

**CARINA RODRIGUES MASCARENHAS**

**O CAPITAL SOCIAL EM APUAREMA, NOVA IBIÁ, PIRAÍ DO  
NORTE E PRESIDENTE TANCREDO NEVES (BAHIA):  
ANÁLISE DAS DIMENSÕES CÍVICA E INSTITUCIONAL.**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como pré-requisito para obtenção do grau de mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani

Salvador

2005

Escola de Administração - UFBA

M395 Mascarenhas, Carina Rodrigues.

O capital social em Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves (Bahia): análise das dimensões cívica e institucional. / Carina Rodrigues Mascarenhas. – 2005.

158 f.

Orientador: Prof . Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2005.

1. Capital social – Bahia. 2. Sociedade civil – Bahia. 3. Administração local – Bahia. 4. Desenvolvimento social – Bahia. 5. Pobreza. I. Milani, Carlos Roberto Sanchez. II. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. III. Título.

CDD – 306.3

*A todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuem para a diminuição da pobreza e das desigualdades do nosso país.*

## AGRADECIMENTOS

Sou profundamente grata ao professor Carlos Milani pela preciosa assistência prestada no desenvolvimento deste estudo, bem como ao valioso material de referência sobre o tema aqui trabalhado, ademais da infinita paciência a mim dispensada. Agradeço de coração à coordenação do Programa Fome Zero e ao educador do Talher Nacional, Rogério Pinto, pela atenciosa assessoria.

Além disso, contei muito – e de diversas maneiras – com a ajuda dos colegas da Secretaria de Combate à Pobreza, pelas suas críticas e judiciosas análises, e da minha amiga e Superintendente de Articulação e Programas Especiais da SECOMP, Elisa Pellegrini, por partilhar comigo conhecimentos fundamentais.

Aos meus “irmãos”, Fernando Fischer e Antônio Nascimento, pelo incentivo ao longo de tantos anos de caminhada.

Meus sinceros agradecimentos à Jade e Arthur, extensivos a toda Secretaria do Mestrado Profissional, cuja solicitude foi de fundamental importância; igualmente agradeço ao coordenador do curso, Professor Dr. Célio Andrade, sempre atencioso em sua amorosa assistência nessa minha jornada.

Por fim, quero registrar minha gratidão e o meu carinho àqueles que sofreram e vibraram comigo, ao longo desses anos de trabalho no combate à pobreza instalada no nosso estado, dando-me suporte e amor: meu marido, Otávio Almeida; meu pai, Aderval Mascarenhas; minha mãe, Diolinda Mascarenhas; meu irmão, Thiago Mascarenhas; e aos meus amigos Fátima Príncipe, Jacy Sande, Tânia Xavier, Celso Serpa e Soane Matos.

## RESUMO

Esta pesquisa surge a partir da necessidade de identificar alguns fatores que contribuem para o desenvolvimento de comunidades carentes do estado da Bahia. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo descrever e analisar o capital social em quatro municípios baianos (Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves), mais particularmente nas suas dimensões cívica e institucional. Pretende também analisar aspectos do Programa Fome Zero e sua possível influência no desenvolvimento do capital social nos municípios estudados, tendo como idéia condutora a teoria do autor Robert Putnam sobre o capital social e os indicadores apontados por ele em seus estudos sobre a Itália Moderna. Apresenta, como metodologia, a pesquisa qualitativa descritiva, e demonstra, enquanto resultados, a situação dos municípios trabalhados, com relação às dimensões cívica e institucional, e os aspectos do Programa Fome Zero que possam ter agregado valor ao capital social dos quatro municípios.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Local; Capital Social; Dimensão Cívica, Dimensão Institucional, Sociedade Civil; Programa Fome Zero; Bahia.

## ABSTRACT

This research follows the necessity to identify some factors that contribute to the development of four communities in the federate – state of Bahia in Brazil. To reach that goal, this dissertation describes and analyses the social capital in four municipalities of Bahia (Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte and Presidente Tancredo Neves), based on their civic and institutional dimensions. This research also intends to analyse aspects of the “Programa Fome Zero” and its possible influence in the development of the social capital in the municipalities under study following the theory of Robert Putnam about social capital and its indicators developed by the author in his studies about Modern Italy. The qualitative and descriptive research is the adopted methodology and shows, as its results, the situation of the municipalities under study, related to the civil and institutional dimensions and Programa Fome Zero’s aspects that may have added value to the social capital of the four municipalities.

**Key words:** Local Development; Social Capital; Civic Dimension; Institutional Dimension; Civil Society; “Programa Fome Zero” ; Bahia.

## LISTA DAS FIGURAS

Figura 1 – Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família – por região	42
Figura 2 – Famílias Beneficiadas pelo Programa Cartão Alimentação – 2003	48
Figura 3 – Recursos Investidos pelo Programa Cartão Alimentação – 2003	49
Figura 4 – Pessoas Beneficiadas pelo Programa Cartão Alimentação – 2003	49

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Perfil dos pesquisados	22
Quadro 2 -	Estabelecimentos de ensino – Apuarema	28
Quadro 3 -	Estabelecimentos de ensino – Nova Ibiá	31
Quadro 4 -	Estabelecimentos de ensino – Piraí do Norte	34
Quadro 5 -	Estabelecimentos de ensino – Tancredo Neves	37
Quadro 6 -	Síntese dos Municípios	39
Quadro 7 -	Investimentos do Programa Bolsa Família – 2004/2005	52
Quadro 8 -	Municípios capacitados e Comitês Gestores – BA e Regiões brasileiras – 2003	58
Quadro 9 -	Equipes do Talher – 2004	58
Quadro 10 -	Indicadores trabalhados	81
Quadro 11 -	Organizações Sociais Municipais – Apuarema – 2004	84
Quadro 12 -	Alternância gerencial – Apuarema	84
Quadro 13 -	Filiação partidária dos Gestores Municipais – 2000/2004	86
Quadro 14 -	Informações financeiras municipais – Apuarema – 2003	87
Quadro 15 -	Indicadores sociais básicos – Apuarema – 2003	87
Quadro 16 -	Investimentos financeiros do Governo do Estado – 2003/2004	92
Quadro 17 -	Organizações sociais municipais – Nova Ibiá – 2004	95
Quadro 18 -	Alternância gerencial – Nova Ibiá	96
Quadro 19 -	Filiação partidária dos Gestores Municipais – 2000/2004	97
Quadro 20 -	Informações financeiras municipais – Nova Ibiá – 2003	97
Quadro 21 -	Indicadores sociais básicos – Nova Ibiá – 2003	98
Quadro 22 -	Investimentos financeiros do Governo do Estado – 2003/2004	100
Quadro 23 -	Organizações sociais municipais – Piraí do Norte – 2004	102
Quadro 24 -	Alternância gerencial – Piraí do Norte	103
Quadro 25 -	Informações eleitorais – 2002	103
Quadro 26 -	Filiação partidária dos Gestores Municipais – 2000/2004	104
Quadro 27 -	Informações financeiras municipais – Piraí do Norte – 2003	105
Quadro 28 -	Indicadores sociais básicos – 2003	105
Quadro 29 -	Investimentos financeiros do Governo do Estado – 2003/2004	108
Quadro 30 -	Organizações sociais municipais – Tancredo Neves – 2004	111
Quadro 31 -	Alternância gerencial – Presidente Tancredo Neves	111
Quadro 32 -	Filiação partidária dos Gestores Municipais – 2000/2004	113
Quadro 33 -	Informações financeiras municipais – Tancredo Neves – 2003	113
Quadro 34 -	Indicadores sociais básicos – Pres. Tancredo Neves – 2003	114
Quadro 35 -	Investimentos financeiros do Governo do Estado – 2003/2004	118
Quadro 36 -	Resumo dos resultados por município	120



**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Famílias Carentes por Regiões Administrativas – %	42
Tabela 2 - Informações Eleitorais – 2002	85
Tabela 3 - Investimentos e cobertura do Programa Saúde na Família – 2004	89
Tabela 4 – Informações eleitorais – 2002	96
Tabela 5 – Informações eleitorais – Presidente Tancredo Neves – 2002	112
Tabela 6 – Investimentos e cobertura do Programa Saúde de Família – 2004	115

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASA – Articulação do Semi-Árido

ALSA – Agente Local de Segurança Alimentar

AMUBS – Associação de Municípios do Baixo Sul

BNB – Banco do Nordeste

CAR – Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional

CEF – Caixa Econômica Federal

CEPLAC – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira

CNAN – Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição

CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Sustentável

CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional

COOPATAN – Cooperativa de Produtores Rurais de Presidente Tancredo Neves

DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

IDES – Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul

INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PCA – Programa Cartão Alimentação

PFZ – Programa Fome Zero

PRODEA – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SECOMP – Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais do  
Estado da Bahia

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SSAN – Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUS – Sistema Único de Saúde

TALHER – Rede de Educação Cidadã e Mobilização Social

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>6</b>
<b>LISTA DOS QUADROS</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DAS TABELAS</b>	<b>8</b>
<b>ABREVIATURAS E SIGLAS</b>	<b>9</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
1.2 HIPÓTESE	16
1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	16
1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	16
<b>2 METODOLOGIA</b>	<b>18</b>
2.1 CLASSIFICAÇÃO DO TIPO DE PESQUISA	18
2.1.1 PESQUISA DESCRITIVA	18
2.1.2 ESTUDO DE CAMPO	19
2.1.3 PESQUISA QUALITATIVA	19
2.1.4 RESUMO DAS CLASSIFICAÇÕES DO TIPO DE PESQUISA	19
2.2 DETERMINAÇÃO DA POPULAÇÃO E DA AMOSTRA	20
2.3 DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA	21
2.4 SELEÇÃO DOS SUJEITOS	22
2.5 COLETA DE DADOS	23
2.5.1 COLETA DE DADOS SECUNDÁRIOS	23
2.5.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS PRIMÁRIOS	24
2.5.3 MÉTODO DE COLETA DE DADOS	25
2.5.4 ANÁLISE DOS DADOS E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	25
<b>3 CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA E TEMÁTICA</b>	<b>27</b>
3.1 CARACTERIZAÇÃO MUNICIPAL	27
3.1.1 APUAREMA	27
3.1.2 NOVA IBIÁ	30
3.1.3 PIRAI DO NORTE	33
3.1.4 PRESIDENTE TANCREDO NEVES	36
3.2 PROGRAMA FOME ZERO	40
3.2.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PROGRAMA FOME ZERO	40

3.2.2	POLÍTICAS EMERGENCIAIS OU ESPECÍFICAS	45
3.2.3	AÇÕES DAS POLÍTICAS ESTRUTURANTES	62
3.2.4	POLÍTICAS LOCAIS	64
<b>4</b>	<b>A TEORIA DO CAPITAL SOCIAL</b>	<b>66</b>
4.1	DIMENSÃO CÍVICA	70
4.2	DESEMPENHO INSTITUCIONAL	74
<b>5</b>	<b>O CAPITAL SOCIAL NOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS</b>	<b>81</b>
5.1	MODELO DE ANÁLISE PARA A PESQUISA	81
5.2	APUAREMA	83
5.3	NOVA IBIÁ	94
5.4	PIRAÍ DO NORTE	101
5.5	PRESIDENTE TANCREDO NEVES	109
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>120</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>129</b>
	<b>APÊNDICES</b>	<b>132</b>
	<b>ANEXO</b>	<b>139</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

Ao longo da década de 1990, surgiram os denominados programas de desenvolvimento sustentável, tanto do Governo Federal quanto do Governo Estadual, que buscavam, além do desenvolvimento econômico e social, a identificação dos atores locais e o fortalecimento dos arranjos institucionais por meio de metodologias participativas.

Tais programas surgiram como alternativas para a abordagem desenvolvimentista e economicista, estando focados no crescimento econômico, mas reconhecendo que somente a variável econômica era insuficiente para gerar o desenvolvimento local: outros aspectos foram considerados, no intuito de gerar o desenvolvimento em sentido mais amplo e garantir sustentabilidade, como os fatores sociais, institucionais e culturais.

O desenvolvimento passou a ser entendido não mais pelas lógicas evolucionistas (em que os países subdesenvolvidos devem alcançar o patamar dos países desenvolvidos) ou economicistas: ultrapassaram-se as idéias normativas e instrumentalistas a respeito do tema, nas quais se ignoram a realidade e os contextos das localidades onde se pretende estimular o desenvolvimento.

Para tanto, agregaram-se novos temas às estratégias de promoção do desenvolvimento local, entre eles a descentralização, a governança local, a participação, a emergência da sociedade civil e o capital social, sendo que

“todos tendem a pôr em evidência a diversidade e a particularidade dos contextos locais. Todos reconhecem a evidência de que cada contexto tem a sua necessidade própria e demanda, assim, respostas particulares e diferentes em termos de políticas públicas e projetos de desenvolvimento local.” (MILANI, 2004).

É nesse contexto que, no ano de 2003, implementa-se um novo programa social, focado na diminuição da fome, da miséria e das desigualdades sociais, utilizando-se, como veículo, os cidadãos e suas redes sociais cooperativas. Trata-se do Programa Fome Zero. Reforça-se a idéia do indivíduo enquanto ser participativo e atuante dos diversos elementos que compõem uma sociedade: sua vida política, associativa, social, cultural, cívica e institucional, entre outras.

Assim, um dos elementos constitutivos de uma sociedade em desenvolvimento, o capital social, ganha relevância, gera estudos e programas sociais, porquanto é uma garantia da inserção do indivíduo nos grupos sociais. Esses, por sua vez, propiciam o acesso a um conjunto de recursos, como empregos e bens materiais, à informação, à comunicação e a oportunidade de participar na gestão de políticas públicas e em ações de interesse coletivo.

Todas essas perspectivas e análises nos levam a questionar como se encontra atualmente o desenvolvimento do capital social nos municípios baianos, a partir da implantação de diversos programas e projetos em muitos dos 417 municípios do estado. Alguns municípios alcançaram êxito na melhoria da qualidade de vida de sua população e, outros, não. Mas uma questão central sempre permeou essas experiências: o capital social local contribuiu para o alcance dos resultados para essas localidades? Como? Em que estágio encontra-se o capital social nesses

municípios? Quais dimensões do capital social foram desenvolvidas nos locais? As políticas públicas contribuíram para o sucesso municipal? Como?

Nesse cenário, a pesquisa investiga o estágio do capital social em quatro municípios baianos – Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves –, considerando como parâmetros as dimensões social e institucional, definidas pelo autor Robert Putnam e descritas no capítulo 5 deste trabalho, bem como as ações do Programa Fome Zero desenvolvidas nesses locais.

### 1.1 OBJETIVO / PROBLEMA

A pesquisa explora duas dimensões do capital social, a cívica e a institucional, buscando averiguar a seguinte questão:

Como as dimensões cívica e institucional do capital social se configuram em 4 municípios baianos – Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves?

Este estudo objetiva traçar um perfil dos municípios no tocante aos componentes dessas duas dimensões, bem como analisar aspectos do Programa Fome Zero e suas relações com as dimensões estudadas.

O trabalho de campo proporciona:

- 1) traçar o perfil dos municípios estudados, de acordo com os indicadores adaptados a partir do estudo de Robert Putnam (2002);
- 2) traçar o perfil dos respondentes (atuação e formação), a partir do questionário aplicado no trabalho de campo;
- 3) identificar possíveis decorrências e implicações geradas pela implementação do programa nos 4 municípios.



## 1.2 HIPÓTESE

Nos municípios estudados, as duas dimensões do capital social, cívica e institucional, encontram-se fortalecidas.

## 1.3 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A pesquisa não aborda todas as dimensões do capital social: este estudo focou exclusivamente a abordagem cívica e institucional do tema capital social, apesar da importância das dimensões políticas e econômicas.

O trabalho foi conduzido baseado nas definições do capital social, utilizadas pelo autor Robert Putnam (2002) em suas pesquisas na Itália, descritas no livro “Comunidade e Democracia: uma experiência da Itália Moderna”, sendo que seu modelo de análise foi adaptado para ser aplicado à realidade dos locais identificados por esta pesquisa, no interior da Bahia.

Buscou-se analisar como o Programa contribuiu, através de suas ações, para o incremento do capital social, especificamente das dimensões cívica e institucional, nos municípios estudados.

Portanto, não se pretendeu analisar o Programa Fome Zero em todos os seus aspectos: apenas a sua contribuição para o fortalecimento do capital social local.

## 1.4 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Apesar dos inúmeros artigos relacionados ao tema do capital social, não se encontram facilmente resultados de pesquisas aplicadas. A exceção fica por conta de determinados municípios, deste mesmo estado, onde a experiência resultou em sucesso – casos de Pintadas e Valente, dentre outros.

Assim, a pesquisa busca suprir uma lacuna existente na resposta a uma questão fundamental, qual seja: o Programa Fome Zero contribuiu efetivamente para a melhoria da qualidade de vida da população? No caso deste trabalho, buscamos responder a esta questão através da análise do incremento do capital social nos quatro municípios baianos selecionados.

## **2 METODOLOGIA**

### **2.1 CLASSIFICAÇÃO DO TIPO DE PESQUISA**

#### **2.1.1 PESQUISA DESCRITIVA**

A escolha pela pesquisa descritiva deveu-se ao fato desta pesquisa objetivar a descrição do tema Capital Social, em suas dimensões cívica e institucional, analisando-o em quatro municípios baianos, a partir de uma caracterização básica (o quê, como, onde e quando), e utilizando-se de um questionário estruturado para esse fim.

Segundo Mattar, a pesquisa descritiva, também denominada de pesquisa conclusiva descritiva, é

“caracterizada por possuir objetivos bem definidos, procedimentos formais, ser bem estruturada para a solução de problemas ou para a avaliação de alternativas de ação”. (MATTAR, 1966, p.77).

Mattar (1996) coloca, também, que a pesquisa descritiva é utilizada quando os objetivos são:

- descrever as características de grupos;
- estimar a proporção de elementos numa população específica, que tenha determinadas características ou comportamentos;
- descobrir ou verificar a relação entre as variáveis.

### **2.1.2 ESTUDO DE CAMPO**

O estudo de campo foi o escolhido ao propiciar profundo conhecimento dos elementos que compõem esta pesquisa – isto é, as dimensões cívica e institucional do capital social - e por ter uma preocupação menor com a geração de grandes amostras representativas de uma dada população. (MATTAR, 1996).

### **2.1.3 PESQUISA QUALITATIVA**

A pesquisa qualitativa representa melhor a natureza das variáveis estudadas neste trabalho. Segundo Mattar, na

“pesquisa qualitativa, os dados são colhidos através de perguntas abertas (quando em questionários), em entrevistas em grupo, em entrevistas individuais em profundidade e em testes projetivos”. (MATTAR, 1996, p. 77).

Também segundo Mattar (1996), “é possível que, numa mesma pesquisa e num mesmo instrumento de coleta de dados, haja perguntas quantitativas e qualitativas”. Para o trabalho de campo realizou-se a pesquisa qualitativa: primária, com a aplicação de questionário – e secundária – com a reunião de dados disponíveis dos municípios e em sites governamentais (SEI, IBGE e SUDENE, entre outros).

### **2.1.4 RESUMO DAS CLASSIFICAÇÕES DO TIPO DE PESQUISA**

As classificações a que esta pesquisa responde, ainda de acordo com Mattar (1996), podem ser assim descritas, quanto à:

- natureza das variáveis pesquisadas: Pesquisa Qualitativa;
- natureza do relacionamento entre as variáveis estudadas: Pesquisa Descritiva;

- escopo, em termos de amplitude e profundidade: Estudo de Campo;
- objetivo em que o problema está cristalizado: Pesquisa Conclusiva;
- forma de coleta de dados primários: Pesquisa por Questionários;
- ambiente de pesquisa: Pesquisa de Campo (realizada em ambiente real e não em condições artificiais);
- dimensão no tempo: Pesquisa Ocasional, “realizada uma única vez”.

## **2.2 DETERMINAÇÃO DA POPULAÇÃO E DA AMOSTRA**

A população é composta por instituições pertencentes à rede associativa municipal e às instituições do Poder Público dos municípios – Executivo Municipal, que são fundamentais para a análise das dimensões do capital social estudado.

O método de amostragem utilizado foi o “não-probabilístico” e a escolha por amostragem, por conveniência ou intencional, teve como critérios:

- a) instituições referenciadas como representativas da comunidade local, como proponentes de projetos sociais e/ou projetos produtivos, que beneficiassem os cidadãos desses municípios;
- b) instituições que possuíssem mais de três anos de atuação, como forma de garantir a representatividade e relevância das ações dessas instituições;
- c) instituições que possuíssem sede própria, com um mínimo de estrutura necessária ao desenvolvimento dos objetivos institucionais propostos.

Foram estudadas doze instituições, localizadas nos quatro municípios abordados neste estudo:

### **APUAREMA**

1. Prefeitura Municipal de Apuarema
2. Fórum de Desenvolvimento Sustentável

3. Sindicato de Trabalhadores Rurais de Apuarema

#### **NOVA IBIÁ**

4. Prefeitura Municipal de Nova Ibiá

5. Fórum de Desenvolvimento Sustentável

6. Associação de Apicultores Rio do Peixe

#### **PIRAÍ DO NORTE**

7. Prefeitura Municipal de Piraí do Norte

8. Fórum de Desenvolvimento Sustentável

9. Associação das Doceiras de Piraí do Norte

#### **PRESIDENTE TANCREDO NEVES**

10. Prefeitura Municipal de Presidente Tancredo Neves

11. Fórum de Desenvolvimento Sustentável

12. Cooperativa de Produtores Rurais de Presidente Tancredo Neves

A escolha dos fóruns em todas as localidades deveu-se ao fato dessa instituição congregar inúmeras organizações locais, sejam elas públicas, privadas ou da sociedade civil, tendo como objetivo discutir e propor projetos e melhorias em geral para o município.

### **2.3 DELIMITAÇÃO GEOGRÁFICA E TEMPORAL**

A delimitação geográfica da pesquisa teve como base os seguintes critérios para a escolha dos municípios estudados:

- serem beneficiados pelo Programa Fome Zero;

- estarem inseridos na Região Litoral Sul<sup>1</sup> do Estado da Bahia, em função da atuação profissional da autora ter ocorrido naquela região, nos anos de 2001 a 2005;
- serem beneficiados com o Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – Faz Cidadão (pois já foram alvo de trabalhos voltados para o fortalecimento do capital social);
- a pesquisa empírica realizou-se no período compreendido entre 2002 e 2005.

## 2.4 SELEÇÃO DOS SUJEITOS

Todos os pesquisados eram representantes das instituições, sejam secretários, presidentes, vice-presidentes, diretores ou vice-diretores.

A idéia inicial era entrevistar os prefeitos municipais, porém o período do trabalho de campo era pré-eleitoral e não foi possível concretizar a intenção. O mesmo problema aconteceu com os dirigentes de algumas instituições, o que é comprovado pela inexistência dos sindicatos, por exemplo, na amostra obtida.

Após contato telefônico, foram entrevistados *in loco* os representantes das instituições em cada município.

O Quadro 1 exhibe o perfil de cada pesquisado, identificando os indivíduos respondentes do questionário desta pesquisa.

**Quadro 1 – Perfil dos Pesquisados**

MUNICÍPIO	INSTITUIÇÃO	CARGO	PERFIL DOS ENTREVISTADOS
APUAREMA	Secretaria de Saúde	Secretária de Saúde	Nenhum possui nível superior, apenas 2º Grau. Dois são do sexo masculino e, um, do sexo feminino.
	Fórum de DLIS	Vice-Coordenador Fórum de DLIS	

<sup>1</sup> Segundo a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. – CAR, a cidade núcleo representa a maneira de se relacionar, de forma aglutinadora, com as cidades de menor porte e com as áreas rurais, nos eixos econômicos, sociais, políticos, institucionais e culturais e de distribuição de bens e serviços.

	Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Apuarema	Todos são oriundos da cidade e afirmam participar ativamente da vida cívica do local. Acreditam na necessidade de estabelecer critérios igualitários para todos, mas a maioria afirma que isso ainda não acontece. Alguns têm privilégios e, outros, não.
NOVA IBIÁ	Secretaria de Assistência Social	Secretária de Assistência Social de Nova Ibiá	O grau de escolaridade dos entrevistados resume-se ao 2º grau completo. Dois entrevistados são do sexo feminino e um do sexo masculino, sendo todos oriundos da cidade. Todos alegam participar da vida cívica da cidade, e para o coletivo, e afirmam a necessidade de se estabelecerem critérios igualitários, pois não aceitam as desigualdades ainda existentes.
	Fórum de DLIS	Coordenador do Fórum de DLIS	
	Associação de Apicultores Rio do Peixe	Vice-diretora da Associação dos Apicultores do Rio do Peixe	
PIRAÍ DO NORTE	Secretaria de Assistência Social	Secretária de Assistência Social de Piraí do Norte	Dois dos entrevistados possuem 2º grau completo e um possui nível superior, sendo todos do sexo feminino, oriundos da cidade. Todos afirmam participar da vida cívica da cidade e buscar a melhoria da qualidade de vida da população. Todos desejam que um dia os benefícios e tratamento dispensado sejam iguais para todos, o que não ocorre no momento atual.
	Fórum de DLIS	Coordenador do Fórum de DLIS	
	Associação das Doceiras de Piraí do Norte	Vice-diretora da Associação das Doceiras de Piraí do Norte	
PRESIDENTE TANCREDO NEVES	Secretaria de Assistência Social	Secretária de Assistência Social de Pres. Tancredo Neves	Dois entrevistados possuem 2º grau completo e um nível superior. Dois são do sexo masculino e um do sexo feminino, sendo todos oriundos da cidade. Todos afirmam participar da vida cívica da cidade e desejam estabelecer critérios mais igualitários na promoção do desenvolvimento local.
	Fórum de DLIS	Coordenador do Fórum de DLIS	
	Cooperativa de Produtores Rurais de Presidente Tancredo Neves	Diretor da Cooperativa de Produtores Rurais de Pres. Tancredo Neves	

Fonte: Elaborado pela autora, 2005.

## 2.5 COLETA DE DADOS

### 2.5.1 COLETA DE DADOS SECUNDÁRIOS

Houve uma coleta de dados primários, através de aplicação de questionário junto aos indivíduos pertencentes às organizações sociais locais, seguida de análise e mensuração dos dados coletados. Na coleta de dados secundários, procedeu-se a:



- coleta de dados em documentos, livros, periódicos, Internet, dissertações e teses acadêmicas;
- coleta de dados através de consulta a bancos de dados e relatórios governamentais, referentes ao tema estudado, bem como sobre os municípios identificados como alvo da pesquisa;
- análise de dados secundários para servirem à pesquisa de campo;
- análise de indicadores sociais a serem utilizados na pesquisa de campo.

### **2.5.2 INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS PRIMÁRIOS**

As informações necessárias à realização da pesquisa foram agrupadas por assuntos, nos questionários utilizados no momento da visita aos 4 municípios, no mês de setembro do ano de 2004. No entanto, algumas complementações foram necessárias e realizadas através de contato telefônico com os respondentes dos questionários. A opção por essa forma de coleta de dados foi para oportunizar a visita do pesquisador ao local, sensibilizando-os para a importância da pesquisa, ainda que com o risco do baixo percentual de respostas. O uso do questionário também agilizou o tempo de realização da pesquisa, principalmente considerando-se o período pré-eleitoral, no qual estavam todos mobilizados.

Apenas um tipo de questionário foi utilizado, sendo que, para as questões referentes ao poder público, somente os respondentes dessas instituições responderam. As demais questões foram respondidas por todos, de forma a garantir a percepção do maior número possível de atores sociais.

Os quatro prefeitos contatados não responderam ao questionário por falta de tempo (encontravam-se em campanha política); todas as Secretarias de Assistência Social responderam ao questionário; e, das 16 instituições sociais sensibilizadas,

apenas 8 se dispuseram, as outras também alegaram falta de tempo, pelo período eleitoral.

### **2.5.3 MÉTODO DE COLETA DE DADOS**

O questionário foi enviado e preenchido diretamente pelos respondentes selecionados, contendo perguntas abertas e dando liberdade ao pesquisado em suas respostas.

No entanto, algumas questões não foram entendidas adequadamente ou não foram respondidas, tendo de ser complementadas por telefone. Observações mais contundentes, a respeito das relações sociais, institucionais e sobre o Programa Fome Zero, foram verbalizadas nos contatos telefônicos prévios ou posteriormente, mas informalmente.

### **2.5.4 ANÁLISE DOS DADOS E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO**

As informações colhidas nos questionários foram analisadas com vistas a enquadrar as respostas nas dimensões estudadas – cívica e institucional – do capital social. Sempre buscou-se estabelecer relação com o modelo adotado por Robert Putnam e com o Programa Fome Zero, mormente nos aspectos ajustados do capital social.

O capítulo 3 apresenta a caracterização dos municípios escolhidos – Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves –, e também do Programa Fome Zero – o que foi ou não implementado nos municípios, a situação atual do Programa nessas localidades e sua inter-relação com as instituições locais.

O capítulo 4 aborda o referencial teórico utilizado, tendo sido trabalhado o conceito de capital social e duas de suas dimensões: cívica e institucional. Ressalta-

se que não foram descritas as condições históricas do capital social para esse trabalho, por não ser foco de análise as condições que levaram as instituições a tal perfil, mas apenas como se encontra configurada na atualidade. Para finalizar o capítulo, é elaborado o modelo de análise utilizado por Putnam em suas pesquisas.

O capítulo 5 analisa os dados da pesquisa propriamente ditos, a partir do modelo de análise adaptado à realidade dos municípios estudados.

Por fim, o capítulo 6 conclui o trabalho e apresenta possíveis encaminhamentos.

### **3. CARACTERIZAÇÃO GEOGRÁFICA E TEMÁTICA**

Para efeito de análise comparativa dos indicadores propostos neste trabalho, fez-se necessário uma caracterização dos quatro municípios estudados, levando em consideração sobretudo os dados socioeconômicos, bem como a apresentação do Programa Fome Zero e de sua implementação nos quatro municípios.

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO MUNICIPAL**

##### **3.1.1 APUAREMA**

O município de Apuarema localiza-se a 353 km de Salvador-Ba. Está inserido na região econômica Litoral Sul, conforme definição do Governo do Estado da Bahia. Na regionalização político-administrativa, o município encontra-se na região de Valença. Foi criado no ano de 1990, desmembrado a partir dos municípios de Jaguaquara e Wenceslau Guimarães. Apesar de ser considerado um município dentro da região cacaueteira, é espacialmente polarizado por Jequié, que não pertence à região Litoral Sul.

Sua população é composta de 7.443 habitantes, sendo 4.382 na zona urbana e 3.061 habitantes na zona rural do município, com alta migração nos últimos nove anos, já que, em 1991, tinha 7.647 habitantes (Censo Demográfico, 1991). Essa migração está associada à busca, pelos cidadãos, de melhores oportunidades em

outros locais, com melhores salários, maior rentabilidade da atividade agropecuária e maior oferta de emprego.

Com relação à infra-estrutura educacional, o município apresenta as seguintes características:

### Quadro 2 – Estabelecimentos de Ensino – Apuarema

Município	Tipo de Estabelecimento	Estadual	Municipal	Federal	Particular
APUAREMA	Educação Fundamental	1	24	0	0
	Nível Médio	1	1	0	0
	Pré-Escolar	0	20	0	0

Fonte: SEI, 2005.

A quantidade de instituições de ensino não é insuficiente frente à população local, porém a qualificação técnica profissional necessita de melhorias e investimentos financeiros. O índice de analfabetismo caiu significativamente, de 53,53%, no ano de 1991, para 32,91%, no ano de 2000 (Censo IBGE, 1991 e Censo 2000), mas ainda se encontra em um patamar inaceitável.

Com relação à saúde, Apuarema possui apenas 1 Posto de Saúde da Família, que atende 48% da população, mas não existe nenhum hospital, seja conveniado com o Sistema Único de Saúde – SUS, seja particular. Existem apenas dois consultórios médicos. Em casos graves, o paciente é transportado para Valença, município com melhor infra-estrutura.

Apesar do posto existente, para atendimento em saúde básica, o município apresenta significativos índices de doenças como leishmaniose, dengue e cólera que, segundo os relatórios de Desenvolvimento Sustentável da SECOMP (2002), se devem à carência de infra-estrutura na área de saúde, de mão-de-obra especializada, como médicos, enfermeiros, odontólogos e auxiliares em geral, e de

equipamentos, medicações e recursos. Outra causa apontada pelos entrevistados é a precariedade do sistema de estradas, que dificulta o atendimento na zona rural.

O sistema eleitoral do município compreende 4.236 eleitores, tendo comparecido às urnas, nas últimas eleições, o total de 4.088 eleitores. Uma variedade de partidos políticos disputam o poder local: PSC, PTB, PL e PC do B, entre outros.

A base produtiva da localidade é a agricultura, sendo a produção de cacau a principal atividade, apesar de todos os problemas enfrentados por essa atividade, como doenças, crise no preço e concorrência internacional. Também contribuem para o Produto Interno do município as produções de frutas, milho e feijão, entre outros, ainda que sem significado econômico expressivo para o local. Pontua-se, também, a criação de gado entre as famílias rurais, principalmente nas fazendas de grande e médio porte. O gado não emite sinais de doenças, segundo os entrevistados, apenas casos de “berne”. Na época da seca, os pequenos produtores são obrigados a vender o gado, para não perdê-los por sede; os médios e grandes produtores transferem seus rebanhos para outras regiões.

O Produto Interno do Município de Apuarema é de R\$ 13.590.000,00, e sua colocação, em relação aos municípios do estado da Bahia, é 358º lugar: está entre os 100 mais carentes do estado, segundo os dados do IBGE (Censo de 2000).

A base fundiária do município, que possui uma área total de 9.496,6 hectares, é composta por 358 imóveis, sendo 282 com menos de 1 hectare. Entre as demais, 70 são consideradas pequenas propriedades, 5 são médias e apenas 1 é configurada como grande propriedade<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Essas informações constituem a base do Sistema Nacional de Cadastros Rurais – SNCR, de 1998, onde constam os imóveis cadastrados até julho de 1998.

Sua malha social é composta de 14 associações, 1 cooperativa, 1 sindicato rural, 2 conselhos municipais, institucionalmente constituídos – Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Saúde –, e 1 fórum de Desenvolvimento Local e Sustentável, compreendendo saúde e educação. Em relação à população local, percebe-se a deficiência na quantidade de instituições sociais representativas da sociedade, o que dá uma média de mais de 392 habitantes por instituição.

A renda *per capita* média é de R\$ 2.033,00 para o ano de 2000. Porém, essa renda está concentrada nas mãos de poucos indivíduos, pois a pobreza é alarmante no município e facilmente constatada pela deficiência de casas, a qualidade dessas habitações, o baixo nível de emprego, o alto índice de doenças, etc.

Quanto ao indicador de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, encontra-se em 0,617, conforme a última pesquisa IBGE, em 2000. Está na 334ª posição do ranking do IGDS Baiano, caracterizando-se, assim, como município carente do estado, conforme pontuado anteriormente.

A comunicação do município acontece através da utilização de rádio AM e FM, televisão e sistema de telefonia. Não consta a existência de rádio comunitária, o que dificulta a circulação de informações para a maioria da população. Essa situação é amenizada pelos carros de som que passam informes sobre todos os assuntos pertinentes à população, como data de reuniões na câmara de vereadores, aviso de campanhas de saúde e educação e benefícios sociais, entre outros.

### **3.1.2 NOVA IBIÁ**

Localizado a 322 km da capital do estado, o município de Nova Ibiá também está inserido na região econômica do Litoral Sul, Baixo Sul e na região

administrativa do município de Valença. Foi criado no ano de 1989, através da Lei Estadual nº 5.020 do mesmo ano, tendo sido emancipado do município de Gandú.

Sua população é de 7.166 habitantes, sendo 2.534 moradores da zona urbana e 4.632 da zona rural. O município chegou a ter mais de 12.000 habitantes no ano de 1991, segundo dados do IBGE (2000). A alta migração ocorrida deveu-se, segundo os entrevistados, às dificuldades encontradas no campo e à busca por novas oportunidades.

A taxa de urbanização foi outro indicador de crescimento municipal, porém, apesar de ter subido de 18,9%, em 1991, para 35,4%, em 2000 (IBGE, 1991/ 2000), o município ainda é predominantemente rural.

A configuração da rede educacional municipal pode ser vista no Quadro 3.

**Quadro 3 – Estabelecimentos de Ensino – Nova Ibiá**

Município	Tipo de Estabelecimento	Estadual	Municipal	Federal	Particular
NOVA IBIÁ	Educação Fundamental	0	34	0	0
	Nível Médio	1	01	0	0
	Pré-Escolar	0	03	0	0

Fonte: SEI, 2005.

Segundo dados da Prefeitura Municipal de Nova Ibiá, foi eleito o segmento educacional como meta básica da administração municipal, e investe-se recursos, embora escassos, em todas as unidades escolares, sendo que 30 estabelecimentos de 1º Grau, na zona rural, e 1 creche, localizada na sede do município, foram implantados com recursos próprios. Todas as escolas da zona rural são multisseriadas, ou seja, possuem alunos de anos distintos na mesma sala de aula.

O índice de analfabetismo ainda encontra-se alto, em torno de 28%, e a evasão do ensino fundamental chega a 13%, devido à necessidade de geração de renda familiar. Uma situação comum a diversos municípios baianos.



A rede de saúde do município conta com 1 estabelecimento de saúde, sem leitos para internação, e 1 Posto de Saúde da Família, em fase de implantação, para atendimento em saúde básica. Possui o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, que dá atendimento aos cidadãos locais, com 18 agentes. Não há médico residente, apenas médicos visitantes, que atendem 5 dias por semana. Os profissionais que atendem no local são: 01 enfermeira e 01 odontólogo.

Os habitantes do município ainda sofrem com doenças como esquistossomose, leishmaniose, dengue, desnutrição, cólera, doenças respiratórias e venéreas. Um fator importante que contribui para a proliferação de algumas dessas doenças é o destino do lixo, coletado apenas na zona urbana. Na zona rural, o destino quase sempre é um terreno baldio ou algum logradouro.

Existem 4.758 eleitores, sendo que, na última eleição, foram computados 4.511 votos. Como nos outros municípios pesquisados, o sistema eleitoral conta com a existência de diversos partidos políticos disputando as eleições, entre eles, PSDB, PT, PP e PL.

A base econômica do município é a monocultura do cacau, mas, com a crise cacauera, devido à praga vassoura-de-bruxa, fortaleceu-se a fruticultura, com banana, limão e tangerina, entre outros, mas que não representam resultados econômicos significativos. A mandioca também é uma cultura importante para o local. O exercício da pecuária bovina tem sido a alternativa de muitos produtores rurais frente à crise do cacau, contando com um rebanho de quase 4.000 cabeças, segundo o IBGE, 2000.

A base fundiária é configurada pela maioria absoluta de propriedades entre 10 e 100 hectares, sendo um município de relativa extensão geográfica. Ainda conta com muita vegetação original da Mata Atlântica, preservada no local.

Encontram-se, no município, o total de 13 associações, nenhuma cooperativa, 1 sindicato rural e 3 conselhos municipais – compreendendo saúde, educação e assistência municipal –, e 1 fórum de DLIS, o que é muito pouco para o tamanho do município, além de pouco ativos e muito carentes em capacitação, dificultando o desempenho de seu papel.

O Produto Interno de Nova Ibiá soma R\$ 9.820.000,00 ao ano, estando em 395º lugar na classificação dos municípios do estado da Bahia.

A renda *per capita* média foi de R\$ 2.347,00, no ano de 2000. Entretanto, a desigualdade ainda é muito grande, e a maioria de sua população é carente e sem acesso a serviços sociais básicos.

O município encontra-se na 334ª posição do ranking de IGDS e 0,616 no ranking do IDH baiano, segundo o IBGE (2000). No censo de 1991, o município encontrava-se entre os cinco mais carentes, segundo o ranking do IGDS.

A comunicação do local acontece através de telefones públicos, captação de sinal de TV do estado, rádio AM e FM, sem programação específica para a comunidade e agências de correios. Não há rádios comunitárias em Nova Ibiá, e a comunicação básica para os cidadãos é realizada através de carros de som, com informes de interesse coletivo.

### **3.1.3 PIRAI DO NORTE**

O município de Pirai do Norte dista 320 km de Salvador. Pertence à região econômica do Litoral Sul, Baixo Sul, mas, no concernente à região político-administrativa, pertence à região de Jequié, dentro da área da Mata Atlântica. No ano de 1989, o município ganhou emancipação, através da Lei Estadual nº 4.840, desmembrando-se do município de Ituberá.

Sua população é de 10.425 habitantes, sendo 2.787 habitantes na zona urbana e 7.638 na zona rural. Essa população sofreu um decréscimo de mais de 3.000 habitantes desde o ano de 1991, segundo o censo IBGE de 1991/ 2000, devido à crise cacaeira e ao desaquecimento da economia municipal. Por essa mesma razão houve um crescimento da população urbana, mas sua população rural ainda é predominante, bem como a população jovem, entre 14 e 44 anos.

A infra-estrutura de educação pode ser vista no Quadro 4.

**Quadro 4 – Estabelecimentos de Ensino – Piraí do Norte**

Município	Tipo de Estabelecimento	Estadual	Municipal	Federal	Particular
PIRAÍ DO NORTE	Educação Fundamental	1	41	0	1
	Nível Médio	1	0	0	0
	Pré-Escolar	0	37	0	1

Fonte: SEI, 2005.

Segundo os dados do município, Piraí do Norte conta com 2 ônibus e 1 kombi para realizar o transporte dos estudantes, tanto da zona urbana quanto da zona rural. O município apresenta também, um programa de alfabetização de jovens e adultos que já beneficia mais de 2.000 cidadãos, segundo dados da secretaria de educação municipal.

Além disso, Piraí do Norte conta também com cursos de aceleração, que vem ajudando na formação dos jovens do município. Entretanto, o alto índice de professores leigos e a carência de estabelecimentos de ensino em algumas comunidades tem sido um grande problema.

A infra-estrutura de saúde conta com 1 hospital, mas sem capacidade para internação, diagnose ou terapia. Não possui Postos de Saúde da Família para atendimento da população local. Em casos de maior complexidade, o paciente é transportado para os municípios de Gandú, Wenceslau Guimarães, Valença, Ilhéus

ou Salvador, que têm infra-estrutura de atendimento. Conta, ainda, com o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, que presta atendimentos em saúde básica aos cidadãos locais. Atualmente só existe um médico prestando serviço ao município, e atendendo duas vezes por semana.

Portanto, percebe-se o quão precário é o sistema de saúde local: dados da Secretaria de Saúde municipal<sup>3</sup> revelam um significativo aumento das doenças relacionadas com a pobreza e a fome, dada a baixa renda da população e a impossibilidade de acesso aos serviços públicos primordiais. Assim, tuberculose, desnutrição, chagas, dengue, diarreia, poliparasitose, hipertensão e transtorno mental são doenças comumente encontráveis entre a população local.

O sistema eleitoral conta com 6.004 eleitores, tendo sido computados, na última eleição, o total de 4.875 votos. Diversos partidos disputam as eleições, entre eles PSDB, PT, PP e PL.

A economia local é baseada na agricultura, especialmente na monocultura do cacau e, subsidiariamente, com os cultivos da banana e da mandioca. Sua base fundiária é composta de minifúndios, com propriedades de até 1 hectare, num total de 287 imóveis; desses, 171 são caracterizados por pequenas propriedades, 29 são médias propriedades e apenas 4 são consideradas grandes propriedades.

Encontra-se no município o total de 10 associações, 00 cooperativa, 1 sindicato rural e 5 conselhos municipais, compreendendo saúde, educação e assistência social, e 1 fórum DLIS.

O produto Interno de Piraí do Norte soma R\$ 9.260.000,00 ao ano, estando em 403º lugar na classificação dos municípios do estado da Bahia.

---

<sup>3</sup> Fonte: relatório de Desenvolvimento Sustentável do município de Piraí do Norte, que teve como base os dados colhidos em entrevistas locais e Secretaria de Saúde Municipal, no ano de 2002.

A renda *per capita* média da população foi de R\$ 1.094,00, em 2000. A concentração de renda gritante coloca o município entre os mais carentes do estado.

De fato, o indicador de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M encontra-se, conforme a última pesquisa do IBGE, em 2000, na 274ª posição do ranking do IGDS baiano. Em 1991, o IGDS do município estava entre os cinco menores do estado, com população composta, em seu maior número, por indigentes: 73% ganhava até 1 salário mínimo, segundo o IPEA, 1999.

A comunicação do local ocorre através de telefones públicos, captação de sinal de TV do estado, rádio AM e FM, sem programação específica para as questões que envolvem a comunidade e agência de correios. Não há rádios comunitárias em Piraí do Norte, mas, também aqui, um carro de som cumpre a função de informar os cidadãos sobre benefícios governamentais, programas de saúde e educação, enfim, utilidades públicas.

#### **3.1.4 PRESIDENTE TANCREDO NEVES**

O município de Presidente Tancredo Neves está localizado a uma distância de 111,8 km da capital baiana. Inserido na região econômica do Litoral Sul, em termos político-administrativos encontra-se na região de Valença. Foi emancipado em 1989, pela Lei nº 4.836, desmembrado do próprio município de Valença.

A população é composta de 19.404 habitantes, sendo 6.221 residentes na área urbana e 13.183 na rural. Segundo a SUDENE (2004), a taxa média de crescimento anual é de 0,53%, sendo que apresentava 18.535 habitantes, em 1991. Crescente também é a taxa de urbanização, que passou de 11,52%, em 1991, para 32,06%, em 2000. No entanto, o município caracteriza-se por ser basicamente rural.

Sua infra-estrutura educacional pode ser vista no Quadro 5.

**Quadro 5 – Estabelecimentos de Ensino – Tancredo Neves**

Município	Tipo de Estabelecimento	Estadual	Municipal	Federal	Particular
PRESIDENTE TANCREDO NEVES	Educação Fundamental	1	79	0	1
	Nível Médio	1	1	0	0
	Pré-Escolar	0	10	0	1

Fonte: SEI, 2005.

O município de Presidente Tancredo Neves conta, também, com um programa municipal denominado curso Pró-formação, com 129 alunos e 12 instrutores, habilitando os professores leigos para o magistério. Mas ainda é grande a quantidade de professores leigos.

O sistema de saúde é municipalizado e possui um hospital, com 21 leitos contratados pelo SUS; o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, com 43 profissionais; e 4 postos do Programa Saúde da Família, para atendimento de 70% da população. Essa estrutura tem permitido ao município combater doenças da comunidade, urbana e rural, com ações preventivas.

Em Presidente Tancredo Neves existem, atualmente, 13.237 eleitores, tendo comparecido às urnas, nas últimas eleições, o total de 11.219 eleitores. Diversos partidos políticos disputam o poder local nas últimas eleições, como PT, PSDB, PSC, PTB, PL e PP, entre outros. A disputa política é caracterizada por grandes conflitos ideológicos.

A agricultura é a base produtiva do local, sendo a cultura da mandioca uma das principais alternativas econômicas. Além disso, destacam-se também as culturas de cacau, cravo-da-índia e banana, entre outras, além da criação de gado bovino para corte e leite. Culturas como pupunha, guaraná e pimenta-do-reino estão sendo introduzidas, como parte da diversificação da agricultura local, que sofreu grandes perdas econômicas com a quebra da monocultura do cacau.

A base fundiária do município é de 2.297 estabelecimentos agropecuários, em uma área total de 31.338 hectares, composta, em sua maioria, de unidades familiares, isto é, com menos de 1 há, e de pequenas propriedades, basicamente para agricultura familiar.

Sua malha social é composta de 27 associações, 1 cooperativa, 3 sindicatos rurais, 8 conselhos municipais institucionalmente constituídos – Conselho Municipal de Educação, de Saúde e de Assistência Social, entre outros –, e 1 fórum de Desenvolvimento Local e Sustentável. A cooperativa cumpre um importante papel na negociação de benefícios e investimento na produção e comercialização agrícola do município.

A renda *per capita* média dos indivíduos locais é de R\$ 1.298,00 (em 2000). Apesar da existência de desigualdades sociais, o município vem conseguindo um aquecimento econômico, através da implantação de agroindústrias como a da mandioca, por exemplo.

O produto Interno de Presidente Tancredo Neves alcança a soma de R\$ 19.420.000,00 ao ano, estando em 290º lugar pela classificação dos municípios do estado da Bahia.

Quanto ao indicador de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, encontra-se em 0,605, conforme a última pesquisa do IBGE, em 2000. Está na 336º posição do ranking do IGDS baiano, caracterizando-se como município carente do estado. Porém, de 1990 para 2000, o município melhorou sua posição no ranking do IGDS, melhorando sua posição para a atual 336º posição, conforme dados do IBGE.

A comunicação do local ocorre através de telefones públicos, captação de sinal de TV do estado, rádio AM e FM, sem programação focada para os problemas

da comunidade e agências de correios. O município conta com uma rádio comunitária, com programação própria, servindo de difusora de idéias, informações e serviços de utilidade pública para a população do município.

**Quadro 6 - Síntese dos Municípios**

<b>DADOS MUNICIPAIS</b>	<b>APAUREMA</b>	<b>NOVA IBIÁ</b>	<b>PIRAÍ DO NORTE</b>	<b>PRESIDENTE TANCREDO NEVES</b>
Região Econômica	Litoral Sul	Litoral Sul	Litoral Sul	Litoral Sul
Ano de Emancipação	1990	1989	1989	1989
Característica Municipal	Rural	Rural	rural	Rural
Educação	32,91% de analfabetismo e ensino basicamente municipalizado.	28% de analfabetismo e ensino basicamente municipalizado.	35% <sup>4</sup> de analfabetismo e ensino basicamente municipalizado	35,2% <sup>5</sup> de analfabetismo e ensino basicamente municipalizado
Saúde	1 Posto de PSF e 2 consultórios médicos	1 Posto de PSF, 1 estabelecimento de saúde sem leitos	1 hospital, mas sem capacidade para internação	1 hospital com 21 leitos e 4 postos de PSF
Nº de Eleitores	4.236 eleitores	4.758 eleitores	6.004 eleitores	13.237 eleitores
Base Econômica	Agricultura – Cacau	Agricultura – Cacau e fruticultura	Agricultura – Cacau	Agricultura – mandioca
Malha Associativa	19 instituições	18 instituições	17 instituições	40 instituições
Renda <i>Per Capita</i>	R\$ 2.033,	R\$ 2.347,	R\$ 1.094,	R\$ 1.298,

<sup>4</sup> População acima de 10 anos.

<sup>5</sup> População acima de 10 anos.



PIB Municipal	R\$ 13.590.000,	R\$ 9.820.000,	R\$ 9.260.000,	R\$ 19.420.000,
IDH – M	0,617	0,616	0,605	0,605
Comunicação	Rádio AM e FM, televisão, sistema de telefonia e carro de som.	Rádio AM e FM, televisão, sistema de telefonia e carro de som.	Rádio AM e FM, televisão, sistema de telefonia e carro de som.	Rádio AM e FM, 1 Rádio Comunitária com programação local, serviço de telefonia e televisão.

Fonte: Elaborado pela autora, 2005.

### 3.2 PROGRAMA FOME ZERO

A caracterização do programa Fome Zero, suas ações e objetivos, servirá como insumo para a análise das ações desenvolvidas nos municípios estudados. A partir desta primeira caracterização do Programa Fome Zero, retomaremos no capítulo 5, a análise de como e se o Programa contribuiu para o fortalecimento do capital social, sobretudo nas suas dimensões cívica e institucional, nos quatro municípios. Sem essa base de dados, seria difícil comparar as propostas iniciais do Programa com o que realmente foi efetivado até o momento da pesquisa.

#### 3.2.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO PROGRAMA FOME ZERO

O Programa Fome Zero foi lançado em outubro de 2001 pelo Instituto Cidadania – Fundação Djalma Guimarães, tendo como um dos responsáveis o atual Presidente da República, Exmo. Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, como uma forma de suprir uma lacuna na agenda política social do País.

As propostas contidas no projeto tiveram como base “as iniciativas do Projeto dos Trabalhadores em 1991, corroborada pela Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida (1992 – 1993)”. Este último, um movimento liderado pelo

sociólogo Herbert de Souza, concretizou, de forma ampla, a mobilização popular em prol das questões levantadas acima.

Inicialmente foi lançado como Projeto, resultado do trabalho de um grupo de profissionais integrantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão de segurança alimentar de todo o país.

Concluído, o Projeto foi apresentado ao público para ser discutido, avaliado, aperfeiçoado e complementado, pois, em alguns aspectos, encontrava-se incompleto, como é o caso da parte operacional e dos mecanismos de mobilização.

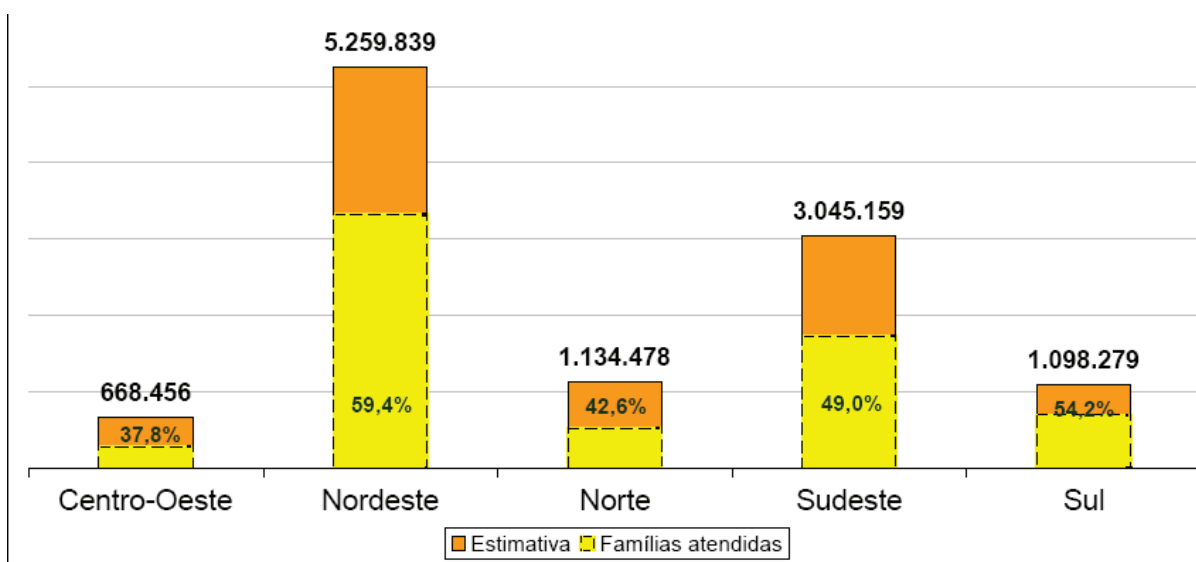
O Projeto Fome Zero partiu da premissa de que “a alimentação de qualidade é um direito inalienável de todo cidadão, sendo dever do Estado criar as condições para que a população brasileira possa efetivamente usufruir dele.” O público-alvo foi definido em 9,3 milhões de famílias, ou 44 milhões de indivíduos, abaixo da linha de pobreza, isso é, ganhando menos que US\$ 1,00 por dia, segundo a classificação do Banco Mundial. De acordo com os dados apresentados na Tabela 1 e na Figura 1, a região Nordeste, especificamente o semi-árido, foi um dos focos privilegiados. Como premissa, adotou-se a solidariedade para com os indivíduos que se encontram excluídos socialmente e sem acesso às condições alimentares mínimas.

Tabela 1 – Famílias Carentes por Regiões Administrativas – %

Região Administrativa		Estimativa de famílias pobres <sup>1</sup>	% Part. Por Região
CO	Centro-Oeste	668.456	6,0%
NE	Nordeste	5.259.839	46,9%
N	Norte	1.134.478	10,1%
SE	Sudeste	3.045.159	27,2%
S	Sul	1.098.279	9,8%
<b>Total Brasil</b>		<b>11.206.212</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2004.

Figura 1 – Famílias Atendidas pelo Programa Bolsa Família – por Região



Fonte: Programa Fome Zero, 2001.

O projeto identificava, como objetivos, a construção de uma política nacional participativa de segurança alimentar e de combate à fome no país, o que até então não existia, assegurando o direito à alimentação de qualidade diariamente, e em quantidade suficiente para a nutrição e manutenção dos indivíduos.

O projeto previu a garantia da segurança alimentar como uma conjugação de aspectos econômicos, sociais e de uma mudança profunda na estrutura política, além do trabalho concomitante das políticas estruturais e das políticas emergenciais ou compensatórias, sem, no entanto, subordinar uma à outra.

Para o bom entendimento das políticas estruturantes e emergenciais, é necessário conhecer o que o Projeto apresentava como “Segurança Alimentar”. O termo surgiu após a 1ª Guerra Mundial, quando populações inteiras ficaram à mercê da fome e, portanto, sujeitas à dominação de outras nações. A alimentação passou, então, a ser encarada como uma questão estratégica e ligou-se, imediatamente, a fome “à sua capacidade de produção agrícola”. Essa noção perdurou até a década de 1970, fortalecendo as políticas de armazenamento estratégico, estoques e acordos internacionais sobre produtos agrícolas.

Esse conceito caiu por terra ainda na década de 1970, quando a produção de alimentos recuperou-se e os preços começaram a baixar, mas as mazelas da fome e da desnutrição continuavam em seus diferentes níveis e aspectos.

Começou, assim, a percepção de que a Segurança Alimentar estava ligada ao acesso das populações excluídas aos alimentos, e não somente à produção, apesar desta última ser uma das causas da fome e da insegurança alimentar, além de guerras, bloqueios econômicos e catástrofes naturais.

Em uma percepção mais ampla, as questões relacionadas à

“qualidade dos alimentos (nutricional, biológica ou química) e sua sanidade (não contaminação biológica ou química) entram nas preocupações e debates mundiais, a partir da década de 1980” (Projeto Fome Zero, 2001).

Especificamente no Brasil, o conceito de Segurança só apareceu em meados da década de 1980, sob influência dos trabalhos da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO, a qual já vinha trabalhando com esse conceito há mais de uma década. Dentre outras propostas, a FAO apresentou a construção de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, ligado à Presidência da República, com vistas a garantir a produção agrícola e o acesso ao alimento.

Na 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, seguida da 1ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, se consolidam as noções de “incapacidade do acesso aos alimentos por parte significativa da população brasileira” e, principalmente, definem-se as principais causas da fome: a pobreza e o desemprego (Projeto Fome Zero, 2001).

Nesse momento, o conceito de segurança alimentar estava construído, debatido e disseminado. Chegava-se à certeza de que só a “retomada do crescimento econômico, com maior equidade, com regulação de preços, além da descentralização e a diferenciação regional das políticas públicas” (Projeto Fome Zero, 2001) é que se poderia garantir às populações vulneráveis uma alimentação de qualidade, em quantidade e com permanência.

Surgiu, então, o Programa Fome Zero, abrangendo os diagnósticos e as propostas debatidas nas conferências de segurança alimentar. Dentre elas, a necessidade de articulação entre poder público e sociedade civil, respeitando seus papéis, a noção de soberania alimentar, a preservação de a cultura alimentar de cada povo, a sustentabilidade do sistema alimentar e, principalmente, o fato de que a alimentação é um direito humano primordial.

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (Projeto Fome Zero, 2001).

Dividem-se, então, as políticas em emergenciais, estruturantes e locais. A primeira refere-se às ações de atendimento imediato às famílias que não têm acesso ao alimento de qualidade, na quantidade e regularidade necessárias; a segunda, às ações voltadas às causas mais complexas da fome e da pobreza; e a terceira se

configura em ações que “podem ser efetivadas pelas prefeituras e pela sociedade civil, em qualquer região e através de iniciativas próprias para essa finalidade.” (Projeto Fome Zero, 2001).

Após essa breve descrição do surgimento do Programa Fome Zero, seus objetivos e premissas, segue um relato de como se efetivou o Programa na Bahia, com o objetivo de caracterizarmos suas ações e podermos utilizá-las como um elemento de análise inserido nos indicadores identificados no capítulo 5.

### **3.2.2 POLÍTICAS EMERGENCIAIS OU ESPECÍFICAS**

O programa Fome Zero formulou as políticas emergenciais, tendo, como base, projetos para atendimento de problemas sociais que necessitam de atendimento imediato. Dentre esses projetos encontram-se:

- Cartão Alimentação
- Cestas Básicas Emergenciais
- Estoque de Segurança
- Segurança e Qualidade dos Alimentos
- Ampliação do PAT
- Combate à Desnutrição Materno-Infantil
- Educação para o Consumo Alimentar
- Ampliação da Alimentação Escolar

Dos oito projetos planejados, no âmbito do programa Fome Zero para atendimento das famílias carentes e diminuição da fome e miséria, o de maior êxito é o Cartão Alimentação, primeira ação do programa a ser efetivado na Bahia, precisamente em abril de 2003.

O programa tinha como objetivo fornecer o valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para a compra de alimentos, excluindo-se bebidas alcoólicas, fumo e produtos supérfluos. O PCA exigiu do beneficiário a comprovação posterior dos gastos, através de recibo ou nota fiscal, como, também, sua participação em cursos de alfabetização, requalificação profissional, prestação de serviços comunitários e freqüência em rede de saúde para acompanhamento médico periódico.

Os municípios beneficiados atenderam aos critérios estabelecidos pela Presidência da República, isso é, fazerem parte do semi-árido brasileiro, com menos de 75 mil habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior à média nacional, que é de 0,775 (ano de 2003).

Para se proceder a identificação dos beneficiários, foram escolhidos dois Agentes Locais de Segurança Alimentar – ALSA, por município. Um agente foi indicado pelo poder público municipal e, outro, indicado pela sociedade civil organizada, através de assembléias locais. Esses agentes passaram por um curso de formação sobre o Programa Fome Zero / Cartão Alimentação, contendo histórico da carência alimentar no país, seus objetivos, procedimentos, metodologias, contrapartidas e acompanhamento.

Os dois municípios escolhidos para esse primeiro repasse foram Lagoa Real, localizado na região da Serra Geral, e Pindobaçú, localizado no Piemonte da Diamantina. Foram capacitados os ALSAs dos 51 primeiros municípios do estado da Bahia. Posteriormente, foram realizadas mais quatro capacitações, em regiões diferentes do estado, visando a formar indivíduos no restante dos 330 municípios beneficiados.

Após o repasse, os ALSAs, já em seus respectivos municípios, elaboraram um Plano de Ação para sensibilização e mobilização das comunidades,

especificamente com as organizações locais e o poder público. O trabalho consistiu em, após as explicações referentes ao PFZ e ao PCA, cada grupo do poder público e da sociedade civil incumbir-se de escolher seus representantes. No caso do poder público, o prefeito teve a liberdade de indicar seu representante livremente.

Ao final desse processo, em cada município convocou-se uma assembléia geral, na qual foram validados, ou não, os Comitês Gestores formados, respeitando a composição indicada pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), a saber:

- 1 representante dos agentes comunitários de saúde;
- 1 representante do Poder Público Municipal;
- 1 representante do Poder Público Estadual;
- 1 representante dos beneficiários do cartão alimentação;
- 1 representante dos sindicatos dos trabalhadores rurais;
- 1 representante dos conselhos municipais de políticas sociais (conselho municipal de saúde, conselho municipal de educação, conselho municipal de desenvolvimento rural etc.);
- 1 representante das associações religiosas;
- 1 representante das associações urbanas;
- 1 representante das associações rurais.

Com a formação do comitê gestor, os ALSAs finalizaram sua contribuição no processo, e as demais atividades foram iniciadas. Primeiro, foram realizadas análises do cadastramento único do Governo Federal, composto por famílias com renda mensal menor que meio salário mínimo *per capita*. As listagens com esses nomes foram disponibilizadas no *site* do programa e podiam ser acessadas

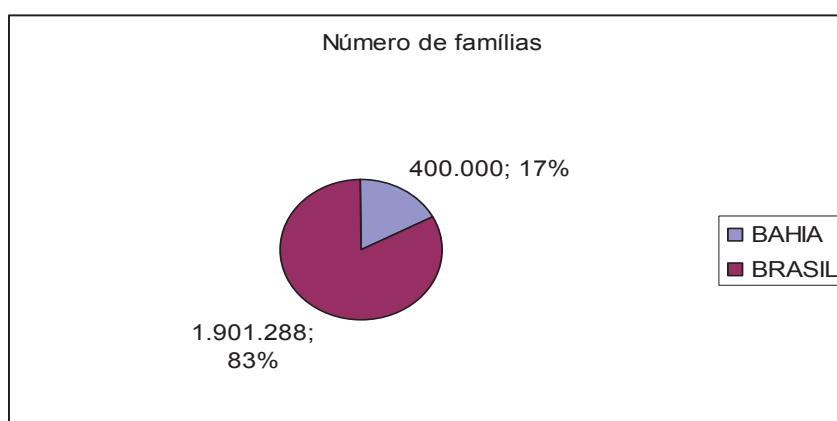


mediante senha específica, liberada pelo MESA aos representantes escolhidos pelos comitês gestores para essa finalidade específica.

A lista com o cadastramento foi composta de um *ranking* dos beneficiários, pontuados de acordo com critérios estabelecidos pelo programa, como o recebimento de outros benefícios, o valor da renda *per capita* e número de pessoas na família, entre outros. Só então, de posse das listagens do cadastramento único, os representantes dos comitês gestores realizaram as análises e escolheram os beneficiários, de acordo com o número de benefícios disponibilizados para cada município.

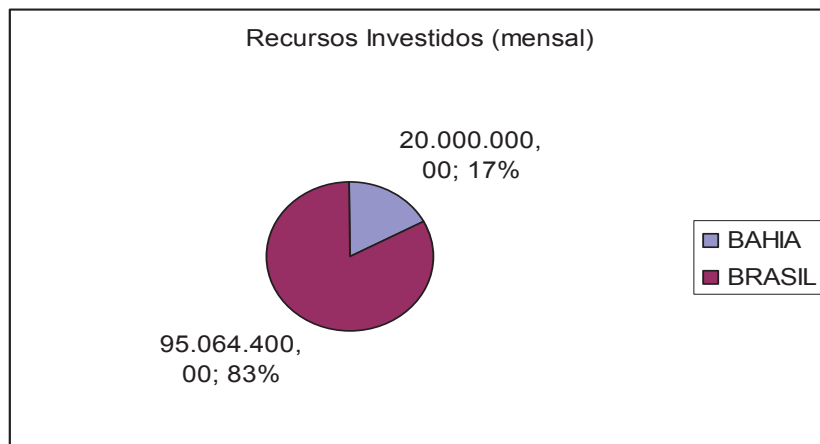
Ao final do primeiro ano de programa, já haviam sido atendidas 1.901.288 famílias, em 2.369 municípios em todo o Brasil, o que representava 9.983.716 pessoas. Na Bahia foram beneficiadas cerca de 400.000 famílias, ou aproximadamente 2.000.000 de pessoas. Para o montante global do país, a Bahia representa quase 20% do total dos investimentos realizados no ano de 2003.

**Figura 2 – Famílias Beneficiadas com o Programa Cartão Alimentação – 2003**



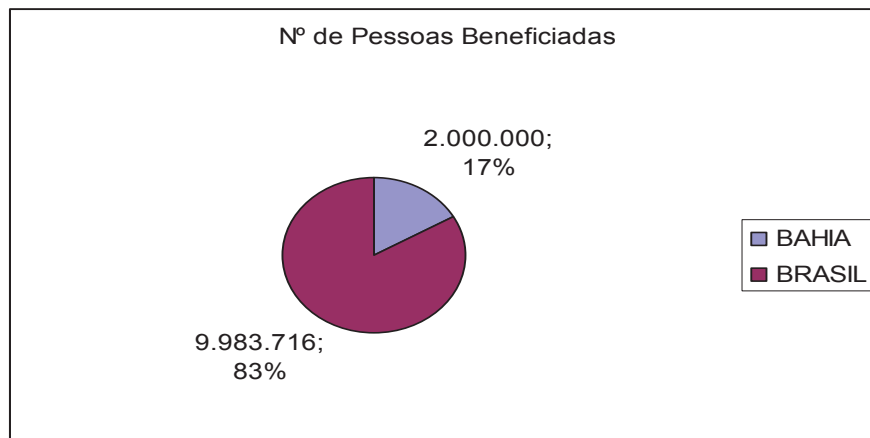
Fonte: Elaborado pelo autor, com base no site: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), 2003.

**Figura 3 – Recursos Investidos pelo Programa Cartão Alimentação – 2003**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no *site*: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), 2003.

**Figura 4 – Pessoas beneficiadas pelo Programa Cartão Alimentação – 2003**



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no *site*: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), 2003.

O PCA teve uma peculiaridade: pela primeira vez em programas sociais, deu-se possibilidade a representantes da sociedade civil, juntamente com o poder público, de inserir e excluir famílias do sistema de cadastramento e benefícios do Governo Federal. Antes, essa função era exclusiva das prefeituras dos municípios, responsáveis únicos pelos programas governamentais.

Com os nomes dos beneficiários escolhidos, a lista final era enviada à Coordenação do Programa Fome Zero / Cartão Alimentação, através da Caixa Econômica Federal – CEF, que validava os dados e gerava os cartões que, em seguida, eram entregues aos beneficiários para a retirada do benefício mensal nas agências da Caixa Econômica.

Realizado esse trabalho, os Comitês Gestores tinham a tarefa de conferir e fiscalizar, juntamente com os Agentes Comunitários de Saúde – ACS, as notas fiscais das compras efetuadas pelas famílias beneficiadas, garantindo que os dados cadastrais dessas famílias se mantivessem atualizados. Também eram responsáveis por articular ações de estímulo à promoção da cidadania, como inclusão de cidadãos analfabetos em programas de alfabetização e inserção de todas as crianças em escolas municipais, entre outras ações efetivadas com parcerias entre o poder público e a sociedade civil, através de suas organizações.

O monitoramento do Cartão Alimentação teve como orientação geral os seguintes critérios:

- utilizar o dinheiro para a compra exclusiva de alimentos, excluídos refrigerantes, bebidas alcoólicas, fumo e derivados;
- utilizar os recursos do Cartão Alimentação na região (município de origem e vizinhos), como forma de auxiliar no desenvolvimento regional;
- comprovar a utilização dos R\$ 50,00 com a compra de alimentos, um mês após o recebimento, pelas famílias beneficiadas;
- comprovar os gastos, através de recibos, notas fiscais e outros instrumentos definidos pelo Comitê Gestor, de acordo com a realidade local;

- guardar os instrumentos de comprovação, pelo Comitê Gestor, por um período mínimo de três meses;
- desligar as famílias beneficiadas que, após três meses, não apresentarem a comprovação dos gastos, sem justificativa plausível.

Porém as disputas entre os poderes públicos e os da sociedade civil dificultaram o desenvolvimento das ações do Programa Fome Zero. Soma-se, a esse fator, o fato de cada ação planejada necessitar de recursos financeiros, o que não era previsto pelas prefeituras e tão pouco disponível pelas entidades da sociedade civil, que não dispunham de reservas financeiras<sup>6</sup>.

Reforçando o fato de o programa ter causado grande agitação nos municípios, em sua fase de implantação, nos poderes públicos e na sociedade civil, pois seu controle estava nas mãos de instituição não-governamental de representação mista – o Comitê Gestor Municipal – a lista do cadastramento único podia ser acessada por representantes da sociedade civil, o que não ocorria anteriormente, quando o acesso era restrito aos funcionários das prefeituras.

Assim, a possibilidade do controle social pelos comitês gestores, através da fiscalização dos benefícios, dos gastos e sua comprovação por meio das notas fiscais, bem como a administração da entrada e saída de beneficiários do programa, fosse por mudança de município ou por não se enquadrarem nos critérios estabelecidos, tornou-se uma ameaça real à hegemonia política por parte dos poderes públicos municipais, conforme relatos dos representantes da sociedade civil pesquisados.

A entrada do PCA também revelou um conflito político, pois os filiados do Partido dos Trabalhadores – PT acreditaram que seriam eles próprios os agentes

---

<sup>6</sup> Conforme depoimentos dos representantes das instituições pesquisadas.

implementadores do programa em alguns municípios, ignorando a estrutura operacional montada para essa finalidade e não reconhecendo, inclusive, os interlocutores oficiais que, no caso da Bahia, eram representados pela Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - SECOMP, pelos representantes do MESA e pelos Comitês Gestores Municipais.

Com os comitês gestores montados e os beneficiários recebendo os recursos do programa, novos projetos foram sendo implantados pelo Governo Federal, entre eles o Programa do Leite, em parceria com o Governo do Estado, e o Programa de Distribuição e Construção de Cisternas Domiciliares, para os municípios do semi-árido, implementado e operado pela instituição Articulação para o Semi-árido – ASA. Mais tarde, o Programa Cartão Alimentação passou a integrar um novo Programa Federal, denominado Bolsa Família, que unificou os programas de transferência de renda, como os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. A renda mensal dessas famílias passou, de uma média nacional entre R\$ 20,00 e R\$ 25,00, para uma média entre R\$ 70,00 a R\$ 75,00. A previsão de se alcançar o número de 1.000.000 de famílias beneficiárias pelo Programa Bolsa Família foi extraordinariamente superada: em 2004, já eram atendidas, no país, cerca de 1.900.000 famílias pelo programa, sendo 839.255 apenas na Bahia e, dessas, 3.408 famílias nos municípios de Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves, conforme demonstra Quadro 7.

**Quadro 7 – Investimentos do Programa Bolsa Família – 2004/2005**

MUNICÍPIOS	FAMÍLIAS	FAMÍLIAS	RECURSOS	RECURSOS
	2004	2005	R\$ 2004	R\$ 2005
APUAREMA	824	789	59.671,00	57.021,00
NOVA IBIÁ	750	736	50.433,00	49.498,00

PIRAÍ DO NORTE	944	936	72.163,00	71.493,00
PRES. TANCREDO NEVES	953	947	66.156,00	65.631,00
<b>TOTAL</b>	<b>3.471</b>	<b>3.408</b>	<b>248.423,00</b>	<b>243.643,00</b>
<b>TOTAL BAHIA</b>	<b>854.296</b>	<b>839.255</b>	<b>58.927.705,00</b>	<b>57.841.765,00</b>

Nota: Os dados foram pesquisados no site do Programa Fome Zero e na Caixa Econômica Federal, responsável pelo cadastramento único.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Cadastro Único da Caixa Econômica Federal, 2005.

Com a criação do Programa Bolsa Família, no ano de 2004, os comitês gestores foram desarticulados, pois perderam a sua função. Todas as atividades, antes executadas por eles, foram transferidas para o poder público municipal, como o acompanhamento do programa e o cadastramento de famílias carentes, sendo as informações enviadas através do sistema de cadastramento único (CADUNICO)<sup>7</sup>, possibilitando a atualização e complementação dos dados. Essa ação contou com o apoio das agências locais da CEF, responsável, também, pelos pagamentos de benefícios do Governo Federal.

Entretanto, durante o período de funcionamento efetivo dos comitês gestores, o monitoramento do Cartão Alimentação era realizado através de instrumentos e mecanismos criados para a fiscalização do uso dos recursos, no valor de R\$ 50,00, repassados seguindo determinadas orientações gerais:

- ser utilizado para a compra exclusiva de alimentos, excluídos refrigerantes, bebidas alcoólicas, fumo e derivados;
- utilizar os recursos do Cartão Alimentação na própria região (municípios de origem ou vizinho), como forma de auxiliar no desenvolvimento regional;
- as famílias devem comprovar a utilização dos R\$ 50,00, com alimentos, um mês após o recebimento;

<sup>7</sup> Sistema do Governo Federal no qual todas as famílias, com renda inferior a meio salário mínimo per capita, estão inseridas, independente de serem beneficiadas ou não, de algum programa governamental.

- para comprovação dos gastos, devem ser apresentados recibos, notas fiscais e outros instrumentos definidos pelo comitê gestor, de acordo com a realidade local;
- esses instrumentos de comprovação devem ser guardados pelos comitês gestores por um período mínimo de três meses;
- as famílias beneficiadas que, após três meses, não apresentarem a comprovação dos gastos, sem justificativa plausível, serão desligadas do programa.

Para se alcançarem os resultados esperados com o programa Fome Zero, as autoridades reconheceram que não só seria necessário o investimento em Programas de transferência de renda, como o Cartão Alimentação, mas também mobilizar a vontade e o interesse dos indivíduos, organizando-os e preparando-os. Para tanto, foram utilizadas duas alternativas:

- 1) Ação Política – pressão em favor dos direitos dos cidadãos: para facilitar o alcance, pelos cidadãos, de seus direitos, como acesso à saúde e educação de qualidade e acesso à água (já que muitos moradores do semi-árido não a possuem) para consumo e para suas atividades produtivas, entre outras.
- 2) Ação Produtiva – geração, através de iniciativas próprias, de novas formas de trabalho, concomitante às novas formas de conhecimento: leva em conta a vocação do local, facilitando o desenvolvimento de atividades como turismo, artesanato, floricultura, agroindústrias de doces, de chocolate, etc., atividades essas que não recebem investimentos governamentais e que não foram desenvolvidas pelos cidadãos locais, por falta de capacitação e conhecimentos necessários para esses fins.

Essas ações utilizaram como método a educação cidadã, isso é, a conscientização e organização dos cidadãos que vivem em insegurança alimentar e nutricional, visando à conquista de seus direitos.

O Programa Fome Zero teve a particularidade, em relação a outros programas governamentais, de apostar no caráter participativo de sua gestão. Ainda que esse caráter participativo tenha sido mais efetivo no plano discursivo, o Programa Fome Zero inovou ao introduzir uma gestão dos recursos que foi mais democrática no seu início.

A estratégia utilizada foi a consolidação e multiplicação das equipes de educadores que realizam o trabalho de Educação Cidadã mobilizadora, o Talher Nacional, ação inserida no projeto Cartão Alimentação. Para isso, multiplicou-se a criação desses Talheres nos estados e no Distrito Federal, a partir do final do ano de 2004. Até o momento, existem 27 municípios com Talheres em funcionamento, sendo o próximo passo a criação de Talheres em todos os municípios beneficiados com o Programa<sup>8</sup>.

Utiliza-se, como meio para a criação dos Talheres em municípios e microrregiões, uma série de encontros regionais de Educação Cidadã mobilizadora. Na Bahia estavam programados na época da pesquisa 87 encontros, conforme planejamento da coordenação nacional do Talher, que deverão formar a mesma quantidade de Talheres - núcleos de educadores.

Após a criação dos Talheres nos municípios, processo que ainda se encontra em andamento, passa-se para a construção

---

<sup>8</sup> Entretanto, a ação de Educação Cidadã não obteve os resultados esperados. Até o final de 2004 não haviam sido criados os Talheres estaduais, necessários à mobilização da sociedade civil, devido à carência de equipe técnica e atraso do cronograma do Programa, com a mudança ocorrida no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, que passou a denominar-se Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Por isso, as ações encontram-se em fase de planejamento. (Cartilha do Talher, 2005).



“do saber e do fazer, do saber-fazendo e do fazer-sabendo: chegar às famílias e pessoas apoiadas pelo Bolsa Família para criar, com elas, caminhos para sair dessa dependência por meio de oportunidades de trabalho que gerem a renda necessária para garantir sua segurança alimentar e nutricional com autonomia” (Fome Zero: um mutirão pela vida, 2004).

A ligação entre o Programa e a sociedade civil foi realizada pelos Agentes de Segurança Alimentar - SAL, com o objetivo de despertar a auto-estima, a vontade de lutar e a esperança dos indivíduos, através de assessoria na organização de associações e cooperativas, na busca de informações, no alcance de recursos públicos, financiamentos, conquistas de direitos do cidadão (documentação, alfabetização, etc.) e elaboração de propostas e projetos que gerem trabalho, renda e desenvolvam atividades produtivas no local<sup>9</sup>.

Outros fatores decisivos a serem trabalhados no Talher são: a gestão da informação, a gestão dos recursos financeiros e a articulação das forças da sociedade.

Por gestão da informação entende-se a estratégia para o funcionamento dos Talheres, pois eles facilitam a circulação da informação internamente, entre seus membros e entre as equipes de Talheres, sejam municipais ou estaduais, e do trabalho de mobilização social e educação cidadã. Como princípio, adota-se a transparência das informações prestadas, para a garantia de agilidade, e como subsídio para que as equipes não emperrem seus trabalhos e assegurem a socialização das informações, evitando a sua concentração nas mãos de grupos e pessoas.

A gestão da informação funciona, também, como meio para sistematização das experiências e sua socialização nas redes dos Talheres, no intuito de gerar

---

<sup>9</sup> Bem como a ação de Educação Cidadã, as atividades de assessoria dos agentes de segurança alimentar ainda não foram concretizadas por completo, tendo havido apenas a interlocução entre Programa e sociedade civil e sua organização.

novas ações de mobilização e novos processos criativos, buscando uma maior eficiência nos serviços prestados à população.

Como gestão dos recursos financeiros, entende-se o meio pelo qual se garantirá a execução das atividades previstas nos Planos de Ação construídos pelas equipes estaduais do Talher. Ressalte-se que, essa ação, ainda não foi desenvolvida: para tanto, será necessário documentar os gastos efetuados por cada Talher, através de notas fiscais, recibos, relatórios de prestação de contas, planilhas de planejamento, projetos, enfim, todo e qualquer instrumento de gestão que possa ser utilizado para facilitar seu trabalho.

Uma gestão de recursos bem feita significa a manutenção das parcerias conquistadas com as instituições e com a sociedade civil, a transparência na gestão dos recursos disponibilizados através de doações e articulações com parceiros e, também, do Orçamento Federal, concluindo com o exercício das equipes em administrar seus próprios projetos, como meio para fortalecê-las, dando autonomia a elas e garantindo a continuidade dos trabalhos de multiplicação da educação cidadã.

Com relação à Articulação das Forças da Sociedade, trata-se de um trabalho contínuo, que já vem sendo realizado pelos Talheres, e vital para o seu desempenho. Conseqüentemente, fundamental para os resultados e benefícios pretendidos pelas comunidades, pois somente com a contribuição das várias representações da sociedade em torno dos mesmos objetivos, consolidando valores como unidade, força e credibilidade, é que se possibilitarão oportunidades de emprego e renda e de melhoria da qualidade de vida nas áreas de saúde, educação, infra-estrutura etc.

Com o desenvolvimento desses dois tipos de ação (ação política e ação produtiva), o Programa almejava fortalecer as instituições da sociedade, bem como

garantir os direitos dos cidadãos e gerar alternativas de emprego e renda para as comunidades.

No ano de 2004, entretanto, a estrutura montada e os objetivos propostos para os Comitês Gestores foram desarticulados: agravou-se a carência de recursos financeiros, de recursos humanos e materiais que, somados às mudanças gerenciais na condução do Programa e à descontinuidade no processo de fortalecimento dos mesmos, levou à apatia das ações do Programa e ao atraso em que se encontra atualmente, na Bahia.

**Quadro 8 – Municípios Capacitados e Comitês Gestores  
Bahia e Regiões Brasileiras – 2003**

Estado e Regiões	Municípios Capacitados	Comitês Gestores
Bahia	381	333
Região Nordeste	1.714	1.500
Região Sudeste	218	211
Região Centro-Oeste	31	31
Região Sul	60	60
Região Norte	428	330

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no site do Programa Fome Zero.

**Quadro 9 – Equipes do Talher – 2004**

Estado	Equipes de talheres operando 2004	% de Talheres Baianos em relação ao Brasil	Quantidade de Equipes de Talher planejadas	Recursos investidos (2003/2005)
Bahia	120 municípios	10,22	150	
Brasil	1.174 municípios		5.000	3.500.000,00(*)

\* Esse valor foi estimado pela Secretaria da Rede Nacional de Educação Cidadã e Mobilização Social – TALHER. Nele estão constando valores referentes a convênios e parcerias com o Poder Público, universidades e empresas privadas em âmbito nacional, mas não possuem os valores investidos na Bahia, especificamente.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do Talher Nacional, 2005.

Apesar dos recursos investidos em Educação Cidadã, os objetivos propostos ainda não foram alcançados. O projeto encontra-se em fase de consolidação da rede de Talheres e da nucleação das famílias, isso é, sua organização e capacitação em diversas áreas, como elaboração de projetos, embora nenhum projeto de geração de renda nos município da Bahia já tenha sido realizado, como consta do relatório do Talher nacional.

Esse fato deveu-se à distância entre as regiões e entre os municípios e, também, à restrição de mão-de-obra. Encontra-se em atividade 10 equipes de Educadores Cidadãos, cada uma com três profissionais, para atender todos os 26 estados e o Distrito Federal. Apesar das equipes estaduais de Talheres contarem com voluntários e com parcerias, no caso da Bahia, com a Universidade Estadual da Bahia – UNEB, o MST, igrejas, pastorais e órgãos públicos, entre outros, o número de profissionais ainda é muito baixo para atender a capacidade demandada pelo estado.

Da mesma forma, não foi dada continuidade às atividades dos comitês gestores, que ainda se encontram desinformados e desarticulados para o exercício dos objetivos propostos.

O Projeto de Cestas Básicas Emergenciais tinha como objetivo fornecer cestas básicas para famílias vítimas de calamidades naturais, como seca prolongada, enchentes, etc., o que não foi o aplicado no caso dos quatro municípios estudados.

A ação de Estoque de Segurança gerou um Programa intitulado Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, em parceria com a Secretaria de Combate à Pobreza do Governo do Estado, objetivando a criação de um estoque mínimo de produtos da cesta básica. Esse estoque seria criado através da compra

dos produtos na própria região de consumo. Dessa forma, garantiria o preço ao produtor, pois, em caso de supersafra, o produto seria comprado e escoado em locais de carência do produto. E, em caso de quebra de safra, o produto seria inserido na mesma região a preços acessíveis à população.

O projeto foi implementado em alguns municípios baianos, como Irecê, entre outros, mas não foi implementado nos municípios constantes desta pesquisa, de acordo com a resposta dada pelos entrevistados.

A ação de Segurança e Qualidade dos Alimentos tinha como objetivo o controle preventivo e a implantação de um sistema de informação e vigilância de alimentos, com incentivo e divulgação de pesquisas, de prevenção a riscos alimentares, com exigência de informação nos rótulos dos alimentos sobre sua origem, os riscos de produtos transgênicos e o controle da entrada de alimentos transgênicos no país.

Essa ação seria realizada no âmbito do programa do Programa de Aquisição de Alimentos, mas não foi implementada nos municípios, segundo os entrevistados em Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves.

A ação de ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT - previa a inclusão das empresas cadastradas no SIMPLES e a concessão de benefícios fiscais às pequenas e médias empresas. Até o momento, essa ação não foi implementada nas empresas dos quatro municípios baianos.<sup>10</sup>

A ação de Combate à Desnutrição Materno-Infantil foi viabilizada através dos Programas Saúde na Família – PSF, e Agentes Comunitários de Saúde – ACS, e, dentre suas atribuições, consta o acompanhamento de mães e crianças que

---

<sup>10</sup> Não foi visto mais profundamente essa ação no município. A informação procede dos indivíduos pesquisados através do questionário aplicado por esse trabalho. Não se tem a informação de quantas empresas estão cadastradas no SIMPLES nesses municípios. Os entrevistados não souberam responder.

freqüentam os postos de saúde na família e que são atendidos pelos agentes comunitários de saúde.

Além disso, o programa prevê o fornecimento de produtos alimentares, como leite e nutrientes básicos, como ferro e vitaminas para crianças em risco de desnutrição. Para tanto, foi criado o Programa do Leite, em parceria com o Governo Estadual da Bahia, mais precisamente, a Secretaria de Combate a Pobreza – SECOMP, a fins de fortalecer a cadeia produtiva do setor lácteo e contribuir para dirimir a vulnerabilidade alimentar e nutricional de crianças de 02 a 7 anos de idade, matriculadas em creches e pré-escolas e oriundas de famílias com renda mensal *per capita* de até ½ salário mínimo.

Foi investido, entre os anos de 2004/ 2005, o montante de R\$ 30.042.857,14, sendo R\$ 9.801.428,57 de recursos do Governo do Estado da Bahia e R\$ 20.241.428,57 do Governo Federal, beneficiando 200 crianças<sup>11</sup> no município de Apuarema e 53.018 crianças em todo o Estado (Relatório do Programa do Leite, SECOMP, 2005).

A ação de Educação para o Consumo Alimentar teve como objetivo realizar campanhas publicitárias e palestras para educar a população sobre as necessidades de uma dieta balanceada, na prevenção da desnutrição e da obesidade, e, também, a criação da Norma Brasileira de Comercialização de Produtos Industrializados – NBCAI.

Essa ação é viabilizada através das orientações fornecidas pelos agentes comunitários de saúde e pelos médicos e enfermeiros do PSF, com palestras e

---

<sup>11</sup> O Programa do Leite beneficia os municípios que possuem laticínios no entorno e que estejam regularizados com suas obrigações legais com a legislação. Por isso, os municípios de Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves não estão na lista dos beneficiários. No entanto, poderão ser inseridos posteriormente.

orientações individuais no momento da consulta (Relatório do Programa + VIDA, 2004)<sup>12</sup>.

A Ampliação da Alimentação Escolar teve como objetivo elevar o valor calórico nutricional da merenda, estendendo o atendimento para os de escolares da rede infantil, especialmente nos municípios mais pobres, utilizar produtos regionais na composição da merenda e apoiar tecnicamente os conselhos municipais de alimentação escolar. Porém, até o momento, essas ações não foram implementadas nos municípios, conforme depoimentos dos indivíduos pesquisados.

### **3.2.3 Ações das Políticas Estruturantes**

As ações das políticas estruturantes compõem a agenda política dos Ministérios do Governo Federal. São ações que têm como objetivo estruturar e dar sustentabilidade aos municípios brasileiros. Os projetos que compõem essas linhas de ação são:

- Geração de Emprego e Renda
- Previdência Social Universal
- Incentivo à Agricultura Familiar
- Reforma Agrária
- Bolsa Escola e Renda Mínima

A ação de Geração de Emprego e Renda prevê diversos objetivos (Anexo A), entre eles, conforme foi implementado nos municípios estudados, o aumento do salário mínimo, a formação e incentivo ao primeiro emprego para jovens e o programa de recuperação habitacional, através do Programa de Subsídio à

---

<sup>12</sup> O Programa + Vida é uma ação do Governo da Bahia que beneficia os municípios de Apuarema e Presidente Tancredo Neves.

Habitação de Interesse Social – PSH. Este último teve um investimento, nos anos de 2004/ 2005, em torno de R\$ 30.000.000,00 nos municípios estudados (Relatório do PSH, SECOMP, 2005). O PSH contou com a parceria da Secretaria de Combate à Pobreza, do Governo do Estado.

No entanto, até o momento, ações como a requalificação permanente ou a recuperação do ensino público fundamental não foram implementados nos locais pesquisados.

A Previdência Social Universal é uma ação que prevê o reconhecimento dos direitos previdenciários de todos os que trabalham por conta própria, na cidade e no campo, e é implementada através do Ministério da Previdência Social.<sup>13</sup>

Os objetivos previstos para a ação de Incentivo à Agricultura Familiar, como política de crédito e seguro agrícola, incentivo às cooperativas de produção e comercialização, entre outros, não foram implementados nos municípios estudados. A Cooperativa de Produtores Rurais de Presidente Tancredo Neves – COOPATAN, desconhece essa ação.

Da mesma forma que a ação anterior, a Reforma Agrária também não foi implementada nos municípios estudados: portanto os objetivos de garantia da função social da propriedade, a distribuição ampliada das fontes de renda e o incentivo ao autoconsumo alimentar não foram alcançados nesses locais.

Entretanto, as ações da Bolsa Escola e Renda Mínima foram implementadas e estão em atividade até momento. Vale ressaltar que o Programa Bolsa Escola foi implementado para prestar assistência às famílias pobres, com crianças em idade escolar, a partir da garantia de um recurso (R\$ 15,00) por criança matriculada e freqüentando a escola. Entretanto o Bolsa Escola foi unificado ao

---

<sup>13</sup> Não foi possível obter os dados, nos municípios, dos beneficiários dessa ação, através do Ministério da Previdência Social.



Programa Bolsa Família, no intuito de garantir uma renda mínima às famílias carentes, juntamente com Programas como o Bolsa Alimentação e o Vale Gás, entre outros.

Foram beneficiadas 3.408 famílias até junho do ano de 2005 (CAD ÚNICO – CEF, 2005) e investido o montante de R\$ 243.643,00 até o mesmo mês desse ano, nos quatro municípios pesquisados.

### **3.2.4 Políticas Locais**

Quanto às políticas locais, os programas e projetos são iniciativas desenvolvidas pela prefeitura ou organizações sociais localizadas no próprio município ou região.

O importante das políticas locais é o foco dessas iniciativas no próprio local, isso é, é a realidade do local, suas características e peculiaridades, que vão guiar a elaboração e implementação de programas e projetos. Não adianta um bom programa que não respeite as características locais, mas apenas implementa políticas pretensamente universais em localidades com características diferenciadas, pois os resultados ficarão comprometidos. O respeito à realidade local é muito importante para o bom desempenho das ações e o alcance dos resultados.

De fato, as ações previstas para as Políticas Locais diferenciam-se com relação ao público-alvo e ao escopo da ação. Esse público pode ser o dos agricultores familiares ou dos consumidores em geral. E o escopo está dividido em regiões metropolitanas, pequenas e médias cidades e áreas rurais. Seus objetivos seguem essa diferenciação, podendo ir de criação de restaurantes populares, que forneçam refeição a preço de custo, à criação de banco de alimentos em pequenas

e médias cidades, até a priorizar a compra de alimentos dos agricultores familiares, conforme o anexo A, deste trabalho.

Contudo, nenhum dos municípios estudados promoveu as ações sugeridas pelo Governo Federal. Não foi realizado um censo nos municípios para conhecimento dos problemas locais relacionados à fome, nem mobilizadas as estruturas políticas locais.

#### 4. A TEORIA DO CAPITAL SOCIAL

Nas últimas décadas, houve uma profusão de programas e projetos focados na estratégia de desenvolvimento local e implementados no Estado da Bahia, desenvolvidos tanto pelo Governo do Estado, como o Programa Faz Cidadão, quanto pelo Governo Federal, como o Programa Comunidade Solidária.

Contudo, boa parte desses programas não conseguiu atingir os fins propostos, devido, entre outros fatores, à incoerência entre o campo da formulação teórica e a execução prática. Apesar disso, em alguns casos foi possível perceber certos avanços: de acordo com alguns estudiosos, como Putnam (2002) e De Franco (2000/2004), entre outros, essas conquistas estariam relacionadas à riqueza do tecido social da localidade, diferencial definido como “capital social”.

Foi no início do século XX, em 1916 propriamente, que Lyda Hanifan definiu o capital social, como sendo um “conjunto dos elementos intangíveis que mais contam na vida cotidiana das pessoas, tais como a boa vontade, a camaradagem, a simpatia, as relações sociais entre indivíduos e a família” (Lyda Hanifan *apud* MILANI, 2004). Corresponde a um embrião do que conhecemos hoje por capital social.

Nos anos de 1960, a urbanista Janes Jacobs conceituou o termo como conhecemos atualmente, ligando-o ao grau de associativismo, confiança e

cooperação atingido por uma sociedade democrática, organizada do ponto de vista cívico e do cidadão, conforme comenta o autor Robert Putnam (1995).

Foi na lacuna gerada pela crise do conceito de desenvolvimento que um tema como o capital social ganhou força, capitalizado pelo interesse das agências internacionais, que o liga ao sucesso de experiências de transformação social nas comunidades. Juntamente com outros temas, como descentralização, governança, participação e emergência da sociedade civil, que também vêm suprir a carência deixada pela teoria do desenvolvimento, esses novos conceitos passam a focar as características do local na elaboração e implementação de programas e projetos, conforme comenta Milani (2004).

É assim que o capital social aborda algumas questões relacionadas a aspectos institucionais, políticos, sociais e culturais, deslocando o foco das questões puramente economicistas, conforme as críticas relacionadas ao tema do desenvolvimento local. Também traz à tona o conceito de local, enquanto escala de análise e delimitação territorial, ao invés do antes utilizado parâmetro nacional, no qual as políticas eram implementadas universalmente para todos os locais envolvidos, tendendo a ignorar os contextos particulares.

Passa-se, então, a articular-se o local e o global, isso é: ainda que as estratégias sejam locais, a interdependência com as políticas nacionais e externas é necessária a uma não-atomização e isolamento desses locais.

O conceito de capital social é trabalhado em diversos campos da ciência, sejam políticas, econômicas ou sociais. Em termos de política, a idéia de capital social é relacionada com os benefícios sociais e de classe, que se baseiam nas relações pessoais e em valores socialmente compartilhados para se obter sucesso na competição social (Milani, 2004). Augusto de Franco afirma que

“é a forma como a sociedade se organiza, os processos pelos quais (e as condições nas quais) o chamado capital social é produzido e reproduzido na sociedade... isto é, diz respeito ao que se chama de poder e de política.” (De Franco, 2001).

O segundo campo de estudo, o econômico, refere-se ao termo capital social como acúmulo, estoque, riqueza, tanto de bens materiais como de terras, móveis, imóveis, recursos financeiros, etc., desde que gerem renda. Nesse ponto, o conceito assumiria um caráter individual, em detrimento do caráter coletivo, da idéia de sociedade. (De Franco, 2001).

Mas é o terceiro campo de estudo que interessa a este trabalho. O campo social agrega conceitos de diversas áreas, como a sociologia, a ciência política e a antropologia. E, dentre os vários autores, destacam-se Robert Putnam, James Coleman, e Alejandro Portes. No Brasil, destaca-se Augusto de Franco. No caso deste trabalho, enfatizam-se os estudos de Robert Putnam por se aproximar desta pesquisa no que tange a sua aplicabilidade metodológica.

Para Putnam (1995), o capital social é o conjunto de aspectos da organização social, como redes, normas e confiança, que facilita a coordenação e a cooperação em prol de benefícios mútuos. É uma visão coletiva sobre a forma do capital social.

Outra visão coletiva sobre capital social é explicitada por James Coleman (1990), para quem o capital social é uma variedade de entidades que possuem duas características em comum: é uma forma de estrutura social e facilitadora de algumas ações dos indivíduos que se encontram dentro dessa estrutura. O autor ainda coloca que o capital social pode gerar bens públicos, servir de controle social pela sociedade e fonte de apoio em unidades extrafamiliares.

Woolcock & Narayan (2002) reafirmam o conceito definido por Putnam (2002), referente ao termo capital social, enquanto relações como normas e redes que

permitem atuação de maneira coletiva. Parte de princípios como confiança e reciprocidade, e caracteriza suas dimensões por laços de união interna, dentro da própria comunidade, e laços externos, que constroem pontes com grupos externos e heterogêneos, no intuito de estabelecer alianças em benefício da comunidade.

Em comum, entre esses teóricos, está o fato de que o desenvolvimento do capital social traz benefícios individuais e coletivos que, na sua ausência, não seriam possíveis. Ressaltam a importância de pertencerem a um grupo e o impacto significativo que exercem na obtenção de resultados importantes de políticas públicas, nos campos social, econômico, educacional e de saúde, entre outros, podendo até mesmo modificar a balança de poder em uma sociedade.

No Brasil, Augusto de Franco, após estudos em diversas comunidades, principalmente após o Programa de Desenvolvimento Sustentável, denominado Comunidade Solidária, conceitua capital social enquanto rede social, ou seja, os múltiplos caminhos existentes entre indivíduos e grupos.

Ainda para De Franco (2004), capital social significa a configuração móvel das conexões internas de um corpo coletivo de seres humanos, incluindo não apenas a sua morfologia, mas, também, o “metabolismo” que parece lhe ser próprio (ou, pelo menos, possível), ou seja, a democracia. Assim, o termo capital social está ligado a um conceito político, relacionado a padrões de organização, e com modos de regulação praticados por uma sociedade.

Esses padrões de organização e de regulação estão, por sua vez, relacionados ao conceito de conexões horizontais, ou seja, múltiplos laços entre pessoas e organizações e uma cultura democrática forte, capazes de formarem redes, de cooperar, de regular conflitos democraticamente, enfim, de constituir uma comunidade.

#### 4.1 DIMENSÃO CÍVICA

Retornando à perspectiva de Putnam (2002), o enfoque será dado nas dimensões cívica e institucional, por ele definidas, como forma de facilitar a análise nas comunidades identificadas para a realização da pesquisa.

Abordando o conceito cívico do capital social, percebe-se que o mesmo não se restringe aos direitos e deveres políticos: abrange, também, normas de reciprocidade, relações de confiança e participação cívica, denominada por Putnam (2002) de Comunidade Cívica.

A dimensão cívica tem como princípio a cidadania, entendida como a participação nos negócios públicos. O que também pode ser uma virtude cívica que, para Putnam (2002), significa “um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo o interesse puramente individual e particular.”

Esse significado atribuído à cidadania por Putnam (2002) não está longe de outros significados a respeito do tema. Segundo Listz Vieira,

“cidadania, definida pelos princípios da democracia, constitui-se na criação de esforços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando, necessariamente, conquista e consolidação social e política.” (VIEIRA, 2001).

Apesar desse foco no benefício coletivo, o interesse particular não é renegado, entretanto é dimensionado para um interesse individual “sensível aos interesses dos outros.” (PUTNAM, 2002).

Em sua pesquisa na Itália, durante 20 anos, Putnam pôde relacionar as tradições cívicas das comunidades e o desempenho de suas instituições políticas, bem como da economia local.

“Onde um século atrás os italianos estavam mais fortemente engajados em novas formas de solidariedade social e mobilização cívica, precisamente aí os italianos de hoje demonstram maior civismo em sua vida política e social.” (PUTNAM, 1995).

Essa tradição cívica traduz-se em uma vida comunitária igualmente efervescente, com a formação de guildas<sup>14</sup>, associações locais e outras formas de participação cívica. Essa participação também era política, demonstrada através de engajamento e conscientização.

A base dessas relações era horizontal, o que significa que as comunidades faziam uso de normas de reciprocidade, fomentavam a comunicação entre os indivíduos, solucionavam problemas coletivos, enfim, compunham sociedades solidárias e cooperativas, que fortaleciam, dessa forma, o capital social local.

Já as comunidades não-cívicas tinham como base as relações verticais, que se traduziam em atitudes oportunistas, clientelistas, em troca de favores e individualismo, destruindo ou impedindo a criação ou consolidação do capital social local.

O autor também percebeu que o fator motivador para a construção dessas comunidades, a que denominou de virtude cívica, era o privilégio dado ao bem público à custa dos interesses individuais, contando, para tanto, com o comprometimento e a qualidade dos cidadãos mobilizados para essa finalidade. Com efeito, esse diferencial não só é o fator motivador, mas também o diferencial entre o êxito e o fracasso de comunidades nos dias atuais, pois é a partir dessa motivação que as relações cooperativas e cívicas são construídas.

Em suma, a caracterização de uma comunidade em comunidade cívica deve estar imbuída do princípio da virtude cívica e contar com algumas características necessárias, como a participação cívica, ou seja, caracteriza-se, segundo Putnam (2002), “pela participação nos negócios públicos”, buscando-se o bem público em detrimento do interesse individual. Ressalta-se, porém, a contribuição desse último,

---

<sup>14</sup> Guildas: Grupos de cidadãos organizados para mútua assistência, com fins não apenas sociais, mas também profissionais.



cuja participação há de ser compreendida como um meio para se suprir as necessidades coletivas públicas. A participação cívica, portanto, compõe-se da busca pelo ganho coletivo como resultado da participação individual.

A igualdade política é outro fator característico das comunidades cívicas e enseja o princípio de igualdade atuante sobre todos os direitos e deveres individuais. E, apesar de valorizar as relações cooperativas, de reciprocidade e participação no governo, não exclui a divisão de trabalho e a necessidade de liderança, pois não se subestima o senso de responsabilidade entre os integrantes do grupo.

A solidariedade, a confiança e a tolerância caracterizam a comunidade cívica, porquanto suas relações são imbuídas desses três valores. Ainda que surjam conflitos e opiniões divergentes, é através da negociação entre as partes, das normas de confiança mútua e da cooperação coletiva que essas dificuldades são mais facilmente superadas. Sem isso, o espírito de civismo e o objetivo de comunidade tornam-se inexistentes e as pessoas tornam-se meros vizinhos, a co-habitarem o mesmo espaço territorial.

Já a capacidade de associação (estruturas sociais da cooperação) reflete os valores e normas da comunidade, que se estruturam em núcleos associativos para a cooperação mútua e para exercerem um papel de controle social “tanto interno, sobre o indivíduo, quanto externo, sobre a sociedade”.

É no seio dessas associações que se pratica a solidariedade entre os indivíduos, que se constroem consensos entre as variadas opiniões e características diferenciadas de seus membros, que se busca o recurso à prática da tolerância e confiança no alcance de objetivos comuns. Os indivíduos estão conscientes dos direitos e deveres respectivos, mas respeitando as características individuais.

Agregam-se às características da comunidade cívica alguns indicadores, a seguir discriminados, que comprovam o bom desempenho da vida pública e o caráter da vida cívica:

- Através da vibração da vida associativa é que se consolidam os laços entre os indivíduos pertencentes ao mesmo local. Laços associativos fortes representam proteção, solidariedade e cooperação. Além desses fatores, há a oportunidade de estabelecer pontes com agentes externos e obter vantagens estratégicas do grupo associado.
- Preza-se a qualidade em detrimento da quantidade de associações que, relacionada à capacidade de fazer pontes, garante a autonomia e o dinamismo necessário a um bom desempenho institucional.
- Os meios de comunicação: são os instrumentos necessários para divulgar os pensamentos, idéias e propostas de uma comunidade, alcançando um maior número de indivíduos, levando informação de relevância comunitária e subsidiando a participação cívica.
- A participação política, o índice de comparecimento às urnas, também é um indicador da vida cívica.
- O clientelismo personalista seria a personificação do voto, ou voto preferencial. No sistema eleitoral italiano, vota-se na legenda e não no político. Votar no político é opcional. Logo, o voto no candidato nas eleições locais pode ser interpretado como a busca do benefício individual e não do bem comum. A troca, por benefícios, entre candidato e eleitor, configuraria uma relação

clientelista entre este e aquele. Tal é a interpretação de Robert Putnam no caso italiano.

## **4.2 DESEMPENHO INSTITUCIONAL**

Para Putnam (2002), as duas questões básicas da ciência política são: “quem governa?” e “quão bem?” No foco desses dois questionamentos encontra-se o tema do desempenho institucional, trazendo em seu significado novas formas de tomada de decisão, influenciando as maneiras pelas quais os cidadãos e os grupos atuam, conferindo autoridade e imprimindo novidades no campo da gestão institucional.

Já os estudos de Woolcock e Narayan (2002) estão baseados no trabalho de Stocpol, que utilizou duas variantes para pesquisar a dimensão institucional. A primeira, realizada com uma metodologia histórico-comparativa, afirma que o enfraquecimento dos governos não representa o crescimento das empresas e da comunidade: ao contrário, um governo forte e pró-ativo estimula o fortalecimento dessas entidades.

No caso da segunda variante, Stocpol (apud Woolcock & Narayan, 2002) utilizou-se de estudos “nacionais quantitativos” dos efeitos do desempenho governamental e das divisões sociais no desempenho econômico, para comparar a qualidade das instituições políticas, legais e econômicas da sociedade, descobrindo que fatores como confiança, usos da legislação e das qualidades democráticas influenciam de maneira positiva o crescimento econômico.

A autora Tânia Zapata (2004) contribui na discussão do tema quando ressalta três fatores da dimensão institucional:

- a importância do território local e, portanto, dos governos locais, enquanto articuladores e aglutinadores das políticas de desenvolvimento;
- a importância da participação da sociedade enquanto protagonista do planejamento, da implementação e da avaliação das ações de desenvolvimento;
- a relevância das parcerias público-privadas para a concretização das iniciativas de desenvolvimento.

Conforme destaca a autora, para o Programa das Nações Unidas - PNUD (2004),

“a dimensão institucional deve ser entendida no contexto do avanço das estruturas democráticas do país e da reforma do Estado. A primeira abrindo novas oportunidades de avanço da cidadania e a segunda ampliando espaços para maior transparência e controle social por parte da população.” (ZAPATA, 2004).

Entretanto, é o autor Putnam (2002), com base em seus estudos na Itália, quem destacou três critérios centrais para a nossa pesquisa que contribuem para a formação de novas institucionalidades:

1 – Um novo modo de fazer política: para entendermos o modo como as instituições influenciam a elite política, precisamos descobrir quem são esses políticos. Para isso, dois fatores são avaliados: um que comporta as origens sociais dos conselheiros, seu grau de escolarização, onde nasceu e foi criado, ou seja, quem são seus pais, quais são suas origens. As respostas a essas perguntas caracterizam os políticos e influencia suas decisões em relação à forma de tratar várias questões, como políticas rurais, compromisso com o local onde atua, etc. O outro fator é a identificação do grau de polarização ou despolarização ideológica dos políticos. Ou seja, se são mais ‘socialistas’ ou de ‘esquerda’, ou mais

‘conservadores’ ou de ‘direita’. Uma polarização ideológica representa hostilidades, disputas, embates de opiniões, intolerância. Uma menor polarização resulta em maior tolerância partidária e de opiniões, foco nas questões práticas e maior colaboração.

2 – Autonomia governamental (local): entende-se por autonomia a independência de opiniões externas, colocando mais suas próprias opiniões e valores. É através da autonomia que a identidade institucional é firmada. Para alcançar tal finalidade, Putnam (2002) afirma que é de fundamental importância a superação das origens institucionais, anteriormente ligadas à política partidária nacional.

Vale esclarecer que, por opiniões externas, entende-se não só os partidos políticos nacionais, mas, também, outros atores sociais, como a igreja, os burocratas locais, os sindicatos, as associações locais, os ministros da república e, até mesmo, os negociantes.

A autonomia local pressupõe a capacidade de tomar as suas próprias decisões, fazer as próprias escolhas, o que se reflete nas escolhas de gabinetes, no estabelecimento de alianças políticas locais, independentes da nacional, adesão ou não a programas de cunho nacional, etc.

Porém, a autonomia não é conquistada sem a independência financeira, geralmente limitada por repasses de recursos carimbados com programas específicos e compromissos estabelecidos anteriormente, bem como por divergências políticas com os governantes locais.

3 – A relação entre governo e região: essa relação pode ser entendida, também, como afirma Zapata (2004), pela interação entre as organizações governamentais e não-governamentais, comunitárias e empresariais.

A articulação entre as instituições, para a realização de ações com resultados coletivos, necessita de comunicação entre as partes, caso contrário incorre em sobreposições ou, até, apatia. Todos precisam de maior agilidade, idéias viáveis e inovadoras, bem como continuidade administrativa de programas e construção de Planos de Desenvolvimento.

E, para somar aos fatores mencionados acima, a disposição para o diálogo com os cidadãos e a melhoria do quadro funcional das instituições são dois pontos a serem melhorados. A cultura do clientelismo e do favoritismo, seja por parentesco ou filiação partidária, compromete o desempenho e a credibilidade das instituições. Clientelismo e favoritismo podem consolidar um quadro de crise que ameaça a continuidade das institucionalidades.

Agregam-se às dificuldades e às ameaças ao funcionamento das institucionalidades os dilemas da ação coletiva. Como lembra Putnam, a dificuldade histórica de cooperação para o bem comum é descrita na teoria dos jogos, por diversos especialistas da sociologia política, combinando diversas situações de não-cooperação que, na ausência de um compromisso mútuo confiável e na falta de punição, optam por agir de forma oportunista (Putnam, 2002).

Para a superação desse 'dilema', retornamos aos princípios do capital social: confiança e associativismo. O fortalecimento desses fatores favorece a cooperação, segundo Putnam (2002). Na prática cooperativa, o individualismo é superado pela assistência mútua e seu fortalecimento aumenta a confiança que, juntamente com normas e cadeias de relações sociais, formam o que alguns autores denominaram por "recursos morais".

Putnam (2002) entende a confiança como a previsibilidade do comportamento do outro, da predisposição para tomar as decisões corretas, pois qualquer outro

caminho significará estar fora da rede de proteção social do grupo: isso faz com que os indivíduos acabem dando preferência à cooperação voluntária.

Para avaliação da eficácia governamental, Putnam (2002) propõe um conjunto de indicadores, no intuito de avaliar a capacidade de conduzir seus negócios internos. Para tanto, baseou-se na avaliação da continuidade administrativa, nas deliberações e na implementação das políticas públicas, através de diversos setores. São eles:

1) Indicadores relativos à continuidade administrativa

- Estabilidade do Governo: com a função de manter o apoio da maioria do legislativo e a execução de uma linha política coerente.
- Presteza Orçamentária: para aprovação do orçamento dentro do prazo e evitar atrasos no ciclo orçamentário anual.
- Serviços Estatísticos e de Informação: utilização de informação sobre os cidadãos, coletada, processada e analisada a fim de melhorar a eficácia dos serviços prestados.

2) Indicadores de continuidade e procedimentos internos de investigação do conteúdo das deliberações sobre as políticas públicas.

- Legislação Reformadora: exame do conjunto de leis nas áreas de desenvolvimento econômico, planejamento territorial e ambiental e serviços sociais, objetivando a avaliação da abrangência da legislação, sua coerência e criatividade. A análise desse ponto permite, também, a análise de opinião dos cidadãos e eleitores.
- Inovação Legislativa: conjunto de leis aprovadas, que introduzem maior dinamismo e melhor desempenho às instituições, oferecendo melhores condições de vida à população.

3) Indicadores de implementação de políticas públicas em campos como agricultura, habitação, desenvolvimento industrial, saúde e previdência social.

- Creches: forma de avaliar se os governos locais possuem a capacidade de implementar políticas no âmbito local, com recursos externos. Mensurar o número de creches em relação à quantidade de crianças.
- Clínicas Familiares: meio para avaliar a capacidade local de implementar reformas políticas. Examinar a quantidade de clínicas familiares, em relação ao número de habitantes.
- Instrumentos de política industrial: utiliza instrumentos políticos para fomentar o crescimento econômico, a saber: plano regional de desenvolvimento, plano regional de utilização da terra, parques industriais, agências de financiamento do desenvolvimento regional, consórcios de desenvolvimento e comercialização industriais e programas de capacitação no emprego.
- Capacidade de efetuar gastos na agricultura: avaliar a aplicação de recursos em agricultura, no caso uma atividade econômica crucial para muitas regiões.
- Gastos com unidades sanitárias locais (USL): gastos com unidades de saúde, como hospitais, clínicas e seguro saúde. Essa responsabilidade foi delegada pelo governo nacional. Avaliar os gastos "*per capita*" com USL.
- Habitação e desenvolvimento urbano: examina a aplicação de recursos, repassados pelo governo nacional, em habitação (tanto



pública quanto privada), incluindo recuperação de moradias, aquisição de terrenos para expansão urbana e construção de moradias.

- Sensibilidade dos governos: esse indicador avalia a sensibilidade do governo face às demandas dos cidadãos e presteza nas respostas.

A mensuração do nível de desempenho institucional ocorre a partir da composição desses indicadores, bem como fornece indicadores da qualidade da comunidade cívica local. Foi dessa forma que Putnam (2002) estudou as regiões da Itália, traçando o estágio de desenvolvimento em que cada uma se encontrava, o porquê e o como.

A prática cidadã, ou ausência da mesma, reflete a dimensão social que influencia a prática política e o desempenho institucional. As regiões que possuem um acúmulo maior de capital social, suas normas e suas redes de relações horizontais, tendem a consolidar instituições mais democráticas e com maior participação popular nas decisões políticas.

Já as comunidades que possuem menor acúmulo de capital social tendem, segundo Putnam (2002), a desenvolver práticas clientelistas, como troca de votos por empregos, dependência das autoridades e menor participação popular. As relações particulares e verticais refletem a natureza de todas as instituições inseridas no território local, sejam políticas, sociais ou econômicas, e difundem-se por todas as classes sociais, não se restringindo ao cidadão comum.

É com base no modelo putnamiano que passamos a analisar o capital social em quatro municípios baianos beneficiados pelo Programa Fome Zero: Apuarema, Nova Ibiá, Pirai do Norte e Presidente Tancredo Neves.

## 5. O CAPITAL SOCIAL NOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados da pesquisa de campo, utilizando, para isso, os dados coletados através do questionário de pesquisa constante do Apêndice A. O modelo de análise que utilizamos a partir de Putnam (2002) foi adaptado pela autora à realidade dos quatro municípios pesquisados.

### 5.1 MODELO DE ANÁLISE PARA A PESQUISA

É com base no modelo de análise apresentado a seguir que passamos a analisar o capital social em quatro municípios baianos beneficiados pelo Programa Fome Zero: Apuarema, Nova Ibiá, Piraí do Norte e Presidente Tancredo Neves.

**Quadro 10 – Indicadores Trabalhados**

Dimensões	Indicadores	Critérios
Cívica	Participação nos negócios públicos	Os cidadãos e organizações civis participam na gestão municipal?
	Relação de reciprocidade e participação no governo	Os cidadãos e organizações civis mantêm diálogo e participam nas decisões públicas?
	Ações de parcerias entre indivíduos e instituições	São formulados projetos com parceria das entidades civis?

	Estruturas sociais de cooperação	Existem estruturas sociais de cooperação? Qual a sua efetividade?
	Capacidade de estabelecer pontes externas ao local e de estabelecer parcerias entre seus indivíduos e entre organizações	Existe relação entre organizações civis do âmbito local e entidades externas?
	Presença de rádio comunitária e carros de som	Existem rádios comunitárias e carros de som no município?
	Índice de comparecimento às urnas	Qual o índice de comparecimento às urnas?
	Denúncia de fraudes nas eleições	Existem denúncias de fraudes nas eleições municipais?
Institucional	Estabilidade do governo	Houve mudança na administração pública direta (secretarias)?
	Serviços estatísticos e de informação	Quais os serviços estatísticos de informação existentes e como são utilizados?
	Escolas	Quais os investimentos em escolas realizados com recursos externos?
	Centros Comunitários de Saúde (CCS)	Quantos CCS foram criados no local com recursos externos?
	Instrumento de desenvolvimento econômico	Quais instrumentos de desenvolvimento econômico foram implementados no local?
	Capacidade de efetuar gastos na agricultura	Quanto foi aplicado de recursos na área de agricultura?
	Gastos com unidade sanitária local	Quanto foi investido em unidades sanitárias locais?
	Habitação e desenvolvimento urbano	Quanto foi investido em habitação no local e quantas unidades habitacionais foram construídas?
	Sensibilidade da burocracia	Os indivíduos são ouvidos e seus questionamentos respondidos pelas instituições públicas?

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Putnam, 2002.

## 5.2 APUAREMA

Foi pesquisado o dobro de organizações da sociedade civil em relação ao poder público. Porém essa situação não trouxe prejuízo à pesquisa, ao contrário, garantiu uma relativa diversidade no tocante às respostas. Além disso, por se tratar de um território de amplitude restrita ao município, todas as organizações tendem a interagir, ainda que não tenhamos analisado a qualidade dessa interação.

As organizações foram entrevistadas com base no roteiro assim resumido: a) cadastros gerais; b) indicadores relativos às comunidades cívicas e perfil das instituições; c) desempenho institucional, perfil dos gestores municipais; e d) desempenho do Programa Fome Zero no fortalecimento do capital social local.

Das instituições pesquisadas, sejam elas da sociedade civil ou do Poder Público, todas atuam no âmbito municipal. As áreas de atuação estão divididas em políticas públicas, no caso da Secretaria de Saúde, direitos dos trabalhadores rurais, no caso do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, e desenvolvimento sustentável, como no caso do Fórum de DLIS de Apuarema.

O público-alvo de atuação dessas entidades é, respectivamente, a população do município, os trabalhadores rurais sindicalizados e os cidadãos municipais como um todo (no caso do representante do Poder Público).

As entidades associativas do município de Apuarema encontram-se atreladas ao Poder Público, podendo ser facilmente identificadas, pois alguns representantes das associações além do fórum e conselhos municipais, são assessores do Prefeito. Durante os anos de 1999 a 2003, nenhuma ação foi proposta ou construída pelas entidades associativas. Somente no ano de 2004, juntou-se ao SEBRAE para construir projetos produtivos em benefício de seus associados e da população em geral, por iniciativa da Secretaria de Combate à Pobreza do Estado, no âmbito de

seu projeto Comunidade Empreendedora. As instituições locais referidas não se caracterizavam por serem propositoras pelo menos no período estudado. Ademais, não há como separar o poder público das entidades associativas, pois se apresentam como extensões da instituição pública.

O quadro associativo se apresenta com níveis baixos. Em Apuarema, cada associação representa 423 habitantes, o que é um percentual abaixo de 1%. Os dois conselhos existentes no município, saúde e educação, são pouco operantes e não divulgam suas atividades à comunidade, tampouco pouco as consultam quanto ao seu planejamento. Essa situação repete-se em relação às outras instituições sociais: pouco operantes, sem capacidade de agrupar os indivíduos e propor melhorias e projetos para o bem da comunidade.

O Quadro 11 é representativo das Organizações Sociais Municipais de Apuarema.

#### **Quadro 11 – Organizações Sociais Municipais – Apuarema – 2004**

Município	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS		
	Associações	Sindicatos	Conselhos Municipais
Apuarema	14	1	2

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município de Apuarema, SECOMP, 2002.

Todos os entrevistados afirmaram possuir relações com outras instituições, mas essas relações caracterizam-se por laços afetivos de amizade, diferentemente das relações mantidas com organizações externas, como o SEBRAE, EBDA e Secretarias Estaduais. Pode-se verificar as eleições das instituições da sociedade civil e a alternância do grupo gestor nas últimas eleições pelo Quadro 12.

#### **Quadro 12 – Alternância Gerencial – Apuarema**

Instituição	Período	Alternância
Sindicato	2 em 2 anos	Sim

Fóruns	Sem eleições	Não
Associação	2 em 2 anos	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos questionários aplicados, 2004.

Apesar da grande participação nas eleições municipais, como se vê na Tabela abaixo, 66,6% dos entrevistados afirmou haver denúncias de compra ou troca de votos por benefícios. Não houve alternância política, pois o novo gestor municipal pertence à mesma coligação política do anterior, dando continuidade administrativa. É claro que este dado não pode ser interpretado sem a necessária relação com a cultura política local e a tradição política vigente na Bahia.

**Tabela 2 – Informações Eleitorais – 2002**

Município	Quantidade Eleitores	Comparecimento às Urnas	% de Comparecimento às Urnas
Apuarema	4.236	4.988	96,51

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

Dos entrevistados, 100% identificou a rádio comunitária e os carros de som como sendo os meios de comunicação mais ouvidos no município, pois são gratuitos e podem ser utilizados enquanto realizam outras atividades, como, por exemplo, no trabalho na lavoura.

Dentro da própria organização, todos relatam que a comunicação é realizada verbalmente, quando da realização de reuniões, e informalmente, quando seus integrantes se encontram na cidade. Não há jornais informativos.

Nenhuma das instituições sociais possui regimento interno e todas trabalham sem normas e sem uma padronização de ações. Esse fato faz com que todos os processos fiquem centralizados nas mãos de poucos. Significa dizer que, em caso de alternância na participação dos cidadãos, essas instituições estão marcadas pela descontinuidade de ações.

Toda a comunicação entre os membros, como vimos, é feita via oral, mesmo as consultas das demandas das comunidades, geralmente em reuniões programadas para essa finalidade.

A polarização ideológica é presente no município. O prefeito municipal representa o partido da situação, referindo-se ao partido do Governador, em oposição ao partido do Governo Federal. Logo, os representantes dos partidos coligados ao Governo Federal estão em permanente disputa com os partidários da prefeitura municipal (Quadro 13).

**Quadro 13 – Filiação Partidária dos Gestores Municipais – 2000/2004**

MUNICÍPIO	ANO 2000	ANO 2004
APUAREMA	PL	PRP

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados do IBGE, 2004.

A postura adotada pela Gestão Municipal é entendida como conservadora, ou seja, permite uma menor participação popular, caracterizada pela centralização administrativa e de poder (tomada de decisões), de relações verticais com as demais organizações dos municípios e com os cidadãos.

A relação do poder público local com os partidos de oposição e com as instituições (associações, sindicatos, etc.), bem como com simples cidadãos, é configurada por embates ideológicos e conflitos. Há pouco espaço para o diálogo, e não há participação dos representantes de instituições sociais, bem como da população em geral.

O resultado dessa situação é o reduzido número de políticas públicas que contemplem essa parcela da população local. Da mesma forma, as instituições da sociedade civil não conseguiram, até o momento, a elaboração e implementação de projetos sociais elaborados por eles ou em parceria com instituições externas.

Essa prefeitura, bem como as instituições ligadas a elas, possuem relações verticais e de dependência com relação ao Governo Estadual, seguem as diretrizes políticas, sem questionar. E, para agravar o quadro, a prefeitura depende, quase que exclusivamente, do Fundo de Participação Municipal – FPM, que gira em torno de R\$ 161.000,00 ao mês, muito baixo para incrementar uma economia local quase que inexistente. Os Quadros 14 e 15 mostram essa situação. Já as instituições da sociedade civil possuem o mesmo tipo de relação de dependência com o poder público municipal, não dispondo de muita autonomia.

#### Quadro 14 – Informações Financeiras Municipais – 2003

MUNICÍPIO	FPM R\$ (VALOR MÉDIO MENSAL)	PIB R\$	PIB PER CAPITA R\$
APUAREMA	161.510,82	23.646,00	3.282,00

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

#### Quadro 15 – Indicadores Sociais Básicos – 2003

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	MATRÍCULAS ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO
APUAREMA	7.204	3.174

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

A relação entre governo local e eleitores é fraca. As demais instituições não possuem relações de parcerias, apenas tomando conhecimento das ações da Prefeitura, devido às relações de amizade com alguns de seus membros.

As organizações entrevistadas possuem relações de comunicação e troca de informações com outras instituições, através dos laços de amizade existentes entre os cidadãos. Dessa forma, conseguem se ajudar mutuamente e cooperar entre si.

Com relação ao indicador de estabilidade do gabinete, tanto no poder executivo local quanto nas organizações sociais pesquisadas, entendendo-se gabinete como poder dirigente, não há alterações no período de 2002 a 2004,



podendo cumprir suas orientações estratégicas. No caso das organizações, as eleições para seu quadro executivo são realizadas, em média, de dois em dois anos, sendo que puderam cumprir exatamente esse prazo. Além disso, todas as organizações pesquisadas informaram que seus associados ou participantes possuem linhas de pensamento convergentes, facilitando a condução dos trabalhos.

A instituição pública local não possui serviço estatístico e de informação. A coleta de dados, e seu processamento, são efetuados de forma empírica pelo poder público, através de reuniões, sem qualquer embasamento teórico ou processo metodológico para análise dos mesmos.

O uso dos instrumentos tecnológicos é restrito aos funcionários do poder público local, servindo para transmissão de dados cadastrais dos programas dos governos federal e estadual.

Apuarema, como os outros três municípios pesquisados, possui um Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLIS)<sup>15</sup>, mas não possui um Plano Diretor Urbano. O primeiro instrumento foi construído de forma participativa, com seus dados mensurados e analisados por profissionais especializados. O documento final contém sua história, realidade atual, fraquezas, oportunidades e as demandas existentes no local, disponível na Prefeitura e em mãos de alguns representantes de instituições sociais. O documento é passível de consulta, mas ninguém o faz. O plano que deveria servir de base encontra-se engavetado, sem utilidade.

O indicador de escolas existentes no município foi utilizado no intuito de aferir a capacidade do local para implantação de políticas públicas educacionais, com recursos externos. Entretanto, somente as escolas de nível médio possuem

---

<sup>15</sup> Esse Plano de Desenvolvimento Local Sustentável foi realizado em todos os municípios inseridos no Programa de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável – Faz Cidadão, do governo do Estado da Bahia, no período de 2000 a 2002, elaborado pelas seguintes instituições: Universidade Federal da Bahia – UFBA, Universidade Estadual da Bahia – UNEB, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, e Universidade Estadual Santa Cruz – UESC, entre outras.

investimento externo, enquanto as escolas de 1º Grau têm seu custo assumido pela Prefeitura (Quadro 15).

Para a construção dessas escolas, foram utilizados recursos orçamentários do município e de fundos e projetos específicos do governo federal e estadual, em gestões passadas. Atualmente, aguarda-se o envio de recursos ou criação de programas voltados para a educação, com a finalidade de melhorar a qualidade do ensino e da infra-estrutura das unidades escolares.

Apesar de todo o investimento feito até o momento, os resultados ainda estão aquém do esperado. A quantidade de escolas disponíveis não atende as demandas do local, implicando a existência de turmas escolares multisseriadas, isso é, alunos de diversos anos escolares na mesma turma, situação presenciada no local na visita ao município. O Programa Fome Zero não investiu em educação nos municípios.

Para a pesquisa do indicador “Centro Comunitário de Saúde’, utilizou-se a relação com Postos de Saúde da Família – PSF, pois se caracteriza como uma importante ação de política pública para o local, assim como para o Programa Fome Zero, pois é nesse âmbito que alguns objetivos do Programa se inserem.

**Tabela 3 – Investimentos e Cobertura do Programa Saúde na Família – 2004**

Município	População (2000)	PSFN. de equipe	Famílias Atendidas (%)	RECURSOS (R\$)		
				Governos / Esferas		
				Federal	Estadual	Municipal
Apuarema	7.443	1	48%	De 2.801,00 a 5.400,00, de acordo a cobertura do município.	1.414,00	Variam de acordo com a estrutura disponibilizada pelo município e número de agentes comunitários de saúde

Nota: O município possui IDH menor que 0,7 e recebe, do Governo Federal, adicional de 50% do recurso.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Secretaria da Saúde, 2004.

O PSF foi criado em 1997, e lançado na Bahia em 1998, em uma iniciativa do Governo Federal, em parceria com os governos estaduais e municipais, tendo como objetivo diminuir as desigualdades entre os indivíduos e oferecer serviço de atenção básica em saúde. A equipe é composta por 1 médico, 1 enfermeiro, 2 auxiliares de enfermagem, 1 cirurgião-dentista, 1 técnico de saúde bucal e 1 atendente de consultório dentário. A quantidade de agentes comunitários de saúde varia de município para município. Nos municípios beneficiados pelo Programa Mais Vida, do Governo do Estado, envolvendo 54 municípios do estado da Bahia que possuem PSF, a média percentual de crescimento desse programa é de 20% ao ano, como é em Apuarema. Com esses números, pode-se perceber a importância do PSF para as três instâncias administrativas governamentais. No caso de Apuarema, apesar do atendimento do PSF não cobrir o município todo, os resultados são notados pela redução de incidência de doenças e a presença dos cidadãos em campanhas e nos postos de saúde. Se não houvesse PSF, o atendimento na área de saúde seria muito pior, com resultados extremamente negativos.

O município de Apuarema não possui indústrias. Putnam (2002) indica algumas manobras utilizadas como fator de atração de indústrias para as cidades, entre elas:

- Plano Regional de Desenvolvimento Econômico: insere-se nos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios – PDLIS, que o município possui, sendo que o âmbito não é regional, mas local. Além disso, existe um Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, para a Região do Litoral Sul, que contempla o estudo econômico da região e indicadores de investimentos da qual a amostra deste estudo faz parte, mas que não é

utilizado pelos municípios. As organizações não têm conhecimento desse documento ou não têm acesso a ele.

- Plano Regional de Utilização da Terra: não existe no local um Plano Regional de Utilização da Terra com a mesma estrutura e qualidade do Plano de Desenvolvimento Sustentável. A orientação jurídica é realizada com base em mais de 50 leis e decretos, que normatizam as terras devolutas do estado da Bahia, sendo a primeira lei, nº 601, datada de 18/09/1850, posta em vigor pelo regulamento nº 1.318, de 30/01/1854 (GARCEZ e MACHADO, 2001)
- Parques Industriais: aqui entendidos como sendo a “aglomeração planejada de unidades industriais, cujo estabelecimento visará a objetivos de fomento industrial” (Ministério do Planejamento e da Administração do Território. Lei nº 232/92 de 22 de outubro). Portanto, se em Apuarema não existem indústrias, muito menos haverá parques industriais.
- Agências de Financiamento do Desenvolvimento Regional: os investimentos realizados no município deveriam ser oriundos de agências do Banco do Nordeste ou Banco do Brasil, porém não há financiamentos sendo concedidos ao município, nem projetos sendo implantados que necessitem do aporte de financiamentos. Apenas a SEAGRI, através da EBDA, e o PRONAF/MDA, aportam recursos de menor porte para os agricultores familiares, com o PRONAF A (R\$ 500,00) e o PRONAF B (R\$ 1.000,00). Os investimentos, de fato, são poucos e dispersos, e quase nenhuma ação foi proposta para pleitear investimentos por parte das instituições financiadoras.
- Consórcio de Desenvolvimento e Comercialização Industriais: o município de Apuarema não faz parte de nenhum consórcio de desenvolvimento, apenas da Associação dos Municípios do Baixo Sul - AMUBS. No entanto, pouco ou

quase nada foi feito por esse município através da AMUBS. O programa Fome Zero possui dois consórcios de Segurança alimentar e desenvolvimento local, porém Apuarema não faz parte de nenhum deles.

- **Programas de Capacitação no Emprego:** em geral, os municípios não possuem programas de capacitação no emprego. A realização desse tipo de atividade acontece quando ocorre a articulação com programas governamentais, como é o caso do Programa Comunidade Empreendedora, do Estado, que tem como finalidade desenvolver atividades vocacionais das cidades na lógica de empreendimentos, cuidando-se da produção até à comercialização dos produtos desenvolvidos. Esse programa possui, no seu escopo, planos de capacitação para a produção agropecuária e tecnológica. Por conta disso, o município de Apuarema recebeu capacitação para atividades de artesanato, atividade de maior destaque no local. Com relação ao Programa Fome Zero, apenas foi realizada a capacitação dos Agentes Locais de Segurança Alimentar, na época da implantação do programa, não se providenciando qualquer capacitação ao município.

Não foi possível coletar o montante de investimentos realizados pela Prefeitura, tampouco o investimento realizado pelo Programa Fome Zero no local, no tocante ao indicador de Gastos com a Agricultura, mas o Quadro 16 mostra o valor investido pelo Governo do Estado.

**Quadro 16 – Investimentos Financeiros do Governo do Estado – 2003 / 2004**

Municípios	Investimentos R\$	
	2003	2004
APUAREMA	– 0 –	– 0 –

Nota: Os valores acima levantados referem-se a investimentos municipalizados. Os recursos contidos em programas e projetos não são municipalizados, sendo disponíveis apenas os valores globais. Fonte: SPO/SEPLAN, 2003 e 2004.

A agricultura é a atividade mais importante para esse município, porém investimentos nessa área têm sido insignificantes nos últimos anos. Soma-se a essa situação a pouca capacidade das instituições locais, sejam públicas, privadas ou do Terceiro Setor, de captar recursos externos e a ineficiência administrativa das mesmas instituições. O que se tem como resultado é, além de um baixo investimento financeiro, o atraso tecnológico e o não aproveitamento das vocações produtivas locais. Apenas mantêm-se o aporte de recursos para custeio com vacinação de gado, compra de semente e a precária assistência técnica rural (recursos estes que não aparecem nos quadros abaixo, pois não são municipalizados)

O presente município apresenta baixo investimento em Unidades Sanitárias Locais, tendo estado o investimento em saúde, nesses últimos anos, aquém da necessidade municipal. A última grande ação na área foi realizada na gestão anterior do Governo Federal, através do Programa Alvorada.

Com isso, a incidência de doenças e mortandade, relacionadas à inexistência de unidades sanitárias, continua acima dos índices esperados e recomendados por organizações nacionais e internacionais.

Com relação à Habitação e Desenvolvimento Urbano, a pesquisa revela que o único investimento realizado, nessa área, foi muito abaixo do necessário. O poder público municipal construiu um total de 50 casas populares, mas isso continua bem abaixo da demanda do município.

Para finalizar, o indicador de Sensibilidade da Burocracia refere-se, especificamente, à presteza do serviço público municipal em responder aos questionamentos dos indivíduos e como orientá-los. Apesar de não ter sido utilizado o expediente do autor Robert Putnam (2002), os pesquisados foram

questionados sobre o atendimento às suas demandas. Obteve-se como resultado, dado por 100% dos entrevistados, que o poder público local atende às suas necessidades enquanto indivíduos porque, no município, todos se conhecem ou conhecem alguém que tem acesso aos serviços e pode favorecer o atendimento por amizade ou laços familiares.

Com relação ao Programa Fome Zero, 100% dos entrevistados respondeu que o programa trouxe benefícios, principalmente pela oportunidade dos beneficiários obterem uma renda mínima para satisfazerem suas necessidades básicas de alimentação, garantindo uma quantidade de alimentos para as famílias. No entanto, apenas 33,3% lembrou que esse recurso está ajudando a incrementar a economia local, através das compras nos estabelecimentos da cidade.

O acesso às informações relativas ao programa não é possível, conforme afirmou 100% dos entrevistados, embora estejam disponíveis pela Internet, no *site* do Programa. Como 50% das pessoas não possui acesso a computadores, e com a desarticulação dos comitês gestores, a população desconhece essas informações, prejudicando o monitoramento do programa nos municípios.

### **5.3 NOVA IBIÁ**

A atuação das instituições da sociedade civil e do poder público no município de Nova Ibiá é realizada em nível municipal, sendo suas áreas de atuação divididas em políticas públicas, através da Secretaria de Assistência Social, desenvolvimento sustentável, com o Fórum de DLIS e produção rural, especificamente mel e seus derivados, pela Associação de Apicultores Rio do Peixe de Nova Ibiá.

O público-alvo das entidades acima mencionadas constitui-se de produtores rurais (apicultores) associados, os cidadãos pertencentes ao Fórum e a população em geral.

Entretanto, 66,6% dos entrevistados afirmam haver privilégios e desigualdades no município. Em sendo um município bem pobre, as diferenças são mais aparentes, pois quando um cidadão acumula riqueza se destaca no cenário atípico da simplicidade local.

Em relação à atuação das entidades associativas, as mesmas apresentam características semelhantes quanto à estagnação na mobilização da sociedade civil. As associações, que deveriam ter caráter representativo e reivindicativo, encontram-se dependentes e atreladas aos desígnios do poder público. Um dos fatores que explicam essa situação é o fato da Prefeitura ser o maior empregador local. A falta de renda e atividades produtivas para os cidadãos alimenta o ciclo de clientelismo e troca de favores entre as partes.

Constam da rede associativa municipal 18 entidades sociais, o que representa menos de 1% de entidades por habitantes, já que sua população é composta por 7.166 pessoas. Os três conselhos existentes no município, de saúde, educação e assistência social, pouco trabalham e pouco se relacionam com as demais entidades. O Quadro 17 mostra a representação das organizações sociais de Nova Ibiá.

**Quadro 17 – Organizações Sociais Municipais – Nova Ibiá – 2004**

Município	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS				
	Associações	Cooperativas	Sindicatos	Conselhos Municipais	Fóruns
NOVA IBIÁ	13	00	01	03	01

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município de Nova Ibiá, SECOMP, 2002.



Os entrevistados afirmam possuir relações com outras instituições locais, mas com relação ao poder público e a sociedade civil, o diálogo é escasso, bem como as relações de cooperação e parceria. Logo, não há participação das entidades, nem da população nas decisões públicas locais, praticamente não mantêm contato com entidades civis de outras localidades. As relações e a comunicação com o Programa Fome Zero inexistem no local e acontecem quando o município liga para a coordenação do Programa em busca de informação.

No próprio município, essas relações ocorrem entre as instituições no nível da amizade pessoal, mas há união para benefício coletivo. Recentemente, no ano de 2004, as instituições sociais se aproximaram de instituições externas como o SEBRAE e a EBDA, principalmente. A alternância da gestão das entidades civis acontece por períodos (vide Quadro 18).

**Quadro 18 – Alternância Gerencial – Nova Ibiá**

Instituição	Período	Alternância
Sindicato	2 em 2 anos	Sim
Prefeituras	4 em 4 anos	Não houve alternância política, mas continuidade administrativa, já que o novo gestor é da mesma coligação.
Fóruns	Sem eleições	Não
Associação	2 em 2 anos	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos questionários aplicados, 2004.

As eleições municipais foram marcadas por uma grande participação, traduzida em votos, conforme mostra a tabela 4, mas segundo 66% dos entrevistados, ocorreram vários casos de troca de favores nas eleições.

**Tabela 4 – Informações Eleitorais – 2002**

Município	Quantidade de Eleitores	Comparecimento às Urnas	% de Comparecimento às Urnas
NOVA IBIÁ	4.758	4.511	94,81

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

Os meios de comunicação mais utilizados no município são a televisão e o rádio tradicional, pois não existem rádios comunitárias com programação local. O carro de som também é largamente utilizado para informar aos cidadãos de reuniões, programas públicos ou qualquer mensagem de interesse coletivo.

Assim como ocorre em muitos municípios, Nova Ibiá também é marcada pela polarização ideológica, o que dificulta o diálogo entre poder público e sociedade civil, especialmente se os cidadãos não forem do mesmo partido da Prefeitura. Porém, o fato de haver membros de associações inter-relacionados com a Prefeitura, o diálogo ainda é mantido, ainda que não se tenha traduzido em participação efetiva da população nas decisões públicas ou na elaboração conjunta, entre poder público e sociedade civil, de projetos para benefício da comunidade.

#### **Quadro 19 – Filiação Partidária dos Gestores Municipais – 2000/2004**

MUNICÍPIO	ANO 2000	ANO 2004
NOVA IBIÁ	PL	PFL

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados do IBGE, 2004.

A Prefeitura de Nova Ibiá encontra-se em situação de dependência com o Governo do Estado. Tal situação também acontece com as associações, em relação ao poder público municipal. A arrecadação da Prefeitura se dá, praticamente, através do Fundo de Participação Municipal – FPM. O valor fica abaixo das necessidades dos cidadãos, portanto pouca coisa é implementada no âmbito local pela Prefeitura, conforme Quadros 20 e 21.

#### **Quadro 20 – Informações Financeiras Municipais – 2003**

MUNICÍPIO	FPM R\$ (VALOR MÉDIO MENSAL)	PIB R\$	PIB <i>PER CAPITA</i>
Nova Ibiá	195.789,66	42.671,00	6.872,00

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

**Quadro 21 – Indicadores Sociais Básicos – 2003**

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	MATRÍCULAS ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO
NOVA IBIÁ	7.166	2.934

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados do IBGE, 2004.

Com relação aos indicadores institucionais, o município encontra-se em situações variadas, a depender da área em questão. A formação do secretariado do poder público local não foi alterada, sendo cumprido do início ao fim do ano de 2004, com as decisões estratégicas definidas. Registra-se que não houve qualquer influência de agentes externos que tenha interferido na composição do gabinete, tampouco a implantação de Programas como o Fome Zero.

Nova Ibiá não possui serviço estatístico e de informação, os equipamentos de informática são utilizados apenas para cadastramento e trabalhos burocráticos do Poder Público de forma não-profissional. Os equipamentos tecnológicos são poucos e somente utilizados por alguns funcionários que realizam algumas atividades, basicamente de cadastramento de programas sociais e informações relativas à atividade da prefeitura. O Programa de Inclusão Digital do Fome Zero ainda não foi implantado, não podendo ajudar a situação municipal.

O município construiu seu Plano de Desenvolvimento Local Sustentável na época do Programa Faz Cidadão, do Governo Estadual, de forma participativa e juntamente com entidades educacionais como facilitadoras, mas não possui Plano Diretor. Apesar do documento final encontrar-se disponível na Prefeitura e no Fórum de DLIS, praticamente não é utilizado enquanto instrumento de planejamento.

Algumas das escolas municipais, dispostas no Quadro 3, capítulo 3 desta dissertação, ainda possuem casos de turmas multisseriadas e professores não formados em sala de aula. O recurso para construção de escolas é oriundo do

município, no caso das escolas de 1º grau, e de fundos e projetos específicos dos Governos Federal e Estadual, no caso das escolas de ensino médio. Porém, pouco se investe em capacitação dos professores locais. Nem mesmo o Governo Federal fez investimentos na área, até o momento. A situação encontrada é a de precariedade das instalações. Apesar disso, a merenda escolar continua sendo um grande atrativo para as crianças e suas respectivas mães.

Apesar da importância do Programa Saúde na Família (PSF), até o momento o posto implantado não está em funcionamento e o município conta apenas com os Agentes Comunitários de Saúde. Nesse caso, o Governo Federal está aportando recursos para a implantação do Posto de PSF, em parceria com a Prefeitura Municipal.

Nova Ibiá não conta com indústria em seu território. A economia é baseada na agricultura e pecuária (esta, de menor importância). Da mesma forma, não possui Plano de Desenvolvimento Econômico, apenas o que está inserido no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município, mas de âmbito local. O Plano de Desenvolvimento Regional da CAR para a Região Litoral Sul é desconhecido dos entrevistados. Também não existe, em Nova Ibiá, um Plano Regional de Utilização da Terra, apenas o que está determinado em lei.

A base dos investimentos no município vem de fonte do Governo do Estado e pouco ou quase nada acontece através das Agências de Financiamento. A presença mais forte é a do PRONAF/MDA que propicia financiamento aos agricultores familiares no valor entre R\$ 500,00 e R\$ 1.000,00.

O Programa Fome Zero, até o momento, não realizou investimento em indústria, tampouco incrementou as agências de financiamento. Não foi feita reforma agrária e nem construiu com o município um Plano de Desenvolvimento Regional ou

de Terras. Enfim, sua atuação restringe-se aos programas de transferência de renda e ao Programa Saúde na Família, basicamente.

O município de Nova Ibiá, pertencente ao Consórcio do Rio das Contas, teve acesso a recursos do Governo Federal para o pólo de fruticultura. Porém, antes do investimento ter sido aplicado, o projeto foi paralisado por interferências políticas, no ano de 2004, decorrente das eleições municipais.

Em Nova Ibiá, além do Programa Comunidade Empreendedora do Governo do Estado, no qual realiza capacitação em atividade produtiva, o município conta, também, com capacitação na confecção de doces, defumados, laticínios e clonagem da lavoura cacaueteira, pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR, em convênio com o Poder Local. Porém, essas capacitações são realizadas eventualmente e os treinandos, muitas vezes, não estão trabalhando ou empregados na área, bem como não têm perspectivas para tal.

Com relação ao Programa Fome Zero, apenas foi realizada a capacitação dos Agentes de Segurança Alimentar, na época da implantação do programa, não se providenciando qualquer capacitação aos municípios após isso.

Conforme vemos no Quadro 22, investimento nenhum foi enviado para projeto específico de agricultura no local. Apenas, mantêm-se o aporte de recursos para custeio com vacinação de gado, compra de semente e a precária assistência técnica rural (recursos esses que não aparecem nos quadros abaixo, pois não são municipalizados).

**Quadro 22 – Investimentos Financeiros do Governo do Estado  
2003 / 2004**

Municípios	Investimentos R\$	
	2003	2004
Nova Ibiá	– 0 –	– 0 –

Fonte: SPO / SEPLAN, 2003 e 2004.

Nada foi realizado nos últimos anos em Unidade Sanitária Local e a última ação ocorreu com o Programa Alvorada, no ano de 2002, propiciando, a, continuidade a incidência de doenças e falecimentos por carência de equipamentos de higiene.

O investimento em habitação também é pouco relevante, contando com o projeto, já assinado e recurso liberado para construção de 100 casas, sendo que foi planejada a construção de 170 casas, através do Programa de Subsídio a Habitação de Interesse Social – PSH, que conta com a parceria do Governo Federal.

Com relação à Sensibilidade da Burocracia, os pesquisados afirmaram que o poder público local ouve as suas demandas e queixas, porém pouco faz para resolvê-los. A solução acontece quando se é partidário do poder.

Com relação ao Programa Fome Zero, 33% responderam que tiveram suas demandas atendidas quando em contato com a coordenação do Programa, apesar do pouco contato entre cidadãos e Programa Fome Zero.

Os entrevistados se queixaram da forma como foi esvaziado o comitê gestor e afirmaram que houve muita reclamação e decepção, por parte dos cidadãos.

#### **5.4 PIRAÍ DO NORTE**

Da mesma forma que os municípios anteriores, em Pirai do Norte foi pesquisado o dobro de organizações da sociedade civil em relação ao poder público. Todas as organizações sociais são atuantes na localidade, sendo que as áreas de atuação incluem, por exemplo, o desenvolvimento sustentável (caso do Fórum de DLIS) e a geração de renda (como a associação das doceiras de Pirai do Norte). Seu público-alvo é composto da população municipal, de associados e dos cidadãos em geral.

Apesar das entidades da sociedade civil ainda se encontrarem atreladas ao poder público, já é possível antever certa autonomia. Algumas associações, como a das doceiras e a de artesanato, mantêm atividades produtivas, fruto de sua iniciativa na elaboração e implementação desses projetos. E já estão se organizando para buscar novas parcerias e investimentos para o local, através de instituições externas, sejam elas Secretarias de Estado, empresas públicas ou privadas, etc.

Apesar dos êxitos conquistados pelas associações, o quadro associativo do município ainda é incipiente, contando com apenas 17 entidades, o que representa uma baixa capacidade associativa, também com percentual abaixo de 1% em relação à sua população. Entretanto, a atuação de algumas dessas entidades deu um salto de qualidade através da execução dos projetos da agroindústria e do artesanato. Isso serviu de capacitação prática e, contando com a ajuda de órgãos como o SEBRAE, está resultando em novos projetos, no intuito de inserir novas associações e beneficiar novos indivíduos da comunidade.

Os cinco conselhos existentes no município são pouco ativos e praticamente não se relacionam com as demais instituições do local, nem fazem divulgação de suas atividades.

#### **Quadro 23 – Organizações Sociais Municipais de Piraí do Norte – 2004**

Município	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS				
	Associações	Cooperativas	Sindicatos	Conselhos Municipais	Fóruns
PIRAÍ DO NORTE	10	00	01	05	01

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município de Piraí do Norte, SECOMP, 2002.

Todos os entrevistados, representantes das entidades citadas, afirmaram possuir relações com outras instituições, sejam do município ou fora dele. Essas relações se dão tanto no campo afetivo quanto no campo cívico. As relações com as

instituições externas, como o SEBRAE, a EBDA, as Secretarias Estaduais e o Banco do Nordeste, têm se fortalecido e gerado bons frutos, como a criação da Associação de Doceiras de Piraí do Norte.

Com relação às eleições das instituições da sociedade civil e à alternância do grupo gestor, nas últimas eleições, a situação é a que se apresenta no Quadro 24.

**Quadro 24 – Alternância Gerencial – Piraí do Norte**

Instituição	Período	Alternância
Sindicato	2 em 2 anos	Sim
Prefeituras	4 em 4 anos	Não houve alternância política, mas continuidade administrativa, já que o novo gestor é da mesma coligação.
Fóruns	Sem eleições	Não
Associação	2 em 2 anos	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos questionários aplicados, 2004.

As últimas eleições, em 2004, contaram com grande participação da população local (Quadro 25) e trouxe uma surpresa: a eleição de um prefeito ligado às instituições da sociedade civil e de um vereador membro do Fórum de Desenvolvimento Sustentável Local. Essa situação deveu-se ao trabalho de parceria entre política local e as entidades sociais. Ainda assim, os pesquisados responderam persistir a troca de favores durante a eleição, mas em grau muito menor que o passado.

**Quadro 25 – Informações Eleitorais – 2002**

Município	Quantidade Eleitores	Comparecimento às Urnas	% de Comparecimento às Urnas
Piraí do Norte	6.004	4.875	81,20

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

No município de Piraí do Norte, não há rádios comunitárias, sendo a comunicação realizada basicamente através de carros de som. A televisão e o rádio



comum são utilizados, mas não possuem programação local. O município já enviou documentação à Brasília para dar entrada na licença de uma rádio comunitária, pois crêem na importância de um veículo de comunicação de massa.

Entretanto, nenhuma das instituições sociais, à exceção da Associação de Doceiras, possui regimento interno ou planejamento de ações. A associação possui planos de ações, formulados conjuntamente com o SEBRAE, e a participação é efetiva a todos os membros da associação, que possuem, também, poder de decisão. Pelo menos é o que transparece do discurso das lideranças entrevistadas.

Apesar da relação de parceria entre organizações civis e poder público, ainda ocorre a polarização ideológica. Os representantes políticos e institucionais, que não são a favor do poder público local, não são ouvidos. O Prefeito municipal representa um partido de situação, alinhado ao Governo do Estado e em oposição do Governo Federal. Logo, estão em campos ideológicos opostos e em permanente disputa. A prefeitura depende quase que exclusivamente do Fundo de Participação Municipal – FPM, o que pouco representa face aos problemas encontrados no município. Os Quadros 26 e 27 ilustram essa situação.

#### **Quadro 26 – Filiação Partidária dos Gestores Municipais – 2000/2004**

MUNICÍPIO	ANO 2000	ANO 2004
PIRAÍ DO NORTE	PSC	PHS

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

A postura adotada pela Gestão Municipal é entendida como moderada. Apesar das disputas ideológicas, o poder público negocia com as entidades civis e as apóia em projetos que tragam recursos e benefícios ao local, segundo as informações dadas.

### Quadro 27 – Informações Financeiras Municipais – 2003

MUNICÍPIO	FPM R\$ (VALOR MÉDIO MENSAL)	PIB R\$	PIB PER CAPITA
PIRAÍ DO NORTE	195.839,17	13.810.000,00	1.459,00

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

### Quadro 28 – Indicadores Sociais Básicos – 2003

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	MATRÍCULAS ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO
PIRAÍ DO NORTE	9.468	3.714

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

A relação entre o governo local e os eleitores é pouco densa, mas é marcada por uma postura mais flexível. As informações a respeito das ações do poder público municipal ainda são centralizadas. As organizações entrevistadas possuem relações de comunicação e troca de informações com outras instituições, através das reuniões promovidas pelo Fórum DLIS e pela Associação de Doceiras, mas também pela relação de amizade que une a comunidade. Dessa forma, conseguem ajudar-se mutuamente e cooperar entre si, através da troca de informações.

Com relação ao Programa Fome Zero, o município não possui nenhuma comunicação com o Programa, mantendo apenas contato telefônico para trocar alguma informação. O fato de o Comitê Gestor ter perdido suas funções no local só fez afastar o Programa dos cidadãos.

Com relação ao indicador de Estabilidade do Gabinete, o poder executivo local não sofreu alterações no período de 2002 a 2004, podendo cumprir suas orientações estratégicas planejadas originalmente.

Quanto aos serviços estatísticos e de informação, deve-se salientar que são inexistentes no município. Até o acesso à tecnologia é restrita para utilização de cadastramento de programas sociais e atividades administrativas da Prefeitura. O

programa de inclusão digital, previsto pelo Fome Zero, ainda não foi implementado no município.

O município possui apenas o Plano de Desenvolvimento Local Sustentável, mas não possui Plano Diretor Urbano. O primeiro instrumento foi construído de forma participativa, com seus dados mensurados e analisados por profissionais especializados oriundos de universidades. O documento, contendo todas as informações municipais, encontra-se disponível na Prefeitura e no Fórum DLIS, e está sendo utilizado para elaboração de projetos de geração de renda para os cidadãos. Dessa forma, Piraí do Norte tem um instrumento de Planejamento Estratégico útil em mãos, que vem ajudando na obtenção de benefícios para o local, através da construção de projetos para a comunidade, com base em suas potencialidades.

O indicador de escolas existentes no município foi utilizado no intuito de aferir a capacidade do local para implantação de políticas públicas educacionais, com recursos externos. A situação do município de Piraí do Norte encontra-se disposta no Quadro 4, do capítulo 2, deste trabalho.

A construção das escolas de 1º grau foi possível graças aos recursos investidos pelo poder público municipal; já as escolas de 2º grau foram construídas com recursos oriundos de fundos e projetos específicos dos governos federal e estadual, em gestões passadas. A necessidade de capacitação dos professores é grande, pois existe um número considerável de leigos, bem como de turmas multisseriadas, porém os investimentos são escassos para essa ação específica. Com relação ao Programa Fome Zero, até o momento nenhum recurso foi investido para a educação no município.

Não foi, até hoje, montado Programa Saúde da Família no Município de Piraí do Norte. A população conta apenas com o posto de Saúde do Sistema Único de Saúde. Em casos de maior gravidade, o paciente é enviado ao município mais próximo e de melhor estrutura de atendimento, no caso, Gandú.

Piraí do Norte possui, apenas, a pequena indústria de doces da associação; não possui outras indústrias, muito menos parque industrial.

O Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, para a Região do Litoral Sul, que contempla o estudo econômico da região e indicadores de investimentos, do qual a amostra deste estudo faz parte, não é utilizado pelo município e a maioria dos cidadãos sequer tem conhecimento desse documento.

Não existe em Piraí do Norte Plano Regional de Utilização da Terra. Os financiamentos têm sido realizados, basicamente, pelas secretarias de Estado, Município e SEBRAE. Mas, a associação encontra-se em negociação para ter acesso a maiores investimentos e ampliação do seu negócio. Piraí do Norte conta também com investimento do PRONAF, que aporta recursos de menor porte para os agricultores familiares, através dos PRONAF A e PRONAF B, no valor entre R\$ 500,00 e R\$ 1.000,00, por família

Em termos dos Consórcios de Desenvolvimento e Comercialização Industriais, o Município de Piraí do Norte não participa de nenhum. Apesar da existência do CONSAD, no âmbito do Programa Fome Zero, Piraí do Norte não faz parte.

Embora não exista um Programa de Capacitação no Emprego, foram realizadas capacitações em fruticultura, no âmbito do Programa Estadual

Comunidade Empreendedora. Esse dado chama a atenção, pois um município com pretensões de crescimento necessitaria de maior incentivo na área de capacitação.

Com relação ao Programa Fome Zero, chegou a ser realizada a capacitação inicial dos Agentes Locais de Segurança Alimentar, na época da implantação do Programa, mas não se providenciou qualquer formação complementar.

Não foi possível coletar o montante de investimentos realizados pela Prefeitura, tampouco o investimento realizado pelo Programa Fome Zero no local, no tocante ao indicador de Gastos com a Agricultura, mas o Quadro 29 mostra o valor investido pelo Governo do Estado.

**Quadro 29 – Investimentos Financeiros do Governo do Estado  
2003 / 2004**

Municípios	Investimentos R\$	
	2003	2004
PIRAÍ DO NORTE	– 0 –	– 0 –

Nota.: Os valores acima levantados referem-se a investimentos municipalizados. Os recursos contidos em programas e projetos não são municipalizados, sendo disponíveis os valores globais.  
Fonte: SPO / SEPLAN, 2003 e 2004.

Assim como nos municípios anteriores, Piraí do Norte não conta com maiores investimentos na área de agricultura. Os recursos aportados resumem-se a custeio com vacinação de gado, compra de semente e a precária assistência técnica rural (recursos estes que não aparecem nos quadros abaixo, pois não são municipalizados). Os recursos naturais abundantes do Município de Piraí do Norte não são aproveitados com a exploração racional da diversificação da agricultura, devido à carência de investimentos financeiros, melhor assistência técnica rural e incremento tecnológico.

O município não apresenta investimentos em Unidades Sanitárias Locais e o último investimento aconteceu com o Programa Alvorada, em 2002. Com isso,

prossegue a incidência de doenças e mortandade relacionadas à ausência de equipamentos de higiene.

O indicador de Habitação não apresentou resultados melhores. Houve um convênio com o Programa de subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, para a construção de 200 casas, mas até o momento da realização da pesquisa, só havia sido repassado recurso para 50 casas.

Finalizando, o indicador de sensibilidade da burocracia demonstra a melhoria do contato com os cidadãos: nenhum dos entrevistados teceu comentários negativos com relação a esse indicador. Contudo, pontuaram que apenas o atendimento de seus questionamentos não é suficiente, e gostariam de ver efetivados os serviços necessários à melhoria da qualidade de vida da população de Piraí do Norte.

Com relação ao Programa Fome Zero, 100% dos entrevistados responderam que o Programa trouxe benefícios apenas na área de políticas de transferência de renda, mas colocaram que os investimentos são pouco numerosos e somente o Programa Saúde na Família está operante no município. Não há contato, nem troca de informações, e os investimentos são baixos e pouco visíveis para a população.

## **5.5 PRESIDENTE TANCREDO NEVES**

Também em Presidente Tancredo Neves foi pesquisado o dobro de organizações da sociedade civil em relação ao poder público.

A atuação das entidades civis e do poder público é de âmbito municipal, e a atuação é variável de acordo com a instituição. A atuação pode ocorrer nos campos do cooperativismo, políticas públicas locais e desenvolvimento sustentável. O público-alvo também é variável e atinge a população do município, os trabalhadores cooperativados e os cidadãos municipais.

As entidades associativas do município atuam praticamente à parte do poder público. Isso acontece pela falta de apoio e de diálogo entre as partes. As organizações civis realizam suas atividades contando com a parceria de organizações externas ao município, como o SEBRAE, a SECOMP, EBDA, EMBRAPA, CEPLAC e Fundação ODEBRECHT, entre outras. Por essa razão, pode-se dizer que a maioria das organizações da sociedade civil é autônoma, em relação ao poder público municipal.

Entretanto, o quadro associativo, apesar de melhor do que nos demais municípios pesquisados, encontra-se muito abaixo do nível esperado, existindo apenas 40 organizações da sociedade civil (ver Quadro 29). Este número, comparado à sua população, representa, também, menos de 1%. Porém, em relação comparado à atuação de algumas organizações, o município se destaca, pois a cooperativa de produtores, por exemplo, mantém-se atuante, tanto na vida cívica, com o esclarecimento de diversos assuntos para a comunidade, quanto na vida econômica, com a articulação para a comercialização dos produtos produzidos, elaboração de projetos, etc.

Os conselhos existentes no município encontram-se pouco operantes se comparados às organizações da sociedade civil, mas suas atividades são divulgadas, pois existem representantes de conselhos que também são representantes da cooperativa e, com isso, as informações são repassadas. Ademais, freqüentemente convidam representantes da Prefeitura e de outras organizações para ir às reuniões da Cooperativa. Dessa forma, promovem a integração das instituições, divulgam informações e podem somar os esforços locais.

O Quadro 30 expõe as Organizações Sociais e Municipais de Presidente Tancredo Neves.

### Quadro 30 – Organizações Sociais Municipais – Presidente Tancredo

#### Neves 2004

Município	ORGANIZAÇÕES SOCIAIS				
	Associações	Cooperativas	Sindicatos	Conselhos Municipais	Fóruns
PRESIDENTE TANCREDO NEVES	27	01	03	08	01

Fonte: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Município de Presidente Tancredo Neves, SECOMP, 2002.

Todos os entrevistados confirmaram a existência de relações com outras instituições, podendo configurar tanto laços afetivos, de amizade, como laços profissionais e sociais, para benefício da comunidade, com repasse de informações, orientações sobre projetos e benefícios sociais, entre outros. Esses laços, principalmente com as organizações externas ao município, têm trazido oportunidades, pois têm gerado projetos e investimentos ao local. Esses são recursos produzidos pelas redes de capital social presentes neste município.

Pode-se acompanhar as eleições das instituições da sociedade civil e a alternância do grupo gestor pelo Quadro 31.

### Quadro 31 – Alternância Gerencial – Presidente Tancredo Neves

Instituição	Período	Alternância
Sindicato	2 em 2 anos	Sim
Prefeituras	4 em 4 anos	Houve alternância política nas últimas eleições.
Cooperativa	2 em 2 anos	Sim
Fóruns	Sem eleições	Não
Associação	2 em 2 anos	Sim

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos questionários aplicados, 2004.

Assim como ocorreu nos outros municípios, a participação nas eleições municipais foi muito significativa, conforme a tabela 5, mas 66% dos entrevistados



afirmou haver denúncias de compra ou troca de votos por benefícios. Na última eleição (ano de 2004), houve alternância política, pois o novo gestor municipal está ligado à cooperativa de Presidente Tancredo Neves. Essa situação deveu-se ao trabalho conjunto das organizações no intuito de modificar a configuração política, tornando-a mais aberta ao diálogo com a população<sup>16</sup>.

**Tabela 5 – Informações Eleitorais – Presidente Tancredo Neves – 2002**

Município	Quantidade Eleitores	Comparecimento às Urnas	% de Comparecimento às Urnas
Presidente Tancredo Neves	13.237	11.219	84,75

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

O município de Tancredo Neves é o único a possuir rádio comunitária, com programação própria voltada para a comunidade e largamente ouvida pela população. A gestão e a programação da rádio são realizadas pelo padre do município, prestando um serviço público de esclarecimento à comunidade.

A comunicação é realizada na oportunidade das reuniões da cooperativa, quando se aproveita para reunir também o Fórum DLIS do município. É também nessas reuniões que se identificam as demandas da comunidade, de forma verbal. É bem verdade que ainda dessa forma a participação pode ser considerada limitada, pois os registros das demandas não comprometem o processo decisório posterior.

Apenas a cooperativa possui um regimento interno. E, devido à grande participação na cooperativa, a gestão e as decisões são descentralizadas e obedecem à maioria dos participantes.

Apesar dessa gestão participativa, a polarização ideológica é presente no município. O prefeito municipal representa um partido da situação, referindo-se ao

<sup>16</sup> A pesquisa é anterior à eleição municipal do ano de 2004. Apenas se faz uma referência aqui por remeter ao trabalho realizado pelos atores sociais. Entretanto, os resultados dos questionamentos se referem ao gestor anterior.

partido do Governo do Estado e em oposição ao partido do Governo Federal. Logo, os representantes dos partidos coligados ao Governo Federal estão em permanente disputa com os partidários da prefeitura municipal (Quadro 32).

#### **Quadro 32 – Filiação Partidária dos Gestores Municipais – 2000/2004**

MUNICÍPIO	ANO 2000	ANO 2004
PRES. TANCREDO NEVES	PSC	PMDB

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados do IBGE, 2004.

A postura adotada pela Gestão Municipal (anterior à eleição municipal de 2004) é entendida como centralizadora e autoritária, não permitindo a participação popular nas decisões e na construção de políticas e projetos para o benefício da comunidade. Todas as decisões fundamentais e estratégicas estão centralizadas com o Prefeito Municipal.

A relação do poder público local com os partidos de oposição e com as instituições (associações, sindicatos, etc.), bem como com simples cidadãos, é configurada por embates ideológicos e conflitos. Há pouco espaço para o diálogo.

Apesar dessa situação, as organizações civis locais conseguiram, através de parcerias com instituições externas, a elaboração e implementação de projetos que vêm gerando renda e empregos para a população. Não nos foi possível, nesta pesquisa, coletar dados qualitativos sobre os empregos e a renda gerados.

A prefeitura gere, praticamente, somente os recursos do Fundo de Participação Municipal. Porém, a sua arrecadação pode contar com os impostos pagos por algumas indústrias e pelo crescente comércio estabelecido no âmbito local (Quadro 33).

#### **Quadro 33 – Informações Financeiras Municipais – 2003**

MUNICÍPIO	FPM R\$ (VALOR MÉDIO MENSAL)	PIB R\$	PIB PER CAPITA
-----------	------------------------------	---------	----------------

Presidente Tancredo Neves	316.852,06	35.985,00	1.831,00
---------------------------	------------	-----------	----------

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

### Quadro 34 – Indicadores Sociais Básicos – 2003

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO	MATRÍCULAS ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO
Presidente Tancredo Neves	19.653	8.215

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados disponibilizados pelo IBGE, 2004.

Não há comunicações constantes com o Programa Fome Zero, apenas por via telefônica. Nenhuma outra ação do Programa foi lembrada pelos entrevistados.

Com relação ao indicador de estabilidade do gabinete, o poder executivo local não sofreu alterações no período de 2002 a 2004, podendo cumprir suas orientações estratégicas.

A instituição pública local não possui serviço estatístico e de informação. Tanto a coleta de dados quanto seu processamento, são efetuados de forma empírica pelo poder público. Não há processo metodológico para análise dos mesmos. O programa de inclusão digital, previsto pelo Programa Fome Zero, não chegou ao município, não podendo, portanto, facilitar o trabalho, através da tecnologia informática.

Como no caso de outros municípios, o uso dos instrumentos tecnológicos é restrito aos funcionários do poder público local, servindo de instrumento para transmissão de dados cadastrais dos programas dos governos federal e estadual e para gestão de dados administrativos.

O município possui planos de Desenvolvimento Local Sustentável e Plano Diretor Urbano. O primeiro instrumento foi construído de forma participativa, com dados mensurados e analisados por profissionais especializados: o documento final

contém sua história, realidade atual, fraquezas, oportunidades e as demandas existentes no local, e encontra-se disponível na Prefeitura e em mãos de alguns representantes de instituições sociais; está disponível para consulta, o que é realizado pela cooperativa, pelas associações e pelo Fórum DLIS, servindo como planejamento estratégico local, guiando as ações a serem realizadas.

O indicador de escolas existentes no município encontra-se disposto no Quadro 33. Para a construção dessas escolas, de 2º grau, foram utilizados recursos orçamentários do município e de fundos e projetos específicos dos governos federal e estadual, em gestões passadas. Atualmente, aguarda-se o envio de recursos, ou criação de programas voltados para a educação, a fim de melhorar a qualidade do ensino e da infra-estrutura das unidades escolares.

Os resultados ainda encontram-se abaixo do esperado e da necessidade do município, pois a quantidade de escolas disponíveis não atende às demandas da comunidade local, implicando a existência de turmas escolares multisseriadas e professores com parca formação. O Programa Fome Zero não investiu, até o momento, em educação.

Em Presidente Tancredo Neves, existem, atualmente, quatro postos do Programa Saúde na Família, que atende cerca de 70% da população local, conforme demonstra a Tabela 6. Juntamente com o hospital público, os consultórios e o Programa de agentes comunitários, a saúde no município vem melhorando a cada dia, tendo um atendimento mais amplo do que no passado, segundo atestam as entrevistas.

**Tabela 6 – Investimentos e Cobertura do Programa Saúde na Família – 2004**

Município	População (2000)	PSFN. de equipe	Famílias Atendidas (%)	RECURSOS (R\$)
				Governos / Esferas

				Federal	Estadual	Municipal
Presidente Tancredo Neves	19.404	4	70%	De 2.801,00 a 5.400,00 de acordo a cobertura do município	1.414,00	Varia de acordo com a estrutura disponibilizada pelo município e número de agentes comunitários de saúde

Nota: O município que possui IDH menor que 0,7, recebe, do Governo Federal, adicional de 50% do recurso.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados da Secretaria da Saúde, 2004.

O município é beneficiado pelo Programa Mais Vida, do Governo Estadual, e as famílias recebem cestas de alimentos para complementação alimentar, no intuito de incentivar o acompanhamento médico pelos postos de PSF. A média percentual de crescimento é de 20% ao ano.

De fato, não se pode afirmar a existência de um parque industrial em Presidente Tancredo Neves, porém encontram-se em funcionamento a indústria de polpa de frutas TROPICAL FRUIT, a indústria de laticínios NUTRI LEITE e a IMPACTO, uma indústria de extração de pedras. Além dessas, está em implantação uma unidade de beneficiamento de mandioca, com capacidade de processamento de 100 toneladas/dia de raízes e 100 toneladas/dia de fécula.

No que concerne ao Plano Regional de Desenvolvimento Econômico, as informações referentes à economia regional estão inseridas em um Programa de Desenvolvimento e Ação Regional Sustentável, elaborado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, para a região do Litoral Sul, e que contempla o estudo econômico da região e os indicadores de investimentos, do qual a amostra deste estudo faz parte.

Com relação à Agência de Financiamento do Desenvolvimento Regional, os investimentos realizados no município têm saído, basicamente, através das Secretarias de Estado, o SEBRAE e a Fundação Odebrecht, pelo Instituto de

Desenvolvimento do Baixo Sul – IDES. Os recursos também são liberados pela SEAGRI, através da EBDA, especificamente o PRONAF A e PRONAF B, respectivamente, R\$ 500,00 e R\$ 1.000,00. Poucos recursos foram liberados pelas agências de financiamento, mas foram bem capitalizados pelo município.

Por outro lado, pelos Programas de Capacitação no Emprego, embora o município não possua, atualmente, nenhum específico, já recebeu treinamentos e capacitações, através do Programa Comunidade Empreendedora, do Governo do Estado, que tem como finalidade desenvolver atividades vocacionais das cidades na lógica de empreendimentos, cuidando-se da produção até à comercialização dos produtos desenvolvidos. O foco dado, nesse caso, foi na mandiocultura.

Mas Tancredo Neves não conta com um Plano Regional de Utilização da Terra; da mesma forma, assim como nos outros municípios estudados, os entrevistados afirmaram não ter conhecimento sobre nenhum Consórcio de Desenvolvimento e Comercialização Industriais, ainda que o Programa Fome Zero tenha o CONSAD no entorno dessa região – mas Tancredo Neves não faz parte.

Ainda com relação ao Programa Fome Zero, apenas foi realizada a capacitação de Agentes Locais de Segurança Alimentar, na época da implantação do Programa, mas não se providenciou nenhuma outra capacitação ao município após isso.

Quanto ao indicador de Gastos com a Agricultura, não foi possível coletar o montante total de investimentos realizados pela Prefeitura, nem tampouco o investimento realizado pelo Programa Fome Zero no local, mas o Quadro 35 mostra o valor investido pelo Governo do Estado.

### Quadro 35 – Investimentos Financeiros do Governo do Estado – 2003 / 2004

Município	Investimentos R\$	
	2003	2004
Pres. Tancredo Neves	130.000,00	– 0 –

OBS: Os valores acima levantados referem-se a investimentos municipalizados. Os recursos contidos em programas e projetos não são municipalizados, sendo disponíveis apenas os valores globais.  
Fonte: SPO/SEPLAN, 2003 e 2004.

A agricultura é uma atividade muito importante para o município, para a geração de renda e geração de empregos locais. Entretanto, o investimento nessa área tem sido insignificante nos últimos anos, como se podemos observar, em função da carência de recursos dos governos do estado e federal para essas atividades. Os recursos são investidos apenas para custeio com vacinação de gado, compra de semente e a precária assistência técnica rural (recursos estes que não aparecem nos quadros abaixo, pois não são municipalizados).

No entanto, com a implantação de pequenas indústrias locais de polpas de frutas e beneficiamento de mandioca, alguns recursos têm sido captados, através de projetos específicos para a atividade agrícola, com instituições governamentais, a exemplo da Secretaria de Combate à Pobreza do Estado e Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia e, também instituições como o Instituto de Desenvolvimento do Baixo Sul (IDES). Com isso, a atividade agrícola tem se desenvolvido no município de forma diversificada e agregando, inclusive, os municípios do entorno, através da compra da produção para utilização nessas pequenas indústrias.

Nos últimos anos, apenas o Programa Alvorada, no ano de 2002, investiu recursos em Unidades Sanitárias Locais, embora o município tenha grandes necessidades nessa área, com graves problemas decorrentes dessa carência.

Com relação à habitação e desenvolvimento urbano, a pesquisa revela que foram realizados investimentos pela Prefeitura, porém muito abaixo da necessidade

municipal. O município tem crescido e a infra-estrutura pública não tem acompanhado essa evolução. Resultado disso, a carência em que muitos cidadãos se encontram, tem significado falta de acesso à moradia digna, domicílios com sanitários, maiores oportunidades de emprego, entre outros fatores.

Os indivíduos são bem atendidos pelas estruturas burocráticas locais, segundo os entrevistados, e seus questionamentos são respondidos de forma satisfatória.

Porém, em termos de atenção às demandas enquanto cidadãos, essas não são atendidas, a não ser que pertençam à mesma corrente política, pois a interferência dessa última é grande, mesmo em assuntos de menor importância.

Com relação ao Programa Fome Zero, 100% dos entrevistados respondeu que o programa trouxe benefícios, principalmente pela oportunidade dos beneficiários em obterem uma renda mínima para satisfazerem suas necessidades básicas de alimentação, garantindo uma quantidade mínima de alimentos para as famílias. Ainda assim, 66,6% afirmou que os recursos ajudam a incrementar a economia local, através das compras nos estabelecimentos da cidade.

Ainda quanto ao Fome Zero, todos demonstraram decepção em relação ao programa pois, até o momento, apenas os investimentos em programa de transferência de renda têm sido priorizados. Muito pouco está sendo investido em saúde, educação, reforma agrária, capacitação ou incremento nos créditos agrícolas necessários ao local. Agrava a situação o fato de o comitê gestor ter sido desarticulado e as organizações da sociedade civil terem ficado sem as informações a respeito dos programas sociais municipais.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a realização da pesquisa de campo, os resultados consolidados podem ser vistos de forma global no Quadro 36.

**QUADRO 36 – RESUMO DOS RESULTADOS POR MUNICÍPIOS**

DIMEN- SÃO	CRITÉRIO	APUAREMA	NOVA IBIÁ	PIRAÍ DO NORTE	PRESIDENTE TANCREDO NEVES
CÍVICA	Os cidadãos e organizações civis possuem participação na gestão municipal?	NÃO	BAIXA	BAIXA	NÃO
	Os cidadãos e organizações civis possuem diálogo e participação nas decisões públicas?	BAIXA	BAIXA	MÉDIA	BAIXA
	Ações de parcerias entre indivíduos e instituições	EM PARTE (em andamento)	EM PARTE (em andamento)	SIM	SIM
	Estruturas sociais de cooperação	SIM	SIM	SIM	SIM
	Capacidade de estabelecer pontes externas ao local e de estabelecer parcerias entre seus indivíduos e entre organizações	BAIXA	BAIXA	ALTA	ALTA
	Existem rádios comunitárias e carros de som no município?	NÃO - RÁDIO SIM - CARRO SOM	NÃO - RÁDIO SIM - CARRO SOM	NÃO - RÁDIO SIM - CARRO SOM	SIM - RÁDIO E CARRO DE SOM

	Qual o índice de comparecimento às urnas? <sup>17</sup>	ALTO	ALTO	ALTO	ALTO
	Existem denúncias de fraudes nas eleições municipais?	SIM	SIM	SIM	SIM
I N S T I T U C I O N A L	Houve mudança na administração pública direta (secretarias)?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	Quais os serviços estatísticos de informação existentes e como são utilizados?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	Quais os investimentos em creches realizados com recursos externos?	BAIXO	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	Quantos centros comunitários de saúde foram criados no local com recursos externos?	ALTO	NÃO (em implantação)	NÃO	ALTO
	Quais instrumentos de política industrial foram implementados no local?	NÃO	BAIXO	BAIXO	MÉDIO
	Quanto foi aplicado de recursos na área de agricultura?	NÃO	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	Quanto foi investido em unidades sanitárias locais?	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
	Quanto foi investido em habitação no local e quantas unidades habitacionais foram construídas?	BAIXO	BAIXO	BAIXO	BAIXO
	Os indivíduos são ouvidos e seus questionamentos respondidos pelas instituições públicas?	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na pesquisa de campo, 2004.

Esses resultados nos induzem a algumas considerações referentes ao capital social nesses municípios. O primeiro refere-se à dimensão cívica, uma vez que nenhum dos municípios alcançou o estágio de participação efetiva de seus quadros associativos na gestão municipal. Encontram-se à margem, sem voz ativa para a tomada de decisão sobre os assuntos que influenciarão suas vidas, como, por

<sup>17</sup> Mas é necessário esclarecer que o voto, no sistema eleitoral brasileiro, é obrigatório e não-facultativo.

exemplo, a prioridade de investimento dos recursos públicos municipais. Essa situação de exclusão afeta diretamente o comprometimento dos indivíduos e suas instituições, tornando-os alheios ao que se decide em seus próprios municípios. A participação política dos cidadãos no processo de formulação de políticas públicas locais é bastante limitada.

Soma-se à situação acima pontuada a fraca relação existente entre os indivíduos e suas instituições e o poder público, no caso a Prefeitura e suas secretarias. Essa carência de diálogo poderá colocar os indivíduos em uma posição reivindicatória, geralmente resultando em conflito, por não serem consultados ou ouvidos. Não existem espaços de negociação e diálogo.

A única exceção é o município de Pirai do Norte, em que o canal de diálogo ainda encontra-se aberto, resultando em parcerias entre a sociedade civil e o poder público na construção de projetos, em benefício do local, como o da pequena indústria de doces. A Prefeitura entrou com a doação do terreno e a Associação de Doceiras de Pirai do Norte com o trabalho dos associados, em parceria com instituições externas como SEBRAE e SECOMP, que também investiram recursos financeiros para a implementação do projeto.

Excluindo-se Pirai do Norte, nenhum dos outros municípios alcançou o estágio de realização de parcerias. Os projetos viabilizados em Presidente Tancredo Neves contaram com a ação do quadro associativo local e de instituições externas (Secretarias Estaduais, SEBRAE, IDES, etc.), mas não dá prefeitura local.

A cooperação local é mais visível entre as organizações sociais internas e as entidades externas. Entre as organizações internas aos municípios, a situação é diferente e a comunicação pouco se concretiza. Isso ocorre devido à precariedade da comunicação, agravada pela baixa escolaridade e a carência em capacitação dos

gestores dessas organizações. Suas ações acabam por ser limitadas, com poucos resultados, quando não resultam em apatia das instituições, que não sabem “o como fazer” para atingir melhores resultados.

Já a cooperação entre o local e o externo tem gerado bons frutos para os municípios, através da viabilização de projetos locais e da assessoria técnica prestada por essas entidades, a exemplo do SEBRAE, com não auxílio dado para a elaboração de projetos e captação de recursos. O SEBRAE vem capacitando, pela prática da gestão, os indivíduos representantes dessas organizações.

Outro problema enfrentado pelas localidades estudadas é a carência de veículos de comunicação. O mais efetivo seria a rádio comunitária, mas somente Presidente Tancredo Neves possui uma rádio. A alternativa encontrada, e largamente utilizada, é o carro de som, mas trata-se de um instrumento limitado, já que as organizações sociais não possuem recursos financeiros suficientes para arcar indefinidamente com o custo de manutenção dos veículos. Assim, a informação não circula como deveria e, portanto, agrava a possibilidade de se beneficiar a comunidade em geral.

Com relação ao índice de comparecimento às urnas, o nível de participação dos eleitores nas eleições é excelente. Mas, uma vez que o voto é obrigatório, é bastante questionável a qualidade desse “engajamento” político. Agregue-se a essa situação, o fato do percentual de instituições sociais serem, em todos os locais, abaixo de 1% em relação ao número de habitantes. Assim, verifica-se um baixo comprometimento político local com o bem comum, sinalizando uma possível ausência de controle social por parte da sociedade civil sobre as políticas públicas. Em assuntos de valorização de interesse público, pode-se afirmar que os quatro

municípios também sofrem a influência da tradição política vigente na Bahia, pouco propícia ao diálogo contraditório.

Essa situação faz com que a dinâmica da política local permaneça centralizada nas mãos dos gestores governamentais, facilitando todo o tipo de situação, tais como fraudes eleitorais ou troca de favores políticos.

A dimensão cívica encontra-se fragilizada em todas as quatro localidades, ainda que apresente sinais de possíveis mudanças nos municípios de Pirai do Norte e Presidente Tancredo Neves, que elegeram representantes públicos oriundos das organizações sociais. É necessário o fortalecimento da estrutura cívica dos locais para que os municípios saiam de uma situação imparcial, possibilitando que alcancem um nível maior de participação popular, com melhorias dos serviços públicos e com verdadeiras alternativas de desenvolvimento local. E, para aqueles que já conquistaram algumas vitórias, que essas mudanças sejam ampliadas e, principalmente, sejam sustentáveis, com a mudança de consciência e de valorização da participação e do engajamento cívico.

Quanto à dimensão institucional, os indicadores demonstram uma estabilidade na administração direta, com a permanência nos cargos de todos os gestores escolhidos. Mas essa estabilidade também pode significar imobilidade: será que todos os gestores saíram-se bem em suas funções? A resposta dos entrevistados foi negativa. Todos afirmaram desejar que os gestores atendessem as suas demandas e necessidades.

Os serviços estatísticos e de informação são inexistentes, denotando a falta de estudo e tratamento adequado dos dados disponíveis nos locais, apontando para decisões baseadas em suposições e critérios subjetivos. Não são preparados e analisados dados que muito poderiam servir para o planejamento estratégico local.

O indicador de gastos com escolas municipais, por sua vez, revela que poucos recursos externos têm sido repassados para os municípios, focados para o custeio da estrutura já existente no local. Nenhum recurso foi enviado, no período de 2003 a 2004, para investimento da ampliação da rede escolar, nem pelo Governo do Estado nem pelo Governo Federal, corroborando o problema na área de educação, como foi apontado por todos os entrevistados, e de capacitação dos professores.

Como resultado, entre outros fatores, tem-se a baixa qualidade do ensino, com repetência de alunos e evasão escolar, e um alto índice de analfabetismo ou analfabetismo funcional, contribuindo para uma sociedade sem poder reivindicatório.

Já a área da saúde aponta para uma situação distinta. Dois dos municípios, Apuarema e Presidente Tancredo Neves, investem recursos próprios e externos (Governo Estadual e Federal) no Programa Saúde da Família, prestando um atendimento de qualidade relativamente boa para a população. Nova Ibiá, por sua vez, encontra-se em fase de implantação. Assim, verifica-se que, quanto à saúde, o investimento dos recursos (locais e externos) é parcialmente efetivo e gera benefícios concretos à população, como a diminuição e controle de doenças.

O indicador de investimentos na agricultura revela um grave quadro para os quatro municípios aqui estudados, já que a base de sobrevivência das famílias é a atividade agrícola. Muito pouco tem se investido em capacitações, financiamentos e assistência técnica, levando essas famílias a viverem do pouco que plantam ou da ajuda dos benefícios sociais, já que o recurso do Fundo de Participação Municipal é insuficiente para suprir todas as carências municipais.

Juntamente com a agricultura, a política industrial é inexistente nos locais. Somente o município de Presidente Tancredo Neves possui algumas indústrias e,

com isso, um melhor desempenho nos indicadores de arrecadação e na quantidade de empregos.

Entretanto, muito ainda tem de ser feito e investido nesses quatro municípios. A mão-de-obra é abundante e a matéria-prima, para algumas indústrias, como polpas de frutas, doces, farinha, móveis e calçados, também. Portanto, as condições necessárias para a atração dessas unidades devem ser desenvolvidas, com capacitação de mão-de-obra, utilização do plano de desenvolvimento regional, etc.

Os indicadores de unidades sanitárias locais e habitação são insuficientes para a necessidade da população. Pouco se tem investido, seja pelo governo municipal ou estadual e federal.

De fato, a carência desses investimentos revela a falta de preocupação com problemas sociais básicos, todos direitos garantidos pela Constituição de 1988. A ausência desses recursos implica baixos índices de desenvolvimento local, colocando os municípios em um patamar de pobreza inaceitável, o que dificulta, ainda mais, a atração de novos investimentos e gera um agravamento contínuo da situação econômica e social.

Embora o indicador de sensibilidade da burocracia apresente bons resultados, as pessoas querem soluções para os problemas que enfrentam, como desemprego, fome, saúde, educação e habitação, entre tantos outros.

Percebe-se, então, que a dimensão institucional também é mal trabalhada. Os investimentos são escassos e os problemas, inúmeros.

A expectativa com o Programa Fome Zero não foi satisfeita e ao contrário, a frustração é grande. Pouco se fez do que foi planejado. As ações limitaram-se ao Programa de Transferência de Renda Bolsa Família, enquanto aquelas previstas

com educação e agricultura, entre outras (descritas no capítulo 2), não foram efetivadas nesses municípios.

Através da pesquisa de Putnam (2002), a excelência em resultados dos programas implantados ou a implantar, malgrado os desvios próprios a que se dá a política brasileira, dependeria, principalmente, do capital social existente no âmbito local. Dependeria também do conjunto de elementos relacionados às associações horizontais e verticais, os múltiplos laços entre pessoas e organizações e uma cultura democrática forte. Assim, os indivíduos dessas localidades seriam capazes de formarem redes, de cooperar, de regularem conflitos democraticamente, enfim, de constituir uma comunidade em prol de benefícios mútuos.

Com efeito, é o desenvolvimento e o fortalecimento do capital social que conseguem trazer realmente os benefícios ao indivíduo e à coletividade. É com a confiança mútua que o indivíduo tem no grupo a que pertence que se fortalece esse grupo, e a própria comunidade em que se situa o grupo. O capital social, não se esgota e não se deprecia com o uso; ele se multiplica com a sua utilização freqüente. A comunidade pode mobilizar-se não só para a obtenção de resultados importantes de políticas públicas, como para absorver positivamente os impactos nefastos de algumas dessas políticas.

Em termos do capital social nesses municípios, percebe-se que ainda não houve um incremento necessário das políticas locais para o seu fortalecimento, sobretudo em relação às suas dimensões cívica e institucional. Os programas governamentais não alcançaram pleno êxito, embora algumas pequenas mudanças já sejam visíveis no cenário de algumas dessas localidades.

É evidente que este trabalho não teve o objetivo de explicar todas as razões que impedem o fortalecimento do capital social nos quatro municípios. Não foi feita



uma análise histórica e política (nos níveis meso-regional e macro-estadual) para buscar elementos que expliquem o estado atual do capital social nos quatro municípios. No entanto, este estudo aponta pistas para futuras pesquisas que poderão ser realizadas nesta região do estado da Bahia, que resumimos nos três questionamentos finais: existem relações entre o capital social local e a efetividade das políticas públicas estaduais e federais ? Como analisar o capital social local à luz da cultura política vigente e da tradição cultural na Bahia ? Como pensar as estratégias de fomento do capital social em municípios economicamente deprimidos na Bahia ?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais. **Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável: Apuarema**. Salvador, 2002. 54 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável: Nova Ibiá**. Salvador, 2002. 95 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável: Piraí do Norte**. Salvador, 2002. 98 p.

\_\_\_\_\_. **Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável: Presidente Tancredo Neves**. Salvador, 2002. 115 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Programa do Leite**. Salvador, 2005.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional. **Programa de Desenvolvimento Regional Sustentável: sul da Bahia**. Salvador, 1999. 217p.

\_\_\_\_\_. **Relação de Ações, Metas por Regiões e Municípios – Relatório SIPLAN**. Salvador, 2003.

\_\_\_\_\_. **Relação de Ações, Metas por Regiões e Municípios – Relatório SIPLAN**. Salvador, 2004.

BAHIA. Secretaria de Saúde. **Relatório do Programa Saúde da Família**. Salvador, 2004.

BALSADI, Otavio Valentim. **O programa cartão alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuições para as políticas sociais**. BRASÍLIA, 2003. Disponível em: < [www.fomezero.org.br](http://www.fomezero.org.br) >. Acesso em 10 de maio 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 3º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cadastramento Único**. 2005. Disponível em: < [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) > Acesso em: maio de 2005.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARTILHA NACIONAL DO TALHER. Fome Zero: um mutirão pela vida. Cartilha elaborada pelo Talher Nacional. Educação Cidadã. 1ªEd: outubro, 2004.

COLEMAN, James. **Foundations of Social Theory**. Massachusetts: Harvard University Press, 1990.

DA MATTA, Fauze Najib. **Pesquisa de Marketing: metodologia, planejamento**. São Paulo: Atlas, 1986.

FIALHO, Marco Antônio. Agricultura familiar, pobreza e capital social. In: **COLÓQUIO SOBRE TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS**, 4, 2002, Montevideu. Disponível em < [www.ruralidades.org.br/producao](http://www.ruralidades.org.br/producao) >. Acesso em 25/07/2004.

FRANCO, Augusto de. **O conceito de capital social e a procura de um índice sistêmico de desenvolvimento local integrado e sustentável**. In SILVEIRA, Caio Márcio e REIS, Liliane da Costa (org.). **Desenvolvimento Local, Dinâmicas e Estratégias**. Rio de Janeiro: Ritz, 2001. p. 153-162.

\_\_\_\_\_. **Capital social**. Brasília: Millenium, 2001.

\_\_\_\_\_. **Capital social e desenvolvimento local**. AED, Brasília, maio. 2004. Disponível em: < [www.aed.org.br](http://www.aed.org.br) >. Acesso em 25 de abr. 2005.

\_\_\_\_\_. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?** Brasília: Instituto de Política, 2000.

GARCEZ, A. e MACHADO, H. **Leis de Terras do Estado da Bahia**. 2ªEd. Salvador, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de Dados**. 2004. Disponível em: < [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) > Acesso em novembro de 2004.

LIMA, Jacob Carlos. A teoria do capital social na análise de políticas. **Política & Trabalho**, Paraíba, nº 17, set., 2001. Disponível em: <[www.geocities.com/ptreview](http://www.geocities.com/ptreview)>. Acesso em 25 de maio. 2005.

LISZT, Vieira. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MILANI, Carlos. **Teorias do capital social e desenvolvimento local: lições a partir da experiência de Pintadas**. Revista Organizações & Sociedade. Salvador, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, V. 1, nº 1, dez, 2004.

MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Apostila de Capacitação de Agentes Locais de Segurança Alimentar. Brasília. 2003. 53p.

OXFORD. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. Oxford University Press, Wellington Square, Oxford, 2000.

PUTNAM, Robert. Bowling alone: America's declining social capital. **Journal of Democracy**, Maryland, 6 de jan.1995. p. 65-78.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**, 3º Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RICHARDSON, John G. **Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education**. New York: Greenwood Press, 1986, 377 p.

SOBEL, Joel. Can we trust social capital? **Journal of Economic Literature**, California, March 2002, volume XL, p. 139-154.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Perfil Municipal**. 2004. Disponível em: < [www.sudene.gov.br](http://www.sudene.gov.br) > Acesso em novembro de 2004.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Banco de dados municipais, 2005. Disponível em: [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br) Acesso em maio de 2005.

TALHER NACIONAL. **Cartilha Nacional do Talher**. Brasília, 2004.

WOOLCOCK, Michael; NARAYAN, Deepa. **Capital Social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo**. Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Social, Washington, D.C. Disponível no site: < [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) >. Acessado em 12 de nov. 2004.

ZAPATA, Tânia; PARENTE, Silvana; ARNS, Paulo César; Osório, Carlos; Brito, Maria do S. **O desenvolvimento institucional e a construção de parcerias para o desenvolvimento local**. Projeto BNDES/PNUD, Recife, 2002. Disponível em : < [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br) >. Acesso em 27 de jan. 2005.

**APÊNDICES**

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas com representantes de Organizações dos municípios estudados

Preenchido por: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

### **Informações Gerais:**

1. Nome da Organização: \_\_\_\_\_
2. Razão Social: \_\_\_\_\_
3. Sigla: \_\_\_\_\_ 4. CNPJ: \_\_\_\_\_ 5. Ano da Fundação: \_\_\_\_\_
6. Endereço (Av., Rua, nº, apt, etc.): \_\_\_\_\_
7. Bairro: \_\_\_\_\_ 8. CEP: \_\_\_\_\_
9. Cidade: Salvador 10. UF: Bahia
11. Caixa Postal: \_\_\_\_\_
12. Telefones:

DDD	Número	Complemento

13. Fax:
- | DDD | Número | Complemento |
|-----|--------|-------------|
|     |        |             |

14. E-mail da organização: \_\_\_\_\_ 15. Pág/Site na Internet: \_\_\_\_\_
16. Respondente: \_\_\_\_\_
17. Local de nascimento: \_\_\_\_\_
18. Escolaridade: \_\_\_\_\_
19. Cargo / Função: \_\_\_\_\_

### **Comunidade Cívica:**

20. Na sua comunidade há igualdade de direitos e deveres para os cidadãos?
21. De quais instituições da sociedade civil participa? \_\_\_\_\_
22. Quais ações de solidariedade, confiança e tolerância você percebe entre os indivíduos da comunidade? \_\_\_\_\_
23. Quantas associações existem no município? \_\_\_\_\_
24. Possuem relação com outras instituições locais? \_\_\_\_\_ E com instituições externas? \_\_\_\_\_ Cite alguns exemplos: \_\_\_\_\_
25. Quais os meios de comunicação mais utilizados pelos cidadãos locais? \_\_\_\_\_
26. Há denúncias de compra de votos no município? \_\_\_\_\_

### **Desempenho / Perfil Poder Público:**

27. Escolaridade do Gestor Municipal: \_\_\_\_\_
28. Local de nascimento do Gestor Municipal: \_\_\_\_\_

29. Há quantas gestões o mesmo grupo político está no poder municipal?

---

30. Houve troca de secretários no Gabinete da Prefeitura? Quais?

---

31. O Poder Municipal Local detém maioria na Câmara? \_\_\_\_\_

32. Há algum tipo de consulta à população para atendimento de demandas?

---

33. Quais são os Programas ou Projetos desenvolvidos pelo Poder Local?

---

34. Quais os Projetos / Programas para geração de emprego e renda para a população? E para desenvolvimento da agricultura local?

---

35. São realizadas as prestações de contas e repasse das informações aos cidadãos? De que forma?

---

36. Qual a relação da Prefeitura no Programa Fome Zero?

---

### **Desempenho Institucional:**

37. Qual a fonte de renda da instituição? \_\_\_\_\_

38. É feito algum planejamento orçamentário para instituição?  
Como? \_\_\_\_\_

---

39. A organização possui regimento interno? Sim ( ) Não ( ) Título de Utilidade Pública?

---

40. As eleições para dirigente da organização são realizadas com que periodicidade?

---

41. Os associados / participantes se alternam na gestão da organização?  
Sim ( ) Não ( )

42. Como são realizadas as coletas de informação referente às demandas dos associados? \_\_\_\_\_

43. É feito algum tipo diagnóstico ou agenda de prioridades? \_\_\_\_\_

44. Como se comunicam os associados? \_\_\_\_\_

45. Possuem boletim ou jornal? Sim ( ) Não ( ) Com que periodicidade?

46. Quantas escolas existem no município? \_\_\_\_\_

47. O que é oferecido como atividade aos estudantes além da grade curricular obrigatória? \_\_\_\_\_

48. Existem turmas multisseriadas? Sim ( ) Não ( )

49. Todos os professores são formados para exercerem a profissão? Sim ( ) Não ( )

50. Quantos postos de saúde existem no município? \_\_\_\_\_

51. Existe PSF? Sim ( ) Não ( ) 41. Atende a quantos % da população local?

---

52. Em casos mais graves, os pacientes são enviados para qual cidade?

---

53. O município possui Plano Regional de Desenvolvimento? Ou PDLIS?

---

54. Existe alguma linha de crédito para produtor rural? Sim ( ) Não ( )  
Quais? \_\_\_\_\_

55. Existem indústrias no município? Sim ( ) Não ( ) Quais?  
\_\_\_\_\_

56. Existe alguma agência de financiamento do desenvolvimento local?

Sim ( ) Não ( ) Quais? \_\_\_\_\_

57. O município é integrante de algum consórcio de regional? Sim ( ) Não ( )  
Qual? \_\_\_\_\_

58. O município possui algum Programa de capacitação no emprego? Sim ( )  
Não ( ) Qual? \_\_\_\_\_

59. Quanto a Prefeitura investiu na área de agricultura no ano de 2003 e 2004?  
\_\_\_\_\_ Quais as ações desenvolvidas?  
\_\_\_\_\_

60. Existe algum Programa de Habitação no Município, tanto para a construção  
quanto para recuperação de casas? Sim ( ) Não ( ) Qual?  
\_\_\_\_\_

61. Como a organização obtém informações a respeito das ações e benefícios a  
serem realizados pelo Poder Público Local? \_\_\_\_\_

62. Essas ações são discutidas? \_\_\_\_\_

63. Os conselhos estão operantes? Quais? \_\_\_\_\_

64. Qual o percentual de participação dos munícipes nesses conselhos?  
\_\_\_\_\_

65. Como são mantidas as relações entre os munícipes? Há algum tipo de  
mutirão? Surgiu algum tipo de projeto em conjunto? \_\_\_\_\_

66. Quantas organizações sociais existem no município? \_\_\_\_\_

67. Cite algumas \_\_\_\_\_

68. Quais as ações que a organização realiza ou realizou nos últimos tempos?  
\_\_\_\_\_

69. A organização influencia ou constrói em conjunto ações para o local? \_\_\_\_\_

70. Tem algum tipo de poder para tomada de decisão? \_\_\_\_\_

71. Você recebeu / recebe orientação, apoio e respostas aos seus

questionamentos, por parte do Poder Público em tempo hábil? \_\_\_\_\_

### **Programa Fome Zero:**

72. Houve alguma mudança com a entrada do PFZ? Sim ( ) Não ( ) Quais ?  
\_\_\_\_\_

73. O que o Programa Fome Zero agregou ao município?  
\_\_\_\_\_

74. O Programa Fome Zero permite o acesso dos beneficiários e das  
organizações sociais às informações do Programa? \_\_\_\_\_

75. O Programa Fome Zero permite às organizações sociais escolher os  
beneficiários do Programa? Inserir ou retirar beneficiários? Como? \_\_\_\_\_

76. Com o término do comitê gestor do município foi organizado algum tipo de  
instância organizativa para acompanhar o Programa? Foi realizada alguma  
avaliação? \_\_\_\_\_



---

77. As denúncias e demandas enviadas pelo município são atendidas pelo Programa? \_\_\_\_\_

78. Quais cursos foram oferecidos pelo Programa Fome Zero? \_\_\_\_\_

---

79. O recurso financeiro que circula no município com os benefícios do PFZ melhorou a economia local? Como? \_\_\_\_\_

80. São realizadas ações do Programa em conjunto com a Prefeitura?Quais? \_\_\_\_\_

---

## APÊNDICE B – Mapa das Regiões Econômicas do Estado da Bahia



APÊNDICE C – Mapa da Região Econômica Litoral Sul.

REGIÃO ECONÔMICA LITORAL SUL  
Estado da Bahia



**ANEXO**

## **ANEXO A – Cartilha do Projeto Fome Zero**



**INSTITUTO CIDADANIA**

**FUNDAÇÃO  
DJALMA GUIMARÃES**

# **PROJETO FOME ZERO**

## **POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL**

O Projeto Fome Zero foi lançado no dia 16 de outubro de 2001, Dia Mundial da Alimentação, como uma iniciativa de domínio público e suprapartidário. Tem como objetivo apresentar uma política nacional participativa de segurança alimentar e combate à fome no país. Sua elaboração envolveu alguns dos principais especialistas no tema, além de movimentos sociais e ONGs, nos diversos seminários e debates realizados ao longo de um ano.

Esta é uma versão popular do Projeto Fome Zero para ser distribuída para entidades da sociedade civil e órgãos públicos locais e suscitar discussões visando sua implementação nos municípios.

A versão completa do Projeto Fome Zero e o documento síntese podem ser consultados ou impressos no site [www.icidadania.org.br](http://www.icidadania.org.br), ou solicitadas através do e-mail: [ic.fome@uol.com.br](mailto:ic.fome@uol.com.br), ou pelo correio - Rua Pouso Alegre, 21 - Ipiranga - São Paulo, SP - Cep: 04261-030 - ou ainda pelo telefone (11) 6915-7022.

# **PROJETO FOME ZERO**

## **POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL**

### **ÍNDICE**

**4** Comida é um direito

**5** O círculo vicioso da fome

**6** Para resolver a fome no Brasil

**8** Miséria e fome: realidade que envergonha

**9** Políticas de Segurança Alimentar para o Brasil

**10** Políticas Estruturais

**11** Políticas Específicas

**14** Políticas Locais

**18** Investimentos

**19** De onde virão os recursos

## **Comida é um direito**

A comida não deve ser fruto de caridade e nem instrumento de uso político. Deve ser considerada um direito de cada cidadão e cidadã e esse direito básico deve ser garantido pelo Estado, juntamente com a sociedade civil.

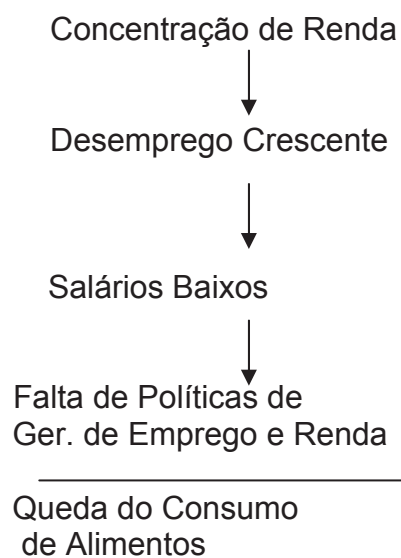
## **O QUE É SEGURANÇA ALIMENTAR?**

Todo cidadão deve ter acesso à comida digna, diariamente, em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para nutri-lo e manter a saúde. Esse direito é básico da cidadania e deve estar associado à dignidade. Com tanta gente passando fome no Brasil, parece incrível que não se tenha uma política nacional de segurança alimentar. O que existe são iniciativas municipais, estaduais e da sociedade civil. As poucas ações do Governo Federal são localizadas e meramente emergenciais, não atacando a raiz do problema.

O CÍRCULO  
VICIOSO  
DA FOME

Existe um círculo vicioso da fome, difícil de ser superado apenas com políticas assistenciais de doações de alimentos como, por exemplo, a doação de cestas básicas.

Esse círculo é alimentado pelos problemas estruturais do país — falta de emprego, salários baixos e concentração de renda —, pela falta de políticas agrícolas e pelo aumento dos preços dos alimentos.



**FOME**





## Para resolver a fome no Brasil,

é preciso associar o objetivo da política de segurança alimentar com estratégias de desenvolvimento econômico e social que garantam a equidade e inclusão social.

é necessário um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie o crescimento com distribuição de renda, de modo a recuperar o mercado interno do país com geração de empregos, melhoria dos salários e recuperação do poder aquisitivo do salário mínimo.

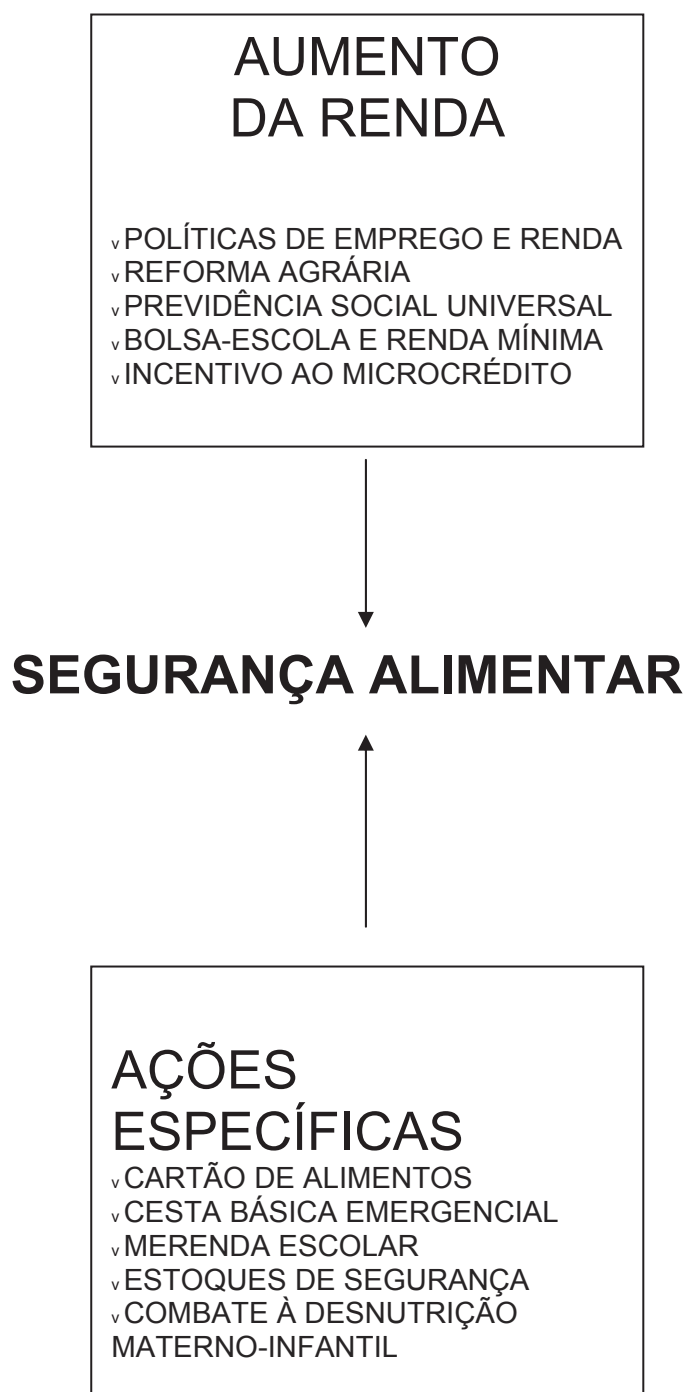
também é indispensável implantar políticas diretas para atender às famílias necessitadas que diariamente sofrem da fome e da pobreza.

### **ALIMENTAÇÃO MAIS BARATA**

- √ RESTAURANTES POPULARES
- √ CANAIS ALTERNATIVOS DE COMERCIALIZAÇÃO
- √ CONVÊNIOS COM SUPERMERCADO/SACOLÃO
- √ COOPERATIVAS DE CONSUMO
- √ AMPLIAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR

### **MAIOR OFERTA DE ALIMENTOS BÁSICOS**

- √ APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR
- √ INCENTIVO À PRODUÇÃO PARA AUTO-CONSUMO
- √ POLÍTICA AGRÍCOLA
- √ COMBATE AO DESPERDÍCIO E PERDA DE ALIMENTOS
- √ VENDA DIRETA DO PRODUTOR



**Importante:** nenhuma dessas políticas aplicada isoladamente vai resolver a questão da fome no Brasil.

## Miséria e fome: realidade que envergonha o Brasil.

O problema da fome no Brasil não é a falta de produção de alimentos mas a falta de dinheiro para adquiri-los em quantidade permanente e com qualidade adequada.

Estudos indicam que, desde de 1995, aumentou os níveis de pobreza e vulnerabilidade à fome. Isso ocorreu principalmente nas metrópoles e nas áreas mais ricas do país. A causa é o elevado desemprego e os baixos salários.

Assim, embora a pobreza esteja fortemente concentrada no Nordeste (50% dos pobres estão nos Estados que compõem a região), ela tem crescido em quase todas as regiões metropolitanas e ainda mais nos Estados ricos, na Grande São Paulo e Porto Alegre.

Calcula-se que existam no Brasil 44 milhões de pessoas muito pobres, ou 9,3 milhões de famílias, com uma renda mensal de R\$ 180,00. Esse é o público potencial beneficiário das propostas específicas do Projeto Fome Zero. Representa quase um terço da população brasileira

0



## **Políticas de Segurança Alimentar para o Brasil**

O Projeto Fome Zero propõe que uma Política de Segurança Alimentar para o Brasil deve tomar como base a associação de três grupos de políticas.

**1** Políticas estruturais, voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza.

**2** Políticas específicas, que devem atender diretamente a todas famílias que não têm segurança alimentar pois não conseguem comer em qualidade, quantidade e regularidade necessárias.

**3** Políticas locais, que podem ser implantadas já, através das prefeituras e da sociedade civil. Nas regiões metropolitanas, nas pequenas e médias cidades e nas áreas rurais.

# **1 – Políticas estruturais**

## **GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA**

- Aumento do salário mínimo.
- Formação e incentivo ao primeiro emprego para jovens.
- Programas de requalificação permanente, especialmente para pessoas acima de 40 anos.
- Aumento do volume de crédito do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal para investimento em produção nas pequenas empresas.
- Fortalecimento de agências de microcrédito solidárias.
- Recuperar o ensino público fundamental, a educação infantil e a infra-estrutura educacional nas áreas urbanas e rurais.
- Recuperar a política habitacional.

## **PREVIDÊNCIA SOCIAL UNIVERSAL**

- Reconhecer os direitos previdenciários de todos que trabalham por conta própria, na cidade e no campo.
- Política de crédito e de seguro agrícola.
- Priorizar a produção interna e local dos alimentos.

## **INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR**

- Política de crédito e de seguro agrícola.
- Priorizar a produção interna e local dos alimentos.
- Importar no caso de quebras de safra.
- Pesquisa pública e assistência técnica direcionada.
- Incentivo a cooperativas de produção e comercialização.
- Pagamento de renda ambiental nas áreas de preservação.

## **REFORMA AGRÁRIA**

- Garantir a função social da propriedade.
- Distribuição e ampliação das fontes de renda.
- Incentivo ao auto consumo alimentar.
- Auxílio às famílias pobres com filhos em idade escolar.

## **BOLSA ESCOLA E RENDA MÍNIMA**

- Importar somente no caso de quebras de safra.
- Pesquisa pública e assistência técnica direcionadas.
- Incentivo a cooperativas de produção e comercialização.
- Pagamento de renda ambiental nas áreas de preservação.

## **2 – Políticas específicas**

### **CARTÃO DE ALIMENTAÇÃO**

- Fornecer um crédito que deverá ser utilizados na compra de alimentos ou mediante comprovação posterior via recibos ou notas fiscais.
- Implantar mecanismos de contrapartida para os atendidos pelo Programa Cupom de Alimentação — PCA — em relação à frequência a cursos de alfabetização, requalificação profissional ou prestação de serviços comunitários e freqüentem rede de saúde.

### **CESTAS BÁSICAS EMERGENCIAIS**

- Por períodos determinados serão beneficiadas as famílias vítimas de calamidades naturais, novos assentados da reforma agrária e regiões muito distantes dos estabelecimentos credenciados nos cupons de alimentos.

### **ESTOQUES DE SEGURANÇA**

- Criação de um estoque mínimo de produtos da cesta básica comprados nas próprias regiões de consumo.

### **SEGURANÇA E QUALIDADE DOS ALIMENTOS**

- Controle preventivo e implantação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos.
- Incentivo e divulgação das pesquisas de prevenção de riscos alimentares.
- Exigência de informações nos rótulos de alimentos sobre sua origem e riscos de produtos transgênicos.
- Controlar a entrada no país de alimentos transgênicos.

### **AMPLIAÇÃO DO PAT**

- Incluir os trabalhadores das empresas cadastradas no SIMPLES no Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT.
- , e concessão de benefícios fiscais às pequenas e médias empresas.

## **COMBATE À DESNUTRIÇÃO MATERNO-INFANTIL**

- Acompanhar todas as crianças e mães que freqüentam rede pública de saúde, ampliando o fornecimento de produtos alimentares como leite e nutrientes básicos como ferro e vitaminas para aquelas em risco de desnutrição.

## **EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO ALIMENTAR**

- Campanhas publicitárias e palestras para educar a população sobre as necessidades de uma dieta balanceada, na prevenção de desnutrição e da obesidade.

- Criação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos Industrializados - NBCAI.

## **AMPLIAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

- Elevar o teor calórico e nutricional da merenda.
- Estender o atendimento para os irmãos de escolares e para a rede infantil, especialmente nos municípios mais pobres.
- Utilizar produtos regionais na composição da merenda.
- Apoio técnico aos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar.

### 3 - Políticas locais

A fome exige a constante mobilização dos governos federal, estadual e municipal, atuando próximo ou em parceria com as mais diversas entidades organizadas.

As prefeituras ocupam um espaço estratégico, fundamental, por estarem mais próximas do problema podendo atuar diretamente.

As prefeituras devem utilizar toda sua estrutura para a promoção de um trabalho conjunto entre órgãos e secretarias municipais (Abastecimento, Agricultura, Educação, Saúde, Assistência Social, além de áreas como a vigilância sanitária). Podem criar secretarias ou departamentos municipais destinados ao abastecimento alimentar.

A primeira providência é conhecer a fundo o problema da fome no município. Para isso deve ser realizado um **Censo Municipal da Fome** e o cadastramento da população com fome ou vulnerável a ela para implantação de políticas específicas adequadas a cada município. Com esses dados, será possível analisar melhor a situação, traçar estratégias, planos e métodos de trabalho.

A seguir, os programas que podem ser utilizados em áreas rurais, em regiões metropolitanas e em pequenas e médias cidades, levando em conta as necessidades de cada uma dessas áreas.



## Regiões metropolitanas

- Criação de restaurantes populares que forneçam refeições a preço de custo.
- Criação do Banco de Alimentos que organizaria a doação de alimentos que seriam desperdiçados, do seu recolhimento até a distribuição a entidades beneficentes e à população carente. O processo deve ser desburocratizado, reduzindo custos.
- Modernizar os equipamentos de abastecimento como varejões, sacolões, comboios e compras comunitária, alternativas viáveis de barateamento da alimentação nas áreas urbanas. Conjuntamente, incentivar a criação de centrais de compra e distribuição nas periferias das regiões metropolitanas. Elas dariam apoio logístico e comercial à operação dos concessionários e pequenos varejistas que ficariam obrigados a comercializar produtos da cesta básica e outros gêneros alimentícios a preços mais baratos.
- Estabelecer uma nova relação com as redes de supermercados, rompendo a excessiva concentração no varejo e tornando-os verdadeiramente parceiros na política de segurança alimentar. A população de baixa renda utiliza muito essas redes, daí a implantação de programas como o cupom de alimentos podem obter bons resultados, pois ampliam o universo de clientes. As redes também são fundamentais para a comercialização de alimentos regionais e originários dos programas de reforma agrária e agricultura familiar.

## Pequenas e médias cidades

- Criar um Banco de Alimentos semelhante ao das grandes cidades, mas com escala de atuação menor.
- Incentivar e aproximar produtores e consumidores de uma mesma região. Isso pode ser feito através da organização de campanhas de consumo e distribuição de alimentos produzidos regionalmente. Em paralelo, estimular os comerciantes a vender produtos locais.
- Estabelecer parcerias com grupos de varejistas locais (feirantes, mercearias e pequenos comércios) para instituir sistema de compras em comum, diminuindo o monopólio das grandes redes de supermercados. Dessa forma, é possível controlar os preços e as margens de lucro, o que favorece de maneira acentuada a queda dos preços.
- Promover feiras do produtor, sistemas de entrega a domicílio, cursos de formação para criação de hortas nas escolas e cessão de terrenos para plantio de hortas em troca de incentivos no IPTU.

## Áreas rurais

- A Prefeitura deve se aproximar dos agricultores familiares e com ações práticas dar toda força a seu crescimento. A primeira medida é priorizar a compra de alimentos dos agricultores familiares para a merenda escolar, hospitais, creches, quartéis, restaurantes populares etc.
- A Prefeitura também precisa oferecer os espaços públicos tradicionais da cidade (feiras e varejões) para venda direta da produção e intermediar os contatos com empresas que se interessam por produtos regionais.
- Direcionar a assistência técnica para melhorar e aumentar a produção familiar.
- Auxiliar os agricultores na obtenção do crédito do PRONAF, especialmente os que tenham menos capital, e apoiar e incentivar a formação de cooperativas e associações de produção, comercialização e microcrédito.
- Executar obras de infraestrutura como pontes, estradas rurais, açudes e balcões de armazenagem. Essas obras facilitam o transporte, barateiam o preço final, ajudam no escoamento da produção e ainda aumentam a oferta de trabalho.
- Apoio à produção para autoconsumo através da formação de bancos de sementes, insumos, ferramentas e matrizes de pequenos animais.

## Investimentos

Somente o programa dos cupons de alimentação custaria aproximadamente de R\$ 20 bilhões se atendesse todas as 9,3 milhões de famílias muito pobres em um só ano. Se implantarmos em quatro anos, o custo médio anual seria da ordem de R\$ 11 bilhões.

Mas na visão do Projeto, o combate à fome não deve ser considerado despesa e sim investimento. **A pergunta deveria ser outra: quanto custa não combater a fome?**

O efeito de acabar com a fome, além de trazer à condição cidadã, implicará em benefícios importantes de aumento de consumo e da produção de alimentos, aumento da renda das famílias, maior circulação de mercadorias e maior arrecadação de impostos, diminuição de despesas de saúde e, inclusive, melhoria da segurança.

Nossas simulações mostram que o combate à fome poderia gerar cerca de R\$ 2,5 bilhões por ano de impostos (ICMS e PIS/Cofins) se incorporássemos ao consumo 44 milhões de pessoas muito pobres existentes no país. Além disso, a produção atual de alimentos teria que aumentar muito. Por exemplo, só a produção de arroz e feijão teria que aumentar mais de 30%, expandindo, assim, a área cultivada em quase 3 milhões de hectares, gerando mais de 400 mil postos de trabalho na agricultura familiar e aumentando o valor atual da produção agrícola em cerca de R\$ 5 bilhões. Por isso, a transformação social como eixo do desenvolvimento permite a retomada do crescimento sem restrição externa, ou seja, podemos voltar a crescer distribuindo renda sem gastar dólares. Isso significa que a pergunta que deveria ser feita não é *“quanto custa fazer?”* mas *“quanto custa não acabar com a fome?”* Fazer a pergunta certa é o melhor caminho para se obter a resposta certa. Não vamos repetir os números de horror sobre os problemas de se conviver com um nível generalizado de fome e pobreza num país como o nosso. Qualquer um pode ver a triste realidade por trás das grades de sua janela, com a sensação crescente de dúvida: as grades são ainda de alguma valia?

## De onde virão os recursos

Para a execução da Política de Segurança Alimentar, juntamente com programas das áreas de educação, saúde e regularização fundiária, será criado um orçamento próprio no governo federal, composto de:

Verbas redirecionadas do orçamento para gastos sociais, de aproximadamente R\$ 45 bilhões, que podem ser utilizadas para este fim.

Evitar o remanejamento de verbas do gasto social para outros fins, tais como o ajuste fiscal

Recursos advindos do crescimento econômico, da redução dos juros da dívida pública, do combate ao desperdício e à corrupção

Recursos do Fundo de Combate a Pobreza

Verbas geradas de programa de incentivo a doações de empresas e parcerias com a sociedade civil, e de campanhas sociais

# PROJETO FOME ZERO

POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL



## INSTITUTO CIDADANIA

Rua Pouso Alegre, 21 - Ipiranga - São Paulo, SP - Cep: 04261-030  
Tel.: (11) 6915-7022 [ic.fome@uol.com.br](mailto:ic.fome@uol.com.br)