevista 15). A CAR esteve muito preocupada em criar associações para ter acesso ao crédito e efetivar ações produtivas de acesso ao mercado e melhoria de renda.

Segundo o Relatório Parcial (FIDA, 2003), seria necessário fortalecer o desenvolvimento das associações camponesas comunitárias e a participação efetiva de seus sócios. Isso aconteceria pela promoção de atividades para: a) a integração territorial das comunidades – local e regional – que lhes permita participar nos comitês municipais e no conjunto de diferentes projetos que estão sendo executados na área; b) a extensão das ações à maioria das famílias das comunidades integradas hoje ao projeto; c) ações diversas no campo do desenvolvimento produtivo, pós-colheita e comercialização, especialmente adequadas para a ação coletiva. Efetivamente, essas ações só aconteceram nos últimos anos do projeto, a partir de 2004, depois de grande pressão do FIDA para que o aspecto comunitário ganhasse mais relevância no projeto. No entanto, é exatamente esse fator que continua sendo visto como um dos pontos limitadores na realidade da bacia do Rio Gavião.

Outro aspecto importante foi a questão do gênero. Entre os princípios norteadores do projeto e das ações do FIDA, é relevante a participação da mulher nos processos decisórios. De acordo com o FIDA, a importância das mulheres é crucial em uma região caracterizada por condições ambientais muito adversas, onde elas assumem atividades como o abastecimento de água e a chefia do lar diante da migração temporária dos homens às grandes cidades. Várias ações foram desenvolvidas com o intuito de dar às mulheres das comunidades atendidas a oportunidade de se expressarem e participarem das discussões. De acordo com o coordenador da UAP (entrevista 04), havia uma forte pressão dos controladores do projeto para que as mulheres participassem das reuniões dos conselhos de desenvolvimento. Além da participação, era fundamental que as mulheres opinassem durante as reuniões. Entretanto, na opinião do entrevistado, essa participação era muito difícil devido à cultura local e ao baixo nível de instrução dessas mulheres. Mesmo com essas dificuldades, foi incentivado um espaço de discussão para elas.

Entretanto, para compreender realmente como o componente de gênero era desenvolvido durante o projeto, observou-se, nas entrevistas e documentos, um conflito entre a coordenação do projeto e uma equipe da UFBA que foi contratada para tratar da questão. O grupo da UFBA propunha uma ação mais emancipadora das mulheres do lugar, mas a proposta não foi aceita pela coordenação do projeto, o que resultou no desligamento do grupo das ações do Pró-Gavião. De acordo com a entrevista do Coordenador da UEP, o motivo maior do conflito foi a falta de adequação de uma linguagem específica para o meio rural, adequada ao perfil cultural da região. De fato, pode-se apreender deste conflito que a busca de um modelo de desenvolvimento não é uma busca de autonomia e um real empoderamento das pessoas, mas a conformação de melhores condições de vida de forma minimalista e focada essencialmente na via do mercado.

A questão ambiental, que está presente nos discursos dos documentos do Pró-Gavião, parece ser aquela que teve a menor relevância, embora algumas entrevistas reforcem o aspecto da preocupação com o meio ambiente, principalmente nas atividades relacionadas ao tratamento dos resíduos provenientes do processamento da mandioca nas casas de farinha. No entanto, diante da dimensão do projeto, pode-se dizer que este não foi um componente considerado prioritário.

Entre as ações levantadas para o combate à pobreza no meio rural, os gestores do projeto enfatizam a melhoria nutricional das famílias. Isso foi possível pela maior disponibilidade de água para beber no lar, em quantidade e qualidade. Outras melhoras nutricionais podem ter origem num maior volume de alimentos derivados da roça e maior quantidade de leite por melhor alimentação e água para o gado. Também há destaque para o cultivo de hortaliças como forma de garantir a segurança alimentar.

O maior impacto na segurança alimentar foi alcançado com o incentivo ao cultivo e transformação da mandioca. Esse produto é um dos eixos do consumo de alimentos e da economia da família na região. Também procurou-se aumentar a renda da propriedade agrícola incentivando a expansão do rebanho de animais e o aumento de sua produtividade. Uma ampliação do conceito de segurança alimentar, de grande relevância nessa região, é o de segurança hídrica, quer dizer, a capacidade de os lares e comunidades assegurarem água disponível para um consumo mínimo básico, a todos os membros, em todos os momentos. Nesse aspecto, o projeto obteve seu maior impacto e com a maior extensão (CAR, 2006b).

Portanto, observa-se que as ações sócio-organizativas propostas para as comunidades adotam um modelo dominado pelas ações produtivas em detrimento de um real

desenvolvimento comunitário. A solução disseminada é sempre a busca do aumento da renda familiar focada em ações de inclusão no mercado econômico tradicional; não é observada, nas entrevistas, uma preocupação com temas como a agroecologia, permacultura ou economia solidária. De acordo com a CAR (entrevista 03/ 2010) esses modelos começaram a ser discutidos nos novos projetos, formulados após a experiência do Pró-Gavião.

5.8 LIMITES E DESAFIOS DA GESTÃO DO PRÓ-GAVIÃO

Segundo a CAR (2006b), os aspectos mais limitadores que incidiram na eficiência do projeto, comparando a eficácia e os custos de alcançar os objetivos, estão relacionados a questões gerenciais. Entre eles está a demora na implantação e a duração da primeira fase. Foram gastos mais de três anos em atividades de diagnóstico e definição da equipe, sem apresentar resultados efetivos de ação na região. Os gestores indicam que o projeto inicialmente não era prioridade na CAR e que sua coordenação não estava empenhada em atender as determinações do FIDA. Tal realidade se modifica a partir de 2001, quando uma nova equipe passa a coordenar o programa; porém, até 2003, o projeto ainda não estava plenamente efetivado. Assim, muitas ações foram realizadas de forma apressada nos últimos anos de realização do contrato.

Por conta desses entraves, ocorreram atrasos na concretização de alguns componentes destacados pelo FIDA como importantes, a exemplo de microempreendimentos e de comercialização da produção agrícola, agroindustrial e artesanal (FIDA, 2003; CAR, 2006b). Isso pode ser um indicativo das dificuldades de perenidade das ações do projeto, assim como da manutenção das fragilidades das cadeias produtivas locais. O problema da localização da sede da coordenação, muito distante da área do projeto, é sempre destacado como elemento que dificultou uma atuação mais efetiva diante dos problemas iniciais. O FIDA reconhece a fragilidade em seus sistemas de monitoramento e acompanhamento (CAR, 2006b), o que levou a mudanças de atuação no novo convênio com o estado da Bahia, que tem supervisão direta da agência.

Partindo do objetivo central do projeto, que era o aumento da renda das comunidades rurais, com melhoria das condições de vida dos camponeses pobres, observando os requisitos de um desenvolvimento ambientalmente sustentável, percebe-se que a preocupação com a renda foi o elemento mais destacado dos dados analisados. Ele indica que o viés do projeto foi altamente concentrado no desenvolvimento produtivo, ficando o desenvolvimento

comunitário estruturado de forma complementar, no sentido de criar condições de associativismo dirigidas para garantir os resultados em termos de melhorias produtivas. Mesmo assim, os efeitos de articulação comunitária provocaram o desenvolvimento de capacidades críticas e proporcionaram o surgimento de novas lideranças locais. Entretanto, esse é um efeito residual não prioritário no programa, que estava mais preocupado em criar ações hegemônicas que dar espaço para a contestação das práticas produtivas e organizativas vigentes.

Na perspectiva da melhoria das condições de vida e enfrentamento das desigualdades regionais, considerando a precariedade da região atendida, é sabido que ocorreram melhorias significativas na capacitação do trabalhador rural, no acesso à água com cisternas e barragens, somando-se a isso a permanência das cooperativas. Entretanto, esses avanços não foram suficientes para transformar estruturalmente a região atendida. Muitos dos investimentos realizados em infraestrutura não tiveram um direcionamento para garantir sua continuidade, se perdendo após a finalização do projeto, como os projetos de energia solar. Se o objetivo do projeto estava em conseguir melhorar a situação de extrema pobreza da região, os resultados são positivos, pois os indicadores reduziram, mas foram pouco significativos diante da calamitosa situação regional. A sustentabilidade das ações pretendidas com o fim do projeto não foi como o esperado pelas organizações gestoras:

Das 210 comunidades atendidas pelo Projeto Gavião, pouco mais de 60 continuam atuando de forma articulada com ganhos significativos. Ou seja, menos de 30% das comunidades atendidas tiveram condições de manter os ganhos advindos com a realização do projeto (entrevista 04/ 2010).

Mesmo aumentando o acesso à água e apesar de ter realizado melhorias produtivas significativas, os resultados do Pró-Gavião foram limitados diante do volume de recursos empregados. A quantidade mínima de comunidades que conseguiu manter os ganhos proporcionados pelo projeto demonstra que sustentabilidade das ações ainda é um ponto que dever ser refletido e melhorado. É desproporcional que uma ação realizada por um tempo razoável, de quase uma década, com investimentos significativos para o perfil da região, não tenha conseguido manter seus frutos a longo prazo, deixando as comunidades dependentes de uma ação contínua dos agentes, diretos e indiretos, do Estado. Além disso, observa-se que a estrutura política e social da região pouco foi alterada com os resultados do projeto, pelo contrário, houve uma perpetuação e reforço do poder vigente. O que acontece de fato é uma

mudança em alguns elementos que controlam a política local, sem diminuir a desigualdade e a pobreza da região. É necessário refletir se uma ação de tal monta, com tantos aspectos positivos em sua concepção, com a articulação de organizações de amplo poder de atuação, não tenha apenas alcançado resultados mínimos e pontuais. A experiência do Pró-Gavião, com seus acertos e limites, deve ser utilizada para melhorar a atuação das organizações participantes. E, acima de tudo, é necessário amadurecer o estudo da gestão de projetos de desenvolvimento, com a cooperação internacional, para que se obtenham ganhos mais significativos e perenes, com transformações reais das comunidades assistidas.

6 CONCLUSÕES

O objetivo primordial desta tese foi compreender os desafios e os limites das políticas de desenvolvimento, com cooperação internacional, no enfrentamento das desigualdades nos espaços sub-regionais do interior da Bahia, a partir de um estudo de caso sobre a gestão do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião, 1997-2006. Partiu-se do pressuposto de que o problema do desenvolvimento não é a falta de interesse do Estado pelas questões regionais, mas o tipo de ação política e, principalmente, o modelo de gestão dos programas e projetos aplicados na região. De fato, há um direcionamento estatal no sentido de atender as regiões menos favorecidas, no caso da Bahia, sobretudo, as que são mais atingidas com o problema da estiagem prolongada. Entretanto, embora tenham objetivos claros no sentido de erradicarem a pobreza e melhorarem a qualidade de vida das pessoas dessas localidades, os projetos propostos apenas margeiam os reais problemas que promovem essa pobreza e o baixo índice de desenvolvimento humano. Isto porque, entre outros aspectos, os atores e as organizações responsáveis por essas iniciativas não logram enfrentar diretamente os problemas estruturais que poderiam transformar a realidade do sertão brasileiro, embora sejam amplamente conhecidos e diagnosticados.

A análise da gestão dos projetos de desenvolvimento foi realizada a partir de três pilares teóricos: a abordagem neogramsciana das relações internacionais, os estudos críticos do desenvolvimento e a abordagem da gestão do desenvolvimento dos projetos, sobretudo do Pró-Gavião. A partir desses pilares, foi realizada uma análise da gestão do Pró-Gavião, desde o processo de concepção até os resultados finais e seus desdobramentos.

Os projetos de desenvolvimento, em suas perspectivas regional, local e territorial, se reportam à ação do estado da Bahia no enfrentamento das desigualdades regionais, como uma política pública contínua, concebida e gerida por meio da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), uma empresa pública subordinada à Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR). Criada por orientação do Banco Mundial, em 1983, a empresa é destinada a articular e centralizar as políticas de desenvolvimento rural e regional do Estado. Portanto, tem uma experiência acumulada de mais de trinta anos na gestão do desenvolvimento. Em sua maioria, os projetos são geridos com recursos obtidos do financiamento internacional, através de organizações intergovernamentais de estímulo ao desenvolvimento, como o Banco Mundial e o FIDA.

Em termos metodológicos, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa. Como estudo de caso único, procurou compreender a gestão do desenvolvimento a partir das ações realizadas no Pró-Gavião. Como uma análise *ex post*, utilizou-se também da perspectiva da análise histórica. A coleta de dados ocorreu em duas etapas: os dados secundários e os primários, por meio da realização de 15 entrevistas em profundidade com os gestores do projeto e atores-chave da região.

Os resultados da pesquisa demonstram que a gestão de projetos de desenvolvimento pode trazer grandes lições sobre os desafios que devem ser enfrentados para eliminar as desigualdades que existem no interior baiano, principalmente nas regiões do semiárido. De outro lado, também revelam os limites estruturais de uma articulação entre organizações gestoras e comunidades locais, pois, muitas vezes, não conseguem superar os desafios que são postos. O elemento da cooperação e do financiamento internacional é um estímulo para projetos de intervenção, porém aumenta a complexidade da gestão dos projetos de desenvolvimento, pois cria uma relação interescolar de poderes, geralmente assimétricas, na disputa para garantir a realização dos interesses dos diversos atores e organizações envolvidos. São interesses que vão da visão internacional de impor determinadas agendas de políticas de desenvolvimento, passando pelas disputas dentro do estado regional, entre as organizações que participam do projeto, assim como entre os poderes locais e as comunidades assistidas.

Como pode ser observado no Capítulo 5, o Pró-Gavião tinha claramente um recorte territorial, mas suas ações foram desenvolvidas como um projeto de desenvolvimento local. Esse recorte fica claro no esforço do estado da Bahia e do FIDA em delimitar espacialmente as comunidades em um único espaço conjugado, a bacia do Rio Gavião, totalizando 13 municípios. Nele, 210 comunidades camponesas foram atendidas pelo projeto de intervenção.

No entanto, o projeto foi administrado por meio de ações de desenvolvimento local, sem grandes preocupações de articulação entre atores e entre comunidades. Os transbordamentos territoriais ficaram limitados e restritos aos aspectos econômicos, como a criação de cooperativas para agregar e distribuir as produções das comunidades, alcançando as cadeias produtivas de mel, leite, cana-de-açúcar e mandioca.

Nesse sentido, vários desdobramentos que poderiam ser efetivados com uma visão de territorialidade foram deixados de lado, ou não trabalhados como uma proposta de mudança estrutural das condições econômicas e sociais das comunidades atendidas. A leitura territorial do projeto foi uma ação diretamente relacionada com os objetivos do FIDA, pois os projetos

anteriores da CAR sempre tiveram uma abrangência estadual, buscando atingir o máximo de comunidades e não focar em espaço delimitado. Apesar disso, algumas articulações políticas são percebidas, tanto na criação de uma associação de prefeituras para lutar por seus interesses, quanto na visibilidade alcançada por atores envolvidos no projeto, que passaram a atuar como articuladores de movimentos sociais ou chegaram às instâncias políticas do município, como a câmara de vereadores. Mas são elementos pontuais.

Ao concluir essa análise, brotam mais inquietações do que certezas sobre os desafios e limites do projeto. Diante das profundas deficiências que se verificam na execução dos projetos de desenvolvimento, fica a incerteza sobre a capacidade do Estado em promover políticas que possam enfrentar diretamente os problemas estruturais das comunidades rurais pobres. Sem essas políticas efetivas, os desequilíbrios regionais jamais serão solucionados e o desenvolvimento continuará restrito a poucos privilegiados e a grupos específicos.

Um dos grandes desequilíbrios do Pró-Gavião está na extrema valorização das ações de desenvolvimento produtivo em detrimento dos outros componentes. Isso é verificado nas entrevistas e documentos do projeto, quando há grande destaque para os resultados de formação e melhoramento produtivos, como nos Centros de Aperfeiçoamentos Tecnológicos (CATs). O destaque para questões produtivas se mostrou mais visível e publicizado, pois apresentava resultados imediatos de aumento de renda da população, fato que fica mais explícito com a ação do SEBRAE, como parceira do projeto, com o desenvolvimento de práticas empreendedoras que disseminam uma lógica sócio-organizativa de microempreendimentos voltados para o acesso ao mercado. Tal ação entra em conflito com as perspectivas de outras organizações parceiras, com outros olhares para o meio rural.

O desenvolvimento comunitário, por outro lado, é claramente colocado em segundo plano no processo de gestão do projeto. O grande destaque nessa dimensão é o fortalecimento e a criação de associações e cooperativas para formalizar as comunidades e dar acesso ao crédito, articulado com as questões produtivas, o que se mostrou com uma estratégia que não teve sustentabilidade, pois parte das associações se desarticularam. As cooperativas tiveram resultados mais consistentes e permaneceram operando até a finalização do estudo. Assim, o discurso da participação, que está sempre presente, sendo incentivado tanto pelo FIDA quanto pela CAR, não se realiza de forma plena. Há nos documentos do FIDA uma preocupação com que a participação se efetive, como um aspecto preponderante do desenvolvimento comunitário, inclusive com uma forte ênfase na questão do gênero, incentivando a participação feminina nas discussões da comunidade. Porém, os resultados apresentados

demonstram uma grande dificuldade da transformação do discurso na prática. Os conselhos comunitários, por exemplo, só foram colocados em funcionamento nos últimos anos de execução do projeto, depois de 2003, após as fortes pressões do relatório de avaliação parcial do FIDA (2003) e, posteriormente, retornaram para o controle das prefeituras municipais.

Quanto aos conselhos municipais, as entrevistas demonstram que acontecem avanços substanciais apenas em algumas cidades, onde se conseguiu efetivar um nível de discussão mais politizada e menos técnica. Mesmo esses avanços foram desarticulados com o fim do projeto, quando os conselhos foram transformados em conselhos municipais, usando a metodologia do Projeto Produzir, financiado pelo Banco Mundial, em que os prefeitos têm poder de conduzir as discussões.

Pensando na gestão dos projetos, foram elencados os seguintes desafios e limites. O primeiro desafio a ser enfrentado na gestão dos projetos de desenvolvimento é a transformação do discurso da participação em ação efetiva. Não há dúvida de que os formuladores dos projetos de desenvolvimento perceberam a necessidade de empoderamento dos atores locais e incorporaram as perspectivas de participação, tanto na concepção como na gestão e controle social do projeto. Entretanto, do ponto de vista prático, há um grande caminho para que as instâncias de participação realmente se efetivem como um espaço aberto de discussão e autonomia das pessoas. Os estudos (MIRANDA; COSTA, 2006, 2007) indicam as dificuldades de um efetivo exercício de participação cidadã, tanto em espaços urbanos quanto em espaços rurais, onde as condições de educação e formação políticas são ainda precárias. É necessário transformar os caminhos da gestão em formas dialogadas de articulação de todos os envolvidos nos projetos, desde sua concepção até a avaliação de resultados.

O segundo desafio da gestão dos projetos de desenvolvimento está no enfrentamento da realidade clientelista e assistencialista que ainda perdura na administração pública. Essas práticas se manifestam de forma mais evidente nas sub-regiões do semiárido, espaços que foram desenvolvidos em situações de restrições, causadas pelos períodos de seca, onde a figura do coronel sempre esteve presente, como dono dos poderes e distribuidor de benefícios para seus apadrinhados. Atualmente, estas práticas se modificam diante do aumento do controle do Estado e da sociedade civil, mas nos projetos voltados para os espaços rurais ainda perduram uma ação assistencialista para as comunidades pobres, garantindo interesses dos representantes do poder local, como o prefeito, o deputado e o empresário.

Nos momentos iniciais também é possível observar uma preocupação com questões como gênero e sustentabilidade. Havia espaço para experimentação de novas práticas e na execução do projeto, que incentivava a participação das mulheres nas discussões da comunidade.

Em determinados momentos, o FIDA serviu como anteparo para diminuir os interesses dos agentes locais sobre os recursos do projeto. Foi preciso que o FIDA publicasse um documento declarando que qualquer obra realizada fora das comunidades atendidas pelo projeto deveria ser arcada inteiramente com recursos do governo do Estado. Esse instrumento foi utilizado como ferramenta para diminuir o ímpeto dos poderes locais em usar os recursos de obras de infraestrutura em proveito particular.

Diante do exposto, esta tese defende a mudança do paradigma da gestão de políticas públicas centralizadas para uma gestão compartilhada das políticas, com articulações entre as diversas escalas, onde a preocupação seja efetivamente fundamentada na busca de autonomia e empoderamento dos cidadãos. Uma nova gestão interescalar do desenvolvimento passa por um diálogo entre diferentes atores e organizações, do internacional ao local, o que deve ser uma preocupação em todos os momentos de concepção e gestão de políticas de desenvolvimento, no sentido polissêmico do termo, tanto local, regional, municipal ou territorial. Desse modo, a gestão das políticas não seria nem *top-down* nem *Button-up*, mas seriam baseadas no diálogo entre todos os envolvidos, na busca do bem comum.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma Agrária** – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária, v. 28, n. 1, jan/ago, 1999.

_____. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. São Paulo: EdUsp, 2004. 294 p.
 ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: SEGES, 2002.

ALBAN, Marcus. O Novo Enigma Baiano, a Questão Urbana-Regional e a Alternativa de uma Nova Capital. **Anais... XI Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR**, 2005.

ALCANTARA, Fernanda Viana de. **As Políticas de “Desenvolvimento Regional”: O Caso do Projeto Comunitário do Rio Gavião no Sudoeste da Bahia (1996-2004)**. 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Núcleo de Pós-Graduação em Geografia, da Universidade Federal de Sergipe – UFS, São Cristóvão. 2007.

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, XXVII, 1999, Belém. **Anais...** Belém: Anpec, 1999. P. 1281-1300.

AMMANN, S. B. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1992.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Política pública, participação social, desenvolvimento sustentável e territórios. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável)

ASTLEY, W.G. e VAN de VEN, A.H. Debates e perspectivas centrais na teoria das organizações. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas – RAE**, FGV, v.45, n.2, Abr./Jun.2005.

BAHIA. Lei Delegada nº 30, de 03 de março de 1983. **Autoriza a instituição de empresa pública, sob a denominação de Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional - CAR e dá outras providências**. Disponível em: < <http://www.ba.gov.br/legislacao/default.asp>>, Acesso em 20 jan. 2010.

_____. Empréstimo de U\$ 30 milhões do Bird vai beneficiar 56 mil famílias. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 31 de julho, 2009.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial – 1997**. Rio de Janeiro: FGV. 1997.

BARNEY, J.B. e HESTERLY, W. Economia das Organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica”, In: Caldas, Fachin e Fischer (orgs.). **Handbook de estudos Organizacionais**. São Paulo:, Atlas, 2004.

BARTELSON, Jens. Three Concepts of Globalization. In: **International Sociology**, v. 15, n. 2, jun. 2000.

BATISTA, Paulo Nogueira. Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. LIMA SOBRINHO, Barbosa Et al. **Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BENKO, Georges. **A Ciência Regional**. Celta: Oeiras, 2000.

BERTERO, C. O.; KEINERT, T. M. M. A evolução da análise organizacional no Brasil (1961-93). São Paulo: **Revista de Administração de Empresas - RAE**, FGV, v. 34, n. 3, p. 81-90, mai./jun. 1994.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos do pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, 1997. 666 p.

_____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de Sociedade Civil**. São Paulo. Paz e Terra. 1999.

BOCAYUVA, Pedro e VEIGA, Sandra. **Novo vocabulário político**. Rio de Janeiro: Vozes, 1992.

BOISIER, Serge. “Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”. IN: **Redes** (Santa Cruz do Sul), vol. 8, n. 1, pp. 9-42, jan/abr 2003

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004. 86 p.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Unicamp, 2007a. 238 p.

_____. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA F., N. A. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. 1 ed. Campinas: Alínea, v. 1, p. 39-61, 2007b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: FGV, Texto para Discussão n. 157, 2006.

_____. O Estado necessário para a democracia possível da América Latina. **Textos para Discussão**, FGV, São Paulo, n. 184, abril, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2608/TD%20184%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>>. Acesso em 01/12/2009.

_____. O Brasil e o novo desenvolvimentismo. Interesse Nacional, Abril-jun. 2011. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2011/10.26a.Brasil_Novo-desenvolvimentismo_InteresseNacional.pdf>, Acessado em 13 de setembro de 2011.

BUFONI, A. L. O rigor na exposição dos estudos de caso simples: um teste empírico em uma universidade brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 26., 2002, Atibaia. **Anais...** Atibaia: Anpad, 2002.

CAIDEN, Gerald; CARAVANTES, Geraldo. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 4-16, jan./mar. 1982.

CALDAS, M.P. e CUNHA, M.P. Ecologistas e economistas organizacionais: o paradigma funcionalista em expansão no final do século XX. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas** (RAE-FGV/SP), v.45, n.3, Jul./Set.2005.

CALDAS, M. P.; FACHIN, R. Paradigma funcionalista: desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990". São Paulo: **Revista de Administração de Empresas** - RAE, FGV, v.45, n.2, Abr./Jun.2005.

_____. Paradigmas em estudos organizacionais: uma introdução à série. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas** – RAE, FGV, v.45, n.1, Jan./mar.2005.

CAR. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Região do Rio Gavião**. Salvador: CAR, 1993.

_____. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável.(PDRS): Sudoeste da Bahia**. Salvador: CAR, 1999. 268 p. Disponível em < <http://www.car.ba.gov.br/publicacoes.asp>>, Acesso em: 16 de out. 2010.

_____. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Revista Pró-Gavião: A Solidariedade no Desenvolvimento Comunitário**. Salvador: CAR, 2002.

_____. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Projeto Gavião: documento de referência**. Salvador: CAR, 2003.

_____. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Relatório de Atividade 2003-2006**. Salvador: CAR, 2006a.

_____. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Projeto Gavião: relatório de finalização do projeto**. Salvador: CAR, 2006b.

_____. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Programas**. Disponível em <http://www.car.ba.gov.br/inst_programas.asp>, Acesso em: 05 de setembro de 2010.

CARAVANTES, Geraldo R.; CAIDEN, Gerald E. **Reconsideração do conceito de desenvolvimento**. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 4 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. **O capitalismo tardio**. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CHANLAT, Jean-François, FACHIN, Roberto e FISCHER, Tânia. **Análise das organizações: perspectivas latinas**. V. 1. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. 447 p.

_____. **Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico e o social**. São Paulo: Atlas, 2000. 100 p.

COOPER, R. e BURRELL, G. Mordenismo, pós-mordenismo e análise organizacional: uma introdução. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas**, RAE/FGV, São Paulo, v.46, n.1, Jan./Mar. 2006.

COOPERSUBA - Cooperativa de Trabalho da Região Sudoeste da Bahia. **Pró-Gavião**. Disponível em <<http://www.coopersuba.com.br/index.asp?site=servicos/ver.asp&codigo=23>>, acesso em 20/11/2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **GRAMSCI: um Estudo sobre seu Pensamento político**. Rio de Janeiro. Campus. 1989.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro. v. 42, n. 5, p. 829-874, set/out. 2008.

COX, Robert W.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

COX, Robert W; SCHECHTER, Michael G. **The political economy of a plural world: critical reflections on power, morals and civilization**. London: Routledge, 2002.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org.) **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires, Clacso, 2004.

DAVEL, E.; ALCADIPANI, R. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas** (RAE-FGV/SP), v. 43, n. 4, 2003.

DELLAGNELO, Eloise; SILVA, Rosimeri. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano; ZOUAIN, Deborah (Org.) **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro, FGV, 2005.

DiMAGGIO, P. e POWELL, W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas** (RAE-FGV/SP), v.45, n.2, Abr./Jun.2005.

DINIZ, Eli. **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas. **História**. 2009. Disponível em <<http://www.dnocs.gov.br/>>, acesso em 18 de dez. 2009.

DOSI, G. **Technical change and industrial transformation: the theory and application to the semiconductor industry**. Londres: Macmillan, 1984.

DOWBOR, Ladislau. A comunidade inteligente: visitando as experiências de gestão local. In: SPINK, Peter; CACCIABAVA, Sílvio; PAULICS, Veronika (Orgs.). **Novos contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002. p. 33-74.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p.53-78, Fev. 1988.

DUPAS, Gilberto. **A lógica econômica global e a revisão do welfare state: a urgência de um novo pacto**. Brasília: MARE, Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. 1994.

_____. **O mito do progresso**. São Paulo: UNESP, 2006. 309 p.

EMBRAPA. Centro de Aprendizagem Tecnológica. Petrolina: Embrapa Semi-Árido, 2004.

_____. **O Projeto Gavião e a Embrapa Semi-Árido**. Petrolina: Embrapa Semi-Árido, 2003.

ESCOBAR, Arturo. **Encountering development: the making and unmaking of the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do welfare state. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 24, p.85-116, Set. 1991.

FAVARETO, Arilson. **Políticas de desenvolvimento territorial no Brasil: avanços e desafios**. Brasília, IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

FERYRE, Gilberto. **Nordeste**. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 1989.

FIDA. **Informe de formulação: projeto Gavião**. Salvador: FIDA, 1995.

_____. **Relatório parcial do projeto Gavião**. Salvador: FIDA, 2003.

_____. **Avaliação do programa no país: República Federativa do Brasil**. Salvador: FIDA, 2007a.

_____. **Enabling the rural poor to overcome poverty in Brazil**. Rome, Italy: FIDA, 2007b.

_____. **IFDA in the MERCOSUR**. Rome, Italy: FIDA, 2007c.

_____. **Marco estratégico del FIDA: 2007-2010**. Rome, Italy: FIDA, 2007d.

_____. **Informe sobre la pobreza rural**. Rome, Italy: FIDA, 2011.

FIORI, José Luís. O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, José Luís (org.). **O Poder Americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

FISCHER, Tânia (Org). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

_____; ROESCH, Sylvia; MELO, Vanessa Paternostro (Orgs.). **Gestão do Desenvolvimento Territorial e Residência Social: Casos para Ensino**. 2006. 170 p.

FOURNIER, V. e GREY, C. Na hora crítica: condições e perspectivas para estudos críticos de gestão. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas (RAE-FGV/SP)**, v.46, n.1, Jan./Mar.2006.

FRANÇA FILHO, Genauto C. de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo (Org). **A administração como campo do conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004.

_____; SANTANA JUNIOR, Gildásio. **Economia solidária e desenvolvimento local: uma contribuição para redefinição da noção de sustentabilidade a partir da análise de três casos na Bahia**. Salvador: 2007. (Mimeo). Disponível em <<http://dowbor.org/ar/07genautolocal.doc>>, Acesso em: 27 de out. 2007.

FRANCO, Augusto de. **Pobreza e desenvolvimento Local**. Brasília: ARCA Sociedade do Conhecimento 2002.

FREITAS, Henrique; JANISSEK, Raquel. **Análise léxica e análise de conteúdo**. Porto Alegre: Sphinx, 2000.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. Rio de Janeiro: **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 4, p. 483-486, 2004.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2001.

_____. **Seca e poder: entrevista**. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

_____. **O Mito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. 117p.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994.

_____; OLIVA, E. C.; NOVAES & SILVA, E. C. Como Investigar no Campo da Regionalidade. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador, ANPAD, 2008.

GOLDENSTEIN, Lúcia. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. 173 p.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, C., K.; BANDEIRA-DE-MELLO,

R.;SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____; BANDEIRA-DE-MELLO, R.;SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GODOY, A.S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Rio de Janeiro: *Revista de Administração de Empresas*, v.35, n.2, p.57-63, abr./mar. 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Obras Escolhidas: Antonio Gramsci**. São Paulo: Martins Fontes, 1978. 421 p.

_____. **Cadernos do cárcere**. 4 ed. v.1. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

GOULARTI FILHO, A. A questão regional no Brasil: uma introdução ao debate. Florianópolis: **Textos de Economia**, v. 9, p. 9-22, 2006.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Editora Loyola, 2004.

_____. **O “novo”imperialismo: acumulação por expoliação**. In: _____, O Novo Desafio Imperial. Buenos Aires: CLACSO, 2006.280p.

HEMAIS, Bárbara; VERGARA, Sylvia Constant. O jeito brasileiro de publicar em estudos organizacionais. **Organização & Sociedade - O&S**, v. 8, n. 20, jan./abr. 2001. Disponível em: <<http://www.adm.ufba.br/ipuo&s20.html>>. Acesso em 30 abr 2006.

HERZ, Mônica e HOFFMAN, Andrea. **Organizações Internacionais: Histórias e Práticas**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

HIRSCHMAN, Albert O. **As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do capitalismo antes do seu triunfo**. Lisboa, Bizâncio, 1997.

_____. **A economia como ciência moral e política**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

_____. Estratégia de Desenvolvimento Econômico. In: SCHWARZMAN, J. (Org.) **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

_____. **A estratégia de desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991**. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 nov. 2011.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. 331 p.

IPEADATA. **Dados estatísticos**. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony, Cooperation and discord in the world political economy**. Princeton University Press, 1984.

KERECKI, M.; SANTOS, M. dos. Programa de ação econômica do governo (PAEG): do milagre econômico ao fim do sonho. **Revista do Historiador**, n. 2, ano 2, p. 183-188, dez. 2009. Disponível em < <http://www.historialivre.com/revistahistoriador/doi/miguel.pdf>>. Acesso em 10 de dezembro de 2011.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. Desenvolvimento: razões e limites do discurso do Banco Mundial. Salvador: **Caderno CRH**, v. 19, n. 48, p. 415-430, Set-Dez. 2006,

_____. O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista. 2005. 222 p. **Tese** (Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA. Salvador.

KUHN, Thomas S. **The structure of scientific revolutions**. Chicago: The University of Chicago Press, 1970.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 3 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEITE, Maria das Graças P. M. S. P. Avaliação da Sustentabilidade dos Programas de Combate à Pobreza Rural no Nordeste do Brasil: Estudo de Caso do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Região do Rio Gavião (1997 - 2001). **Dissertação** (Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA. Salvador, 2003.

LEWIS, William Arthur. **Os princípios do planejamento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960. 196 p.

LINKLATER, Andrew. The achievements of critical theory. In: Steve Smith, Ken Booth e Marysia Zalewski (orgs.). **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LOPES, Carlos; SACHS, Ignacy; DOWBOR, Ladislau. **Crises e oportunidades: uma agenda de mudanças estruturais**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010. (Textos de Apoio)
LYRA, Carla. **Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento**. São Paulo: Annablume/Terra des Hommes Suisses, 2005. 156 p.

MAGALHÃES, Antonio Rocha. **Desenvolvimento Comunitário e Combate à Pobreza no Nordeste**. Banco Mundial, 2000. (Depoimento escrito). Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/08Depoimento.pdf>>, acessado em 16/03/2009.

MAGALHÃES, José Carlos de A reforma da Carta da ONU. **Estudos Avançados**, vol.9, n. 25, 1995.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Humberto Falcão. Administração para o desenvolvimento: A relevância em busca da disciplina. **Revista Governança & Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, abril, 2004.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. “Relações Teoria-Prática” em Administração: o que desaparece nesse “Buraco Negro”. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração - EnANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. CD-ROM.

MDA. **Cassel destaca intenção de potencializar atuação com Fida**. Brasília: Portal do MDA-Ministério do Desenvolvimento Agrário, 22/11/2007 Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/index/show/index/cod/134/codinterno/15082>>. Acessado em 10 de fevereiro de 2008.

MESSARI, Nizar. Segurança no pós-Guerra Fria: o papel das instituições. In: ESTEVES, Paulo Luiz (Ed.). **Instituições Internacionais: Segurança, Comércio e Integração**. Belo Horizonte: Editora PUCMinas, 2003, p. 171-195.

MILANI, Carlos R. S. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, Dez 2006, no.16, p.180-214.

MIRANDA, C.; COSTA, C. (Org.) **Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza**. Brasília: IICA, 2006.

_____. **Ações de combate á pobreza rural: metodologia de avaliação de impactos**. Brasília: IICA, 2007.

_____; TIBURCIO, B. (Org.) **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008.

MORGAN, G. Paradigm diversity in organizational research. In: HASSARD, J.; PYM, D. (eds). **The theory and philosophy of organizations: critical issues and new perspectives**. London: Routledge, 1990. Chapter 1, p. 13-29.

_____. Paradigmas, metáforas e resolução de quebra-cabeças na teoria das organizações. **Revista de Administração de Empresas**, RAE/FVG, São Paulo, v.45, n.1, Jan./mar.2005.

MOTTA, Paulo Roberto. Administração Para o Desenvolvimento: A disciplina em busca da relevância. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 39-53, jul/set, 1972.

MURPHY, Craig. **International organization and industrial change, Global governance since 1850**. New York: Oxford University Press, 1994.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NASCIMENTO, Antônio. **Desenvolvimento Local: Avaliação Formativa do Programa do Governo do Estado da Bahia - Faz Cidadão**. 2001. Dissertação (Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA. Salvador.

NASCIMENTO, C. G. - Escola família agrícola: uma resposta alternativa à educação do meio rural. **Revista da UFG**, Vol. 7, No. 01, junho 2004.

NELSON, R. & WINTER, S. **An Evolutionary Theory of Economic Change**. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

NORTH, Douglass. **Structure and Change in Economic History**. New York/London: W.W. Norton & Company, 1981.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para um re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classe**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

_____. Questão Regional: a hegemonia inacabada. **Estudos Avançados**, São Paulo, n. 18, v. 7, p.43-63, maio-ago.1993.

_____. **Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local**. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania, EAESP/FGV, 2001. 40 p.

OMAN, Charles P.; WIGNARAJA, Ganeshan. **The postwar evolution of development thinking**. London: MacMillian Press, 1991.

ONU. **O sistema das Nações Unidas no Brasil**. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/sistema_onu.php>. Acessado em 10 de fevereiro de 2011.

PERAFÁN, Mireya E. V. O território do Desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios: o novo rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 2007. **(Tese de doutorado)** Brasília: CAPPAC-UnB.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial Como Ator Político, Intelectual e Financeiro 1944 – 2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. 504 p.

PEREIRA, Lucas Batista. **Velha raiz, nova morada: a barragem de Anagé - transformação no Modo de Vida Sertanejo**. Dissertação. Mestrado em Geografia (Geografia Humana), USP. São Paulo, 1994.

PERROW, F. **A economia do Século XX**. São Paulo: Herder, 1967.

_____. O conceito de pólos de crescimento. In: SCHWARZMAN, J. (Org.) **Economia Regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, Ana Rita Silva . Patrimonialismo e Gerencialismo. In: Marco Aurélio Nogueira & Geraldo di Giovanni. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: FUNDAP, 2011.

_____. Reforma do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. Salvador: **Organização & Sociedade**, v. 5, n.12, p. 59-79, mar-ago, 1998.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Brasília: PNUD, 2003.

POCHMANN, Marcio. Desenvolvimento, desigualdade e a questão regional no Brasil. Brasília: Secretária de Políticas do Desenvolvimento Regional, **Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, n 7, maio/agosto, 2008.

PORTO, Edgard. Desenvolvimento regional da Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). **Bahia século XXI**. Salvador: SEPLANTEC – Superintendência de Planejamento Estratégico, 2002.

_____. **Desenvolvimento e território na Bahia**. Salvador: SEI-BA, 2003.

RAMOS, Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

_____. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. O Banco Mundial e as cidades: construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia. *Tese* (Planejamento Urbano e Regional) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ. Rio de Janeiro, 2006.

RIST, Gilbert. **Le developement: une històire de croyance occidentale**. Paris: Presses de Science Po, 2001.

ROCHA, Rudimar Antunes da; CERETTA, Paulo Sérgio. Pesquisa qualitativa: um desafio à ciência social. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 22, 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu:ANPAD, 1998.

RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

ROMELAER, Pierre. O futuro das pesquisas em organizações. In: CHANLAT, Jean-François, FACHIN, Roberto e FISCHER, Tânia. **Análise das organizações: perspectivas latinas**. V. 1. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1974
SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

SALAMA, A. The use of an organisation's biography as a research method. **Management Education and Development**, v. 23, n. 3, p. 225-233, Autumn, 1992.

SAMPAIO, Elias de Oliveira. **Regulação Econômica e Políticas Públicas: Uma Contribuição Teórica para Releitura das Políticas de Desenvolvimento para o Nordeste**

do (1960-2001). 2003. Tese (Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA. Salvador.

SAMPAIO, Jair; Horigoshi, Mitiko. Padrões de desenvolvimento socioeconômico dos municípios baianos. **Conjuntura e Planejamento**, Salvador, n.158, p.22-29, jan./mar. 2008.

SANTANA, Weslei Gusmão; GOMES, Almiralva F. Por uma convivência (não tão) harmônica entre paradigmas nos estudos organizacionais. In: Encontro Nacional da ANPAD - EnANPAD, XXXI, 2007, Rio de Janeiro. **Anais do XXXI EnANPAD**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

_____; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Hegemonia e Contra-hegemonia: uma análise da atuação do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola no Nordeste Brasileiro. In: Encontro Nacional da ANPAD, XXXII, 2008, Rio de Janeiro. **Anais do XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD, 2008.

_____; SANTANA, Emilson G. P.; GOMES, Almiralva F. Desenvolvimento territorial: uma nova perspectiva para formulação de políticas públicas na Bahia. In: EnAPG 2008 - Encontro de Administração Pública e Governança da ANPAD, 2008, Salvador. **Resumos dos trabalhos do EnAPG 2008**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

SANTOS, Antônio Carlos dos. **Estudo de Caso**. Lavras: UFLA/FAEPE/DAE, 1999. 31p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Fórum Social Mundial**. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Elinaldo Leal ; SANTANA, Weslei G. P. . Administração do Desenvolvimento: fundamentos epistemológicos e praxiológicos para a consolidação de uma necessária disciplina. In: Encontro Nacional da ANPAD, XXXIV, 2010, Rio de Janeiro. **Anais do XXXIV Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - ANPAD, 2010.

SANTOS, José G. R. Desenvolvimento local: qual a margem de manobra? **Conjuntura e Planejamento**, Salvador, n.157, p.28-36, out./dez. 2008.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, M et al. (Orgs.): **Território: Globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, p. 15 – 20, 1994.

_____. **Território e sociedade**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Economia espacial: crítica e alternativas**. 2 ed. São Paulo: Editora USP, 2003. (Coleção Milton Santos)

SANTOS, Reginaldo (Org). **A administração como campo do conhecimento**. São Paulo: Mandacaru, 2004.

_____. **Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento**. Salvador: UFBA, 2010. Disponível em: <www.adm.ufba.br/pub/noticias/asses/manifeto.pdf>. Acessado em: 27 de abril de 2010.

_____; RIBEIRO, Elisabeth; SANTOS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 919-941, jul/ago. 2009.

SANTOS, Vitória C.; PEREIRA, Lucas B.; MARCELINO, Rosalve L. Políticas Públicas e desenvolvimento regional no Estado da Bahia: análise do plano plurianual 2004-2007. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, Vitória da Conquista, n.4, p. 177-193, 2006.

_____. Políticas públicas e desenvolvimento na região de Vitória da Conquista – Bahia: recortes e redefinições territoriais na ação do estado. 2008. 222 p. **Tese (Geografia)** - Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSE. Aracajú.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. (Org.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SARAVIA, Enrique. Um estado necessário: a nova administração para o desenvolvimento. In: MENDONÇA, Gilson. (Org.). **Estudos Contemporâneos em Organização e Gestão**. São Luís: EDUEMA, p. 353-370, 2008.

SCANDURA, T. A; WILLIAMS, E. A. Research methodology in management: Current practices, trends, and implications for future research. **Academy of Management Journal**, v. 43, n. 6, p. 1248-1264, dec 2000.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 239 p.

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Dados Estatísticos e socio-espaciais**. Disponível em <www.sei.ba.gov.br>, acesso em 15 jul. 2011.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Território de Identidade Sertão Produtivo alcançará um volume de R\$ 3,7 bilhões em investimentos industriais previstos. **Conjuntura e Planejamento**, Salvador, n.158, p.70-72, jan./mar. 2008a.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Aspectos sociais das desigualdades na Bahia**. Salvador: SEI, 2008b.

_____. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Estatísticas. **Anuário Estatístico da Bahia - 1998**. Salvador: SEI/SEPLANTEC, 1998.

SEL, Carlos E. **Sociologia clássica: Durkheim, Weber e Marx**. Itajaí: Editora UNIVALE, 2002.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. 461 p.

SEPLAN. Secretaria de Planejamento. **Dados Estatísticos**. 2008. Disponível em: <www.seplan.ba.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2008.

SEPÚLVEDA, Sérgio. **Desenvolvimento microrregional sustentável: métodos para o planejamento**. Brasília: IICA, 2006.

SHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Jun 2004, n.11, p.88-125.

SICSU, João; PAULA, Luiz Fernando; e RENAULT, Michel. Por que um novo desenvolvimentismo? **Jornal dos Economistas**, n. 186, p. 03-05, jan. 2005.

SILVA, Jovino Moreira. A administração estratégica e a visão empreendedorial no processo de crescimento e desenvolvimento industrial. 1996. **Dissertação** (Administração) - Programa de Pós-Graduação em Administração, UFMG. Belo Horizonte.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semi-árido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento**. Fortaleza: BNB, 2008. 275 p.

SILVEIRA, Caio; BOCAYUVA, Cunca; ZAPATA, Tânia. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In: SPINK, Peter, CACCIABAVA, Silvio; PAULICS, Veronika (Orgs.). **Novos contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002. p. 241-266.

SOUZA, Aristeu; ASSIS, J. Carlos de. **A serviço do Brasil: a trajetória de Rômulo Almeida**. Rio de Janeiro: Fundação Rômulo Almeida, 2006. 422 p.

SOUZA, Elizabeth Regina Loiola da Cruz. Desenvolvimento regional e as políticas públicas: O Caso do Nordeste Brasileiro. Fortaleza: **Revista Econômica do Nordeste**, v. 34, n. 2, p. 225-239, 2003.

_____; LIMA, A. L. M. C.; MOURA, S. . Perspectivas da Gestão Local do Desenvolvimento Econômico: as experiências de Salvador e Porto Alegre. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza - CE, v. 3, p. 101-121, 2000.

SOUZA, J. R. F.; FURTADO, D. P. **(R)Evolução no desenvolvimento rural: território e mediação social**. Brasília: IICA, 2004. 215 p.

SOUZA, Nali de Jesus. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009. 198 p.
STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Futura, 2002.

SISCÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que um Novo-Desenvolvimentismo? **Jornal dos Economistas**, n. 186, p. 3-5, jan, 2005.

TARROW, S. "From Lumping to Splitting : Specifying Globalization and Resistance". In: SMITH, J. e JOHNSON, H. **Globalization and Resistance: Transnational Dimensions of Social Movements**, Lanham [MD], Rowman & Littlefield, p. 229-250, 2002.

TEODÓSIO, Armindo. Parcerias Tri-Setoriais na Esfera Pública: implicações, impasses e perspectivas acerca da provisão de políticas sociais em três experiências. 2008. 266 p. **Tese** (Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV. São Paulo.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o Global, limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.

THERBORN, Göran. Globalizations – dimensions, historical waves, regional effects, normative governance. *International Sociology*, Londres, **SAGE**, v. 15, n.2, p.151-197, jun 2000.

UGA, Vivian Domínguez. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, nov. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200006&lnges&nrm=iso>. Acessado em 16 de novembro 2011.

VAINER, Carlos B. Regionalismos Contemporâneos. In: _____. **A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. Anais do 27º. Encontro Nacional de Economia, Belém, **Anais...** 8-10 de Dezembro de 1999, volume II, pp. 1301-1318, 1999.

_____. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Estudos Avançados**, n. 43, p. 101-119, Setembro-Dezembro, 2001.

_____. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados**, n. 51, p. 51-57, maio-agosto, 2004.

_____. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul./set. 2006.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Globalização, Democracia e Ordem Internacional**. São Paulo: Editora da UNESP e Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

VERGARA, S.; CALDAS, M. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas** (RAE-FGV/SP), v.45, n.4, Out./Dez.2005.

_____; HEMAIS, Bárbara. A cultura anglo-americana na produção brasileira: um estudo de intertextualidade de trabalhos em estudos organizacionais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2000.

VIEIRA, Flávio Lúcio R. **Nordeste, desenvolvimento sustentável e SUDENE**. João Pessoa: Revista Conceitos, Janeiro-Junho, 2003, p. 23-29.

VIEIRA, M. M. e CALDAS, M. Teoria crítica e pós-mordenismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. São Paulo: **Revista de Administração de Empresas** (RAE-FGV/SP), v.46, n.1, Jan./Mar.2006.

VIZEU, Fabio. Em algum lugar do passado: contribuições da pesquisa histórica para os estudos organizacionais brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro, ANPAD, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel M. **Após o liberalismo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

WORLD BANK. The World Bank. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>, acesso em 20/12/2011.

XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; BEZERRA, Nizomar Falcão (Org.) **Gestão Legal dos Recursos Hídricos dos Estados do Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005. Acessado em 25 de setembro de 2010.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. California: Sage Publications, 1988.

_____. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001

ZIMMER, Marco V.; FERREIRA, L.; HOPPEN, N. Validação e Confiabilidade em Pesquisas na Área de Sistemas de Informação: uma Análise dos Artigos Publicados no Enanpad entre 1998 e 2006. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A - MODELO DE ANÁLISE

Conceitos:	Dimensão	Componente	Indicadores	Fonte	Instrumentos de Coleta	Técnica
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL POLÍTICAS PÚBLICAS	Política – Institucional	Ênfase em ações territoriais	Percepção (representação)	Documentos Atores-chave	Leitura de Documentos Entrevistas	Análise de Conteúdo
		Relações inter-escalares	Nº de articulações entre esferas	Documentos Atores-chave	Leitura de Documentos Entrevistas	Análise de Conteúdo
		Influência dos Org. Internacionais	Imposição de Agenda	Documentos Atores-chave	Leitura de Documentos Entrevistas	Análise de Conteúdo
	Econômica	Modelo sócio-organizativo	Soluções pelo mercado ou pelo associativismo	Documentos Atores-chave	Leitura de Documentos Entrevistas	Análise de Conteúdo
		Parcerias entre organizações e atores	Número e duração das parcerias	Documentos Atores-chave	Entrevistas Observação	Análise de Conteúdo
		Conflitos existentes	Percepção (representação)	Documentos Atores-chave	Entrevistas Observação	Análise de Conteúdo
	Social	Participação	Tipos de participação realizados	Documentos Atores-Chave	Leitura de Documentos Entrevistas	Análise de Conteúdo
			Instâncias de participação	Relatórios Técnicos	Leitura de Documentos	Análise de Conteúdo
			Instrumentos de avaliação da participação	Relatórios Técnicos Atores-Chave	Leitura de Documentos Entrevistas	Análise de Conteúdo
	Avaliação dos Resultados	Melhorias Sociais	Evolução do IDS	Documentos	Leitura de Documentos	Análise de Conteúdo Estatística descritiva
			Indicadores dos programas	Relatórios Técnicos Observação	Leitura de Documentos Observação	Análise de Conteúdo Estatística descritiva
			Percepção (representação)	Documentos Atores-chave	Entrevista	
		Melhorias Econômicas	Evolução do IDH	Documentos	Leitura de Documentos	Análise de Conteúdo Estatística descritiva
			Indicadores dos programas	Relatórios Técnicos Observação	Leitura de Documentos Observação	Análise de Conteúdo Estatística descritiva
			Percepção (representação)	Documentos Atores-chave	Entrevista	Análise de Conteúdo

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Nome do Entrevistado:

1. Fale sobre sua experiência de vida e sua participação no PROGAVIÃO?
2. Em que organização o Sr. estava vinculado e qual era sua função durante o projeto? Atualmente, onde está atuando?
3. Pensando hoje com o olhar no passado, qual a sua percepção em relação ao projeto? Faça uma avaliação da evolução histórica do projeto.
4. Sobre a concepção do projeto, qual sua interpretação, o que levou o projeto a acontecer? Havia organização da sociedade regional participando da elaboração? Em que termos?
5. Quais os segmentos ou grupos mais importantes você identifica no projeto?
6. O que pensa sobre a atuação do FIDA, do Governo, da CAR, dos políticos locais e de outras organizações? O que pensa destas relações entre agentes diferentes?
7. Você participou de outros projetos paralelos ao progavião?
8. Como avalia os componentes do progavião? Em termos de avanços e limitações?
 - a. Desenvolvimento comunitário;
 - b. Desenvolvimento produtivo;
 - c. Crédito;
9. E a relação com os poderosos dos locais (prefeituras, políticos, sindicatos, outras organizações...), como avalia essa relação?
10. Como foi o processo de decisões neste projeto? Houve espaço para participação? Os conselhos foram viabilizados e tinham força nas decisões do projeto?
11. Quais os conflitos mais evidentes observados no projeto? E quais seus desdobramentos?
12. Em relação às práticas de patrimonialismo, assistencialismo, autoritarismo e clientelismo neste projeto? Como isso acontece?
13. Que mudanças podem ser visualizadas após o término do projeto? Você acredita que o projeto teve bons resultados? Quem foi beneficiado com o projeto?
14. Após o fim do projeto, houve continuidade (sustentação) de seus resultados/ações?
15. Como avalia o aspecto do desenvolvimento territorial do Progavião?
16. Qual a relação do projeto com as políticas públicas existentes na região?
17. Quais os avanços do projeto (pontos positivos) do projeto?
18. Quais as dificuldades encontradas?
19. Quais suas expectativas futuras em relação aos desafios da ação do governo no desenvolvimento territorial, regional e rural?

APÊNDICE C - RELAÇÃO DE ENTREVISTAS

Número Entrevistado	Instituição	Cargo	Data
01	FIDA	Gerente de Operações - Brasil	16/11/2010
02	CAR	Ex-Diretor - períodos 1994-2002 / 2009-2010	07/10/2010
03	CAR	Coordenador do projeto - UEP	07/10/2010 e 18/01/2011
04	CAR	Técnico – Coordenador UAP	16/04/2008 e 15/02/2010
05	CAR	Técnico – Coordenador UAP	15/10/2010
06	CAR	Técnico – Coordenador de componente na UEP	16/12/2010
07	Técnico	Coordenador UAP	09/03/2010
08	Coopersuba	Representante de Cooperativa	15/10/2010
09	Coopersuba	Ex-Presidente – Coordenador UAP	27/10/2010
10	UESB	Técnico da UESB	16/10/2010
11	Sebrae	Representante Sebrae	13/12/2010
12	COODECANA	Presidente cooperativa	20/04/2011
13	Ativista	Vereador Anagé	12/11/2010
14	Ativista	Representante de Comunidade	22/03/2011
15	Ativista	Representante de Organização Social	06/04/2011

ANEXOS