

# DESENVOLVIMENTO LOCAL UMA CONCEITUAÇÃO EMPÍRICA

Markus Brose

## INTRODUÇÃO

Desenvolvimento Local constitui um conceito que vem sendo amplamente utilizado tanto nas três esferas de Governo, como também no terceiro setor, no movimento sindical, nas agências de cooperação internacional e no meio acadêmico, e todos parecem concordar que trata-se de algo essencialmente positivo. Desde meados dos anos 90 a produção de textos, estudos e análises sobre Desenvolvimento Local vem crescendo exponencialmente. Seus defensores se valem de dois argumentos básicos: por um lado, a maior justiça social. O Desenvolvimento Local constituiria importante meio de combater a pobreza, promover maior inclusão social, além da geração de oportunidades de trabalho e renda. Por outro lado, o fortalecimento da democracia. O Desenvolvimento Local permitiria a ativa participação do cidadão, o efetivo controle social sobre a gestão pública através do fortalecimento da Sociedade Civil e o empoderamento de grupos sociais antes marginalizados nas esferas de tomada de decisão.

Porém, este amplo consenso teórico sobre Desenvolvimento Local precisa ser transformado de alguma forma em ações práticas, necessita ser operacionalizado em ambientes geralmente hostis, precisa vencer as mais variadas resistências por parte de atores sociais que não tem interesse em mudanças. Como tentaremos demonstrar neste texto, é neste momento que o debate sobre Desenvolvimento Local se torna bem mais complexo e menos consensual.

A primeira parte deste capítulo pretende demonstrar porque o Desenvolvimento Local é considerado tão importante pelos mais variados atores sociais, apresentando diferentes definições e pontos de vista, alguns conflitantes entre si, bem como citando experiências práticas que possam servir como estímulo à reflexão. Além disso, na segunda parte são apresentados alguns tópicos específicos que demandam um destaque, por exemplo, o debate sobre as novas ruralidades, o rural versus o urbano e o rurano no país; a importância do Capital Humano e do Capital Social; a Questão de Gênero; os aspectos econômicos do Desenvolvimento Local e a importância do planejamento neste contexto.

Este capítulo não pretende esgotar o assunto. Trata-se de uma introdução aos tópicos propostos que pode servir de base para o aprofundamento individual.

## **INTRODUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL**

### **A.1 O CONTEXTO**

O pano de fundo para o atual debate sobre desenvolvimento é dado pelo fim do regime militar em 1985. Só a partir daquele momento foi possível debater publicamente os motivos pelos quais o Brasil se alterna com a África do Sul no topo do ranking internacional dos países com a pior distribuição de renda do planeta. A partir da desilusão coletiva com os Governos 'salvadores da pátria' Sarney e depois Collor, a sociedade passou a debater abertamente temas como pobreza, injustiça social, as diversas formas de concentração: de renda, de terra, de poder, de ativos produtivos e assim por diante. Inicialmente isto se deu em congressos partidários e sindicais, em seminários acadêmicos ou no terceiro setor. Com o tempo este debate passou a ocupar a grande imprensa no eixo São Paulo - Rio de Janeiro, ganhando finalmente o espaço nobre das novelas na televisão e a partir daí atingindo a opinião pública de forma generalizada.

O esgotamento do modelo desenvolvimentista iniciado pelo Governo Vargas nos anos 30 - aprofundado radicalmente pelos Governos Militares nos anos 60 e 70 - desencadeou a busca por novas referências. O debate público sobre o modelo de desenvolvimento que se tornou possível ao final dos anos 80, e que marcou diversos capítulos da nova Constituição, foi suprimido inicialmente pelo modismo passageiro mas avassalador do Consenso de Washington - que teve seu melancólico fim com o 'Apagão' da energia elétrica no segundo Governo FHC - e foi retomado com todo vigor na campanha eleitoral presidencial de 2002.

Desde meados dos anos 90 a crítica ao modelo único do livre mercado, e em especial a criação do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH que tornou obsoleta a argumentação sobre o papel do crescimento econômico no combate à pobreza, possibilitou um rico e diversificado debate sobre novos caminhos para a melhoria da qualidade da vida no país. Valendo-se de diferentes pontos de partida, por exemplo, a assistência social, o desenvolvimento sustentável, a saúde preventiva ou a economia solidária, os mais variados atores sociais vem promovendo o debate sobre o Desenvolvimento Local. Se este conceito tem tantos defensores ele merece ser mais conhecido. Iremos analisar isto ao longo deste capítulo. Por enquanto vamos analisar a primeira palavra utilizada para o processo de formação e capacitação que originou este texto: o conceito de *rede*.

Cabe ressaltar que durante a realização das capacitações que originaram este texto foram recomendadas leituras, não sendo viável reproduzi-las aqui na íntegra. Optou-se por reproduzir aqui, na forma de resumos, as principais idéias das leituras recomendadas para aprofundamento.

**MARTINHO, Cássio (2001) "Algumas palavras sobre rede" p. 24 - 30 Em: SILVEIRA, Caio; REIS, Liliâne (Orgs.) *Desenvolvimento Local. Dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Rede Dlis (RITS/Comunidade Solidária), 164p.**

Redes tem acentuada conotação política de afirmação da liberdade e da democracia. Trata-se de um processo de organização social apto a responder às exigências de flexibilidade, descentralização e democracia, permitindo, por princípio e na sua base, o exercício da autodeterminação e da autonomia.

Rede não é só o desenho e a estrutura pelos quais se dão as relações, mas um modo como elas se realizam.

Rede é um conjunto de nós interconectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Trata-se de uma articulação entre diversas unidades que, através de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente, e que podem se multiplicar em novas unidades, as quais, por sua vez, fortalecem todo o conjunto na medida em que são fortalecidas por ele, permitindo-lhe expandir-se em novas unidades ou manter-se em equilíbrio sustentável.

Vários nós ligam-se uns aos outros por meio de várias linhas. Esse emaranhado está em movimento, com novos elos sendo criados entre nós, novos nós sendo adicionados, nós e linhas desaparecendo.

Alguns elementos fundamentais para o funcionamento de uma rede:

- 1) Valores e objetivos compartilhados: o que une os diferentes membros de uma rede é o conjunto de valores e objetivos que eles estabelecem em comum;
- 2) Autonomia: cada integrante mantém sua independência em relação à rede e aos demais integrantes, numa rede não há subordinação;
- 3) Vontade: ninguém é obrigado a entrar ou permanecer numa rede. O alicerce da rede é a vontade.
- 4) Multiliderança: uma rede não possui hierarquia nem chefe. A liderança provém de muitas fontes, as decisões são compartilhadas;
- 5) Descentralização: uma rede não tem centro, cada ponto é um centro em potencial;
- 6) Múltiplos níveis: uma rede pode se desdobrar em múltiplos níveis ou segmentos autônomos, capazes de operar independentemente do restante da rede, de forma temporária ou permanente.

Para aqueles que pretendem influir nos processos sociais, de maneira a reorientar programas e decisões políticas e a implementar soluções de caráter inclusivo, democrático e emancipatório, abordar o fenômeno das redes e operá-las torna-se de fundamental importância.

O binômio desconcentração de poder/rede tem implicações diretas no debate sobre desenvolvimento local integrado e sustentável, uma vez que não se acredita que um processo de desenvolvimento possa ser sustentável no longo prazo se não houver horizontalidade no processo e empoderamento dos atores. A idéia do empoderamento é a base do conceito de capital social. Este pressupõe a capacidade dos atores de agenciar processos de autonomia individual e coletiva e de estabelecer articulações de natureza política. Para ser incluyente e emancipatório, um processo de desenvolvimento necessita disseminar a capacidade de fazer política, quer dizer, precisa democratizar a política e o poder.

## A.2 NOSSO PAPEL

Em seu texto Martinho afirma que

*"programas de indução ao desenvolvimento, de origem vertical, que se mantêm pela imposição de regras e condutas de cima para baixo, estão fadados ao fracasso"* (p. 30)

Esta definição confere com grande parte das experiências feitas com programas e projetos especiais de 'promoção do desenvolvimento' nos últimos 50 anos. Os programas de desenvolvimento, em especial no meio rural, são tradicionalmente altamente hierarquizados, autoritários e concentradores dos ativos produtivos.

Com certeza uma das regiões do país que mais sofreu - e em parte ainda sofre - como área experimental para novas políticas que terminam por se atropelar uma às outras, ou simplesmente desaparecem no tempo, é o Nordeste. Não é de hoje o acúmulo de programas e projetos - via de regra desenhados com as melhores das intenções - cuja implementação acaba sofrendo todo tipo de intempéries, quando seus objetivos não acabam pura e simplesmente deturpados.

**SAMPAIO, Yony; IRMÃO, José; GOMES, Gustavo (1979) *Política agrícola no Nordeste. Intenções e resultados. Estudos sobre o desenvolvimento agrícola No. 11. Brasília: Ministério da Agricultura, 357p.***

Na busca do 'sentido' da política agrícola no Nordeste foram analisados os quatro programas prioritários para a região no período 1974 a 1979:

- 1) Programa de Irrigação do Nordeste - PIN com o objetivo de elevar o nível de renda das populações mais frágeis, criando empregos e renda mais estáveis;
- 2) Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste - POLONORDESTE com o objetivo de fortalecimento da agricultura familiar no semi-árido;
- 3) Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste - PROTERRA com o objetivo de promover o acesso do homem à terra em regiões de conflito, gerando mais empregos estáveis; e
- 4) Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste - Projeto Sertanejo com o objetivo de estabilizar a produção agrícola nas pequenas unidades produtivas do semi-árido, estabilizando renda e emprego.

A comoção nacional motivada pela seca de 1958, aliada a estudos realizados no mesmo período, originaram a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN que em 1959 apresentou o primeiro diagnóstico abrangente que continua valendo como orientação às políticas públicas. Em seu relatório o GTDN inverteu a tradicional ênfase dos diagnósticos sobre o Nordeste, minimizando a importância dos fatores climáticos e apontando para a fragilidade da organização social como problema central. Do que decorre a orientação de dar maior estabilidade à renda real do trabalhador e agricultor na zona semi-árida. No que tange à zona litorânea, o estudo apontava para a reforma agrária na monocultura de cana, visando a produção de alimentos.

O exame dos objetivos declarados das quatro políticas setoriais prioritárias para o Nordeste permite realçar a idéia de continuidade nas intenções desde então. Na sua implementação, porém, os programas terminaram por abandonar tais intenções para tornarem-se, quase com exclusividade, em programas de crédito concentradores de renda. O padrão constante de afastamento entre os objetivos declarados e os efeitos resultantes da implementação da política sugere que determinações outras, que transcendem o nível em que se define e implementa esta política, estejam atuando.

Em comum aos programas foi constatado: alto grau de centralização, baixa transparência; duplicidade das ações; escolha das áreas por critérios políticos; falta de continuidade; foco produtivista na liberação de financiamentos; e ênfase em obras de engenharia.

Quanto aos efeitos constatou-se: não ocorre distribuição de ativos produtivos para a agricultura familiar; os projetos de irrigação transferem terra de particulares para o Estado; e que a tendência de trabalhar centrado no crédito leva à pecuarização, que destrói postos de trabalho.

A reação mais fácil a estudo é dizer que trata-se de programas ultrapassados, do período da ditadura militar, e que desde 1985 os programas de combate à pobreza e desenvolvimento no Nordeste - uma pobreza eminentemente rural - teriam perseguido outros caminhos. Vejamos um estudo de caso mais recente.

**CUNHA, Maria da "Cajueiro que esparrama pelo chão: formação e limites de expansão da região do caju" p. 109 - 135 Em: ELIAS, Denise; SAMPAIO, José (Orgs.) (2002) *Modernização excludente. Coleção Paradigmas da Agricultura Cearense. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 159p.***

A discussão do papel do Estado e das relações sociais de produção no surgimento da região do caju revela-se caminho elucidativo para o entendimento da atual fase do agronegócio do caju, a qual pode ser caracterizada como um momento de crise e/ou de reestruturação produtiva. A crise de expansão ou a fase de redefinição da atividade produtiva ligada ao caju expõe o choque entre dois sistemas produtivos bem diferenciados quanto à origem dos recursos e à sistemática de desenvolvimento.

De um lado, o modelo de produção mais divulgado atualmente, o sistema do agronegócio do caju, considerado um negócio potencial para o Ceará e a região. De outro, o sistema tradicional de produção da castanha, majoritário no campo e reproduzido em três tipos principais de empreendimentos: fazendas, firmas e quintas de caju. Tanto as pequenas quanto as grandes unidades tradicionais de produção de castanha de caju manifestam a crise de rentabilidade e expansão da atividade, seja pelo aspecto de abandono, falta de recuperação, seja pela resistência em formar ou modernizar seu campo de cultivo. Por que os tradicionais produtores de castanha não conseguem manter seus plantios como pomares?

O estímulo do Estado aos setores produtivos vinculados à castanha de caju, uma matéria-prima tipicamente do Nordeste, sem concorrência no Centro-Sul, representa uma resposta ao período crítico da economia nordestina, abalada pela seca de 1958 e pelos efeitos das grandes disparidades regionais ou

conflitos sociais. Sem realizar reformas sociais, tais como a agrária e educacional, o Estado financia e subsidia o capital privado, concedendo recursos financeiros intermediados por diversas organizações, bancos e programas.

Do ponto de vista econômico, os programas obtiveram sucesso. O Brasil, que colocava no mercado mundial cerca de 800 toneladas de castanha no início da década de 1960, equivalente a 1% do total comercializado, atingiu em 1992 o montante de 34% do volume produzido mundialmente transformando-se em segundo exportador mundial. Em 1990, a castanha foi superada apenas pelo cacau no que se refere ao valor obtido com a produção de culturas permanentes no Nordeste. Em 1999 as exportações de castanha contribuíram com um volume de vendas externas equivalente a 40% das exportações cearenses.

Todavia, na década de 1990, a área plantada com cajueiro no Nordeste não sofreu acréscimos significativos; ademais, houve queda acentuada da produtividade. Ao se avaliar a intervenção do Estado na agricultura do cajueiro para além do aspecto extensivo e quantitativo, pode-se concluir que o impulso aos grandes plantios promovido pelos subsídios contribuiu mais para fortalecer a classe de proprietários fundiários do que propriamente otimizar a formação de empreendimentos capitalistas no espaço agrário. Aconteceu a reconcentração fundiária, pois a terra se converteu não só em um meio de produção como também uma reserva de valor.

A falta de renovação dos plantios e o abandono de muitos e extensos campos de cultivo de cajueiro são marcas deixadas na paisagem do Ceará, assinalando a crise atual do cajueiro, que sofre os efeitos da alta vulnerabilidade dos plantios à seca e à pragas, o preços caíram em níveis jamais registrados nos últimos anos e há a presença de inúmeros intermediários no circuito de comercialização.

A crise da rentabilidade do cajueiro está refletindo-se direta e pesadamente na redução da oferta de trabalho. As vilas do caju, moradia temporária dos apanhadores de castanha, permanecem o ano todo praticamente desocupadas.

Quais algumas das conclusões que podemos extrair da análise deste tipo de política pública, e de programas similares com os quais convivemos hoje em dia? Os programas de desenvolvimento rural no país tem se pautado historicamente por:

1) o enfoque dos programas de promoção da qualidade de vida no meio rural é eminentemente agrônomo, focado unicamente na agropecuária, como se o meio rural não envolvesse também as manufaturas, as agroindústrias, o setor de transporte e logística, o comércio e os serviços nas suas mais variadas formas, a produção e manutenção de habitações, o sistema financeiro, o turismo, a mineração, a produção de água potável e energia, o setor madeireiro, só para citar algumas atividades econômicas de destaque no meio rural;

2) os programas são vistos via de regra apenas como fontes de financiamento temporárias, que produzem por certo tempo obras e investimentos em infraestrutura, gerando toda uma lógica própria de disputas pela liberação dos

recursos financeiros. Tendo sido gastos estes, parte-se na busca pelo próximo programa;

3) organizações comunitárias, movimentos sociais e órgãos públicos travam longas batalhas por novos programas, que se sucedem a cada três ou quatro anos. Espera-se da capital, seja ela federal ou estadual, a solução dos problemas. A melhoria da qualidade de vida não é vista como algo que cada um de nós constrói cotidianamente na sua comunidade. Neste entendimento o 'desenvolvimento' vem de cima e cronogramas de liberação dos recursos são mais importantes que os impactos ou os resultados obtidos;

4) o enfoque nos recursos financeiros e nas obras públicas fazem esquecer que os atores sociais em comunidades pobres não dispõem do conhecimento, do estudo, da profissionalização e do acesso a informação que são necessários para absorver e internalizar os programas e assimilar os seus potenciais benefícios.

Neste contexto muitas vezes não é aceita a argumentação de que a promoção da melhoria da qualidade de vida se dá, não mediante obras ou liberação de empréstimos, mas mediante a formação de capital humano e de capital social. O conceito de promoção do Desenvolvimento Local nos permite superar estas limitações. Passamos a superar a dicotomia rural versus urbano e a entender desenvolvimento como a melhoria da qualidade de vida de forma sustentável, sem depender de um programa específico mas através de um processo de formação de capital humano e de capital social que permitem o empoderamento do indivíduo e da comunidade como um todo. Neste conceito o principal foco não está, para ficar com estudos de caso apresentados até agora, na agropecuária, mas estaria na formação escolar e profissional do empreendedor rural. Mas, qual nosso papel no contexto desta conceituação de desenvolvimento?

Em suas considerações finais sobre o fracasso de muitos dos programas especiais em melhorar a qualidade de vida das populações empobrecidas, os autores da Leitura 2 fazem uma ressalva ao nosso papel de técnicos e agentes facilitadores do processo de desenvolvimento, a quem cabe a execução dos objetivos definidos na esfera política:

*"Uma parcela significativa dos técnicos que implementam ou acompanham a política agrícola no Nordeste tem, com certeza, um interesse genuíno em levar esta política a atender os interesses das classes mais pobres" (p. 328)*

Dado o enfoque do estudo os autores abordam apenas o papel do servidor público, mas estas considerações com certeza se aplicam a uma gama maior de pessoas que atuam como agentes de mudança e compartilham das melhores intenções, mas convivem com políticas públicas concentradoras de renda.

Qual o papel de um/a agente de mudança? Se a proposta de desenvolvimento a ser debatida não é imposta de cima para baixo, se defendemos a concepção da ativa participação e portanto da descentralização do poder decisório, então o papel do/a agente de mudança também deve se alterar radicalmente frente ao padrão tradicional.

**NERY, Neyde "A importância do animador no processo de desenvolvimento local" p. 6 - 11 Em: CONTAG (1998) Programa de Formação de Lideranças e Técnicos em Desenvolvimento Local Sustentável. Módulo II. Convênio MTb; SEFOR; CODEFAT; CONTAG. Brasília, 86p.**

Refletindo sobre o cotidiano, é possível perceber todo o potencial das pessoas, da natureza e das organizações para gerar a satisfação das necessidades e o bem-estar dos cidadãos e cidadãs deste mundo. Infelizmente, porém, a realidade é o inverso: acumulam-se dívidas históricas, aumentam as barreiras educacionais, sociais, econômicas e políticas que mantêm excluídos enormes contingentes de pessoas do campo e da cidade; a deterioração ambiental ameaça a continuidade da vida no planeta. Assim, para refletir sobre o cotidiano, é necessário que compreendamos o momento presente, simultaneamente, como resultado do passado e como possibilidade de construir o novo.

O que acontece quando esquecemos que a mudança faz parte do ciclo da vida? A tendência à manutenção do estado de coisas pode nos levar ao fatalismo, ao comodismo, já que nada mais há para ser feito.

Mudar exige aceitação do risco e da incerteza que são inerentes ao movimento da vida. Mas, se embarcarmos nesse caminho despreparados, podemos cair no aventureirismo inconseqüente. Se ficarmos paralisados, temendo o risco e a incerteza, nos distanciamos do nosso potencial de realização individual e coletivo. Em qualquer dessas circunstâncias, lamentavelmente, estaríamos abrindo mão de nossa liberdade de intervir, conscientemente, para modificar as relações sociais e econômicas.

Portanto, é necessário des-envolver. Se você quer guardar algo, normalmente você o envolve ou embrulha, não é assim? Mas se você deixa de lado, guarda, não lhe dando importância, poderá até mesmo esquecer-lo, tornando-o sem valor para contribuir com experiências futuras. Da mesma forma, acontece com o potencial das pessoas - que tem o poder de se tornar real - mas está guardado, envolvido, adormecido, desconhecido. Por isso, é necessário des-envolver-se: desinibir-se, comprometer-se, responsabilizar-se, expandir-se e criar novas relações com o mundo.

É preciso que seja estimulado um processo de mudança, ou seja, é preciso criar novos espaços e oportunidades de relacionamento para que as vivências se convertam em aprendizagem, e as pessoas e a coletividade progressivamente se tornem mais capazes de realizar seus projetos, de dar respostas aos problemas, num nível cada mais amplo que o local e de forma cada vez mais permanente. O animador tem o papel de libertar os potenciais nas pessoas.

Desta forma, o segundo conceito importante para este processo de formação e capacitação: o agente ou facilitador, integra-se ao conceito descentralizado e flexível de rede apresentado anteriormente. Trata-se portanto aqui de formar um conjunto de relações de confiança e de troca entre pessoas dispostas a operarem como agentes de mudança em seu meio. Que mudança é esta?

### A.3 CONCEITUAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Palavras tem poder. Não é mera coincidência que persiste a décadas um debate acadêmico e empírico sobre o significado do conceito de *desenvolvimento*. Da forma que o utilizamos hoje, o conceito de 'subdesenvolvimento' foi lançado em uma fala do presidente dos EUA, Harry Truman, quando este anunciou ao mundo em janeiro de 1949 que após o sucesso da reconstrução dos países europeus e do Japão, o próximo passo na Guerra Fria seria promover o desenvolvimento nos países pobres do mundo. Esta idéia simples, porém poderosa, de que com um certo volume de recursos e um plano é possível desenvolver uma região ou mesmo um país inteiro - tal como havia sido feito pelos EUA na Europa - correu o mundo e ainda hoje encontra defensores ferrenhos.

*"Na linguagem coloquial, o desenvolvimento descreve um processo pelo qual são liberadas as potencialidades de um objeto ou de um organismo, para que esse alcance sua forma natural, completa e amadurecida. Na biologia, o desenvolvimento, ou a evolução dos seres vivos, referia-se ao processo através do qual organismos atingiam seu potencial genético: a forma natural daquele ser, prevista pelo biólogo. [...] A transferência da metáfora biológica para a esfera social ocorreu nos últimos anos do Século XVIII. A partir de 1768 o fundador da história social, o conservador Jusus Moser, começa a empregar a palavra 'Entwicklung' [Desenvolvimento] para designar um processo gradual de mudança social. Em 1774, Herder iniciou a publicação de sua interpretação da história universal, na qual introduzia correlações globais, comparando as fases da vida humana com a história social. [...] Segundo ele, o desenvolvimento histórico seria a continuação do desenvolvimento natural; e ambos seriam meras variantes do desenvolvimento homogêneo do cosmos criado por Deus. Mais ou menos em 1800, o termo 'Entwicklung' começou a ser utilizado como um verbo reflexivo. Pouco a pouco, Deus começou a desaparecer da concepção popular do universo. E, poucas décadas mais tarde, abriram-se todas as possibilidades para o sujeito humano, agora autor de seu próprio desenvolvimento e livre dos desígnios divinos. Desenvolvimento tornou-se a categoria central da obra de Marx: foi revelado como um processo histórico que se desdobra com o mesmo caráter necessário das leis naturais. [...] Quando a metáfora voltou ao vernáculo, absorveu um poder súbito e violento, logo utilizado pelos políticos. Converteu a história em um programa: um destino necessário e inevitável. O modo de produção industrializado, que era nada mais que uma entre as muitas formas de vida social, tornou-se por definição o estágio final de um caminho unilinear para a evolução social."* ESTEVA, Gustavo "Desenvolvimento" p. 59 - 83 Em: SACHS, Wolfgang (Ed.) (2000) *Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Editora Vozes

Na verdade, o que se queria dizer naquela época com 'desenvolvimento' é o que hoje denominados de *crescimento econômico*. A forte crítica que o conceito inicial de desenvolvimento recebeu, bem como mais de 50 anos de

desilusão com a idéia de que o crescimento econômico iria automaticamente melhorar a qualidade de vida de toda a população do globo, levou a uma forte mudança no uso do conceito de desenvolvimento. Por isso utilizamos hoje em dia tantos adjetivos que são acrescidos ao termo desenvolvimento: social, integrado, sustentável, participativo, holístico, humano, adaptado, etc.

No Brasil tivemos desde 1946 uma série de governos democráticos - interrompido por um período de ditadura militar – para os quais a promoção do desenvolvimento sempre foi um dos temas centrais. O que aprendemos com os últimos 50 anos dedicados à promoção do desenvolvimento, ou melhor, do crescimento econômico no país?

Após décadas de debates, em especial durante as campanhas eleitorais com as recorrentes promessas de "retomada do crescimento", de programas especiais e projetos governamentais dedicados ao crescimento econômico do país, cerca de um terço da população continua vivendo em situação de pobreza, cerca de 15% da população vive em situação de extrema pobreza e o país segue sendo um dos campeões mundiais em concentração de renda. Enquanto a renda média dos 20% mais ricos é 25 vezes maior do que a dos 20% mais pobres, tanto na Holanda como na Índia esta razão não ultrapassa 5. O que chama especialmente a atenção é a persistência do grau de concentração de renda ao longo de décadas.

**MINISTÉRIO DA FAZENDA *Política Econômica e Reformas Estruturais*.  
Brasília, abril de 2003, 87p. Disponível em [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)**

O excesso de desigualdade de renda brasileiro tem conseqüências muito graves sobre o nosso grau de pobreza. Por exemplo, se o Brasil distribuísse sua renda de forma similar ao Uruguai, mesmo sem alterar o volume total de recursos disponíveis no país, teríamos apenas 12% das pessoas vivendo em famílias pobres, e não os 35% atuais.

A redução da desigualdade não apenas beneficia os pobres imediatamente, mas também tem um impacto positivo sobre o processo de crescimento econômico. Há evidências de que o crescimento em países com alta desigualdade, tais como os países latino-americanos, tem sido mais lento e menos eficaz na redução da pobreza em comparação com os países com menor desigualdade. Entre os mecanismos que têm sido destacados na literatura recente para explicar essa relação entre desigualdade e crescimento destaca-se a existência de restrições no mercado de capitais, que impedem a população pobre de investir em ativos produtivos, e a educação.

A desigualdade no Brasil constitui fenômeno antigo e característico da nossa economia. Nosso grau de desigualdade hoje é essencialmente o mesmo que o observado em 1970, tendo permanecido relativamente estável nas últimas três décadas. A percepção social de piora na distribuição de renda nas últimas décadas decorre da mudança da distribuição geográfica da pobreza, com melhora das condições de vida nas áreas rurais e pequenas cidades do interior, e piora da desigualdade nos grandes centros urbanos.

A análise controlada dos fatores que influenciam a renda do trabalho indica que cerca de 40% da desigualdade dessa renda observada no Brasil está

correlacionada com a desigualdade do grau de escolaridade. Em 1977, uma pessoa cuja renda do trabalho fosse superior à renda de 90% dos brasileiros, recebia um salário 14 vezes maior em média do que uma pessoa cujo salário fosse inferior ao salário de 90% dos brasileiros. Quando se desconta deste diferencial de renda a parte explicada pelo diferencial de educação, a distância cai pela metade. Em 1997, a distância tinha sido reduzida para 12 vezes, mas a desigualdade líquida dos efeitos da educação manteve-se constante, indicando uma pequena redução da desigualdade associada à educação no período 1977 a 1997.

Dado que os fatores que contribuem para o crescimento econômico são acumulação de capital físico, educação e aumento da produtividade, e considerando a relação entre desigualdade e acumulação de capital e educação, pode-se inferir que não há um conflito intrínscico entre políticas de redução de desigualdade e políticas de estímulo ao crescimento. Pelo contrário, políticas que busquem facilitar o acesso dos mais pobres à educação e à saúde e que reduzam os custos sociais de acesso ao crédito e à aquisição de ativos são também instrumentos importantes para acelerar o crescimento.

Nos demais países com renda per capita semelhante ou maior que a brasileira, a política social reduz a desigualdade de renda por duas razões principais: i) melhor equidade no acesso a ativos, sobretudo educação, assim como aos bens e serviços identificados como parte dos direitos de cidadania, aumentando a capacidade dos diversos indivíduos de obter renda; e ii) políticas compensatórias redistributivas a grupos sociais específicos que apresentam restrições à sua capacidade de geração de renda.

Mas se as últimas décadas de esforços e sacrifícios a favor do crescimento econômico no país foram tão pouco frutíferas, como tem se comportado a economia do país no cenário internacional? A constante ampliação das exportações, a promoção do agronegócio em detrimento da produção de alimentos, a queda do poder aquisitivo da população urbana, a queda das restrições às importações, entre outros fatores da economia nacional, devem ter contribuído para a crescente participação do país na economia internacional e gerado muitos benefícios para o desenvolvimento econômico do país na comparação internacional.

**"A ilusão desenvolvimentista: uma reconceituação da semiperiferia" p. 207 - 252 (1990) Em: ARRIGHI, Giovanni (1998) *A ilusão do desenvolvimento*. 4a. edição. Petrópolis: Editora Vozes, 371p.**

Riqueza é renda de longo prazo. A observação da distribuição de rendas entre os diversos países da economia capitalista mundial, ao longo de períodos de tempo relativamente longos, revela a existência de três padrões separados de riqueza que correspondem à riqueza oligárquica dos Estados do núcleo orgânico, à riqueza democrática dos Estados semiperiféricos e à não-riqueza, isto é, à pobreza, dos Estados periféricos. A grande maioria dos Estados tem sido incapaz de transpor os limites que separam os três padrões.

Através do exame da distribuição da população mundial pelo log do Produto Nacional Bruto - PNB per capita para os anos de 1938, 1948, 1950, 1960, 1965, 1970, 1975, 1980 e 1983, observamos um padrão trimodal recorrente nos dados. A característica mais notável dessa distribuição é sua estabilidade de longo prazo, apesar das mudanças consideráveis no tamanho relativo das três zonas no prazo mais curto. Ao somar os registros, descobrimos que 88 dos 93 países, que respondem por 94% da população total, estavam, de 1975-1983, ainda dentro das fronteiras na zona na qual estavam localizados em 1938-1950.

No período como um todo, a 'mobilidade' ascendente e descendente na hierarquia de riqueza da economia capitalista mundial foi uma exceção. No período 1938 a 1983 as exceções foram dois casos de mobilidade ascendente, da semiperiferia para o núcleo orgânico (Japão e Itália), um caso de transição da periferia para a semiperiferia (Coréia do Sul) e um caso de mobilidade descendente, da semiperiferia para a periferia (Gana).

Esta descoberta confirma a observação de que a distribuição de riqueza é mais estável do que a distribuição de renda de curto prazo. Os altos e baixos na renda relativa podem significar muito pouco, do ponto de vista da hierarquia subjacente de riqueza, que, de fato, pode permanecer bastante estável. Revelando uma fonte importante da ilusão desenvolvimentista. Ao considerar períodos relativamente curtos como unidade de análise, os estudos sobre desenvolvimento podem facilmente confundir com avanço econômico aquilo que é, de fato, apenas um movimento pendular que simplesmente traz as coisas de volta aonde elas estavam, quarenta e cinco anos antes.

Quando olhamos para grupos de Estados, ao invés de para Estados individualmente, a hierarquia de riqueza da economia capitalista mundial parece estar tão bem entrincheirada hoje quanto estava cinquenta anos atrás. Isto não quer dizer que nada mudou. O grande mérito da luta dos países semiperiféricos ao longo dos últimos 50 anos foi não ter caído para o grupo dos países periféricos, permanecendo onde estavam na hierarquia mundial.

Para aqueles que não conseguem ver a diferença entre industrialização e avanço econômico, o foco na industrialização é uma outra fonte de ilusões desenvolvimentistas. O núcleo orgânico se desindustrializou, em especial a partir dos anos 70, enquanto os países periféricos, e em especial os semiperiféricos, avançaram na industrialização. A expansão da industrialização aparece não como desenvolvimento, mas como periferização da indústria.

Se ao longo das últimas décadas os esforços e sacrifícios feitos a favor do desenvolvimento, ou melhor, do crescimento econômico, tiveram na melhor das hipóteses o resultado de nos manter na mesma posição, estamos perseguindo uma miragem? Ou como diz Arrighi, uma ilusão?

O economista indiano Amartya Sen, Prêmio Nobel em economia em 1998, ganhou notoriedade - entre outros - pelo seu conceito de que desenvolvimento não é mero crescimento econômico, mas que na sua essência o desenvolvimento consiste em uma ampliação da liberdade humana. Liberdade esta de tomar decisões, de ter escolhas, de ter oportunidades, de ter alternativas para não passar fome, para não ficar sem renda, para não empobrecer. Seus estudos sobre fome e pobreza, inicialmente na Índia e Paquistão, por exemplo, demonstraram que fome constitui um fenômeno sócio-político e não um problema agrícola. Seu trabalho teve impacto relevante na definição do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH em início dos anos 90.

**SEN, Amartya (2000) "Os fins e os meios do desenvolvimento" Cap. 2 Em: *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 409p.**

Duas atitudes gerais a respeito do processo de desenvolvimento podem ser encontradas tanto na análise econômica profissional como em discussões e debates públicos. Uma visão considera o desenvolvimento um processo 'feroz', com muito 'sangue, suor e lágrimas' - um mundo no qual sabedoria requer dureza. Dependendo de qual seja o veneno favorito do autor, as tentações a que se deve *resistir* podem incluir a proteção aos mais pobres, serviços sociais à população e o favorecimento - 'cedo demais' - de direitos políticos e civis e o 'luxo' da democracia. Essas coisas, adverte-se com pose austera, podem vir a ser favorecidas posteriormente, quando o processo de desenvolvimento houver produzido frutos suficientes.

Uma perspectiva alternativa vê o desenvolvimento essencialmente como um processo 'amigável'. Dependendo da versão específica dessa atitude, considera-se que a apazibilidade do processo é exemplificada por coisas como trocas mutuamente benéficas, pela atuação de redes de segurança social, de liberdades políticas ou de desenvolvimento social.

Nas visões mais estreitas de desenvolvimento (baseadas, por exemplo, no crescimento do PNB ou da industrialização), é comum indagar se a liberdade de participação e dissensão política é ou não 'conducente ao desenvolvimento'. À luz da visão do desenvolvimento como liberdade, essa questão pareceria mal formulada, pois não considera a compreensão crucial de que a participação e a dissensão política são partes *constitutivas* do próprio desenvolvimento.

Consideramos em particular os seguintes tipos de liberdades: 1) liberdades políticas, 2) facilidades econômicas, 3) oportunidades sociais, 4) garantias de transparência e 5) segurança protetora. Essas liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras.

O papel central das liberdades individuais no processo de desenvolvimento faz com que seja particularmente importante examinar seus determinantes. É necessário prestar muita atenção nas influências sociais, incluindo ações do

Estado, que ajudam a determinar a natureza e o alcance das liberdades individuais. Argumenta-se que essa não é uma consideração separada do crescimento econômico, já que existe uma relação estreita entre renda per capita e longevidade. Com base em comparações entre países, constata-se que a expectativa de vida realmente tem uma correlação significativamente positiva com o PNB per capita, mas essa relação funciona por meio do impacto do PNB sobre 1) as rendas, especificamente dos pobres e 2) os gastos públicos com serviços de saúde. O principal é que o impacto do crescimento econômico depende muito do modo como seus frutos são aproveitados.

Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação elementar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas das economias do Leste e Sudoeste Asiático, como Coréia do Sul e Taiwan, de um modo que não foi possível, digamos, no Brasil, Índia ou Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido muito mais lenta, tornando-se assim uma barreira para o desenvolvimento econômico.

A definição de Desenvolvimento Humano está baseada na idéia de que se trata de um processo amplo de expansão das escolhas e direitos individuais nas diversas áreas de nossa sociedade: econômica, política, social e cultural. Algumas destas escolhas são consideradas básicas para nossa vida, como por exemplo, a escolha por uma vida saudável que se traduz em longevidade, ou por adquirir conhecimentos, ou por um padrão de moradia e de renda que cubra as nossas necessidades básicas. O direito a estas escolhas básicas em nossas vidas abre o caminho para outras escolhas como a possibilidade da participação política, o direito à diversidade cultural, aos direitos humanos, etc.

O conceito do Desenvolvimento Humano foi elaborado ao final dos anos 80 por um conjunto de especialistas e se operacionalizou no primeiro Relatório Mundial do Desenvolvimento Humano publicado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD.

*“O desenvolvimento humano é, portanto, o desenvolvimento das pessoas, para as pessoas e pelas pessoas. Como desenvolvimento das pessoas entende-se o aumento de suas potencialidades através de melhores condições de educação, treinamento [profissional], saúde, habitação, meio ambiente e alimentação. O desenvolvimento para as pessoas implica que ele não seja um fim em si mesmo, mas que os frutos do crescimento econômico sejam traduzidos em melhoria das condições de vida. Este processo requer uma gestão cuidadosa das políticas públicas. O desenvolvimento pelas pessoas refere-se ao processo pelo qual estas se tornam não apenas suas beneficiárias, mas nele tomem parte ativa, participando das decisões que influenciam suas vidas.”* PNUD/IPEA/FJP/IBGE (1998) *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*. Brasília, 140p.

O conceito do Desenvolvimento Humano não é antagônico ao conceito do crescimento econômico. Porém, o IDH propõe uma qualificação do crescimento, para que este não se torne um fim em si mesmo. Que crescimento queremos? Para quem? A idéia básica é que em termos de

políticas públicas de desenvolvimento, o fim não justifica os meios. O “como?” é tão importante quanto o “com que objetivo?”.

A sustentabilidade constitui um aspecto fundamental da noção do Desenvolvimento Humano. Ela é definida como sendo a expansão das escolhas e oportunidades de forma continuada, tanto para a geração presente como para as gerações futuras. O conceito de Desenvolvimento Humano pode ser considerado holístico pois é mais abrangente que os conceitos de:

- ‘desenvolvimento de recursos humanos’, onde a pessoa constitui um insumo no processo produtivo, e não o beneficiário;
- ‘atendimento das necessidades básicas’, que considera a satisfação dos requisitos mínimos de sobrevivência, mas não o direito a oportunidades, as escolhas; ou
- ‘bem-estar humano’, onde a pessoa é receptora de bens e direitos, não agente ativo.

O conceito de Desenvolvimento Humano desafia as possibilidades de mensuração. Mesmo reconhecendo este fato, o PNUD introduziu em 1990 o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH que busca aproximar-se o mais possível de uma medida que possibilite a comparação. As três dimensões básicas do IDH são: uma vida longa e saudável, o acesso a educação e conhecimento, bem como um padrão econômico de vida decente.

*“A expectativa de vida ao nascer é a variável eleita como relevante para a primeira dimensão. A segunda é representada pela medida da escolaridade, que compreende duas variáveis: a taxa de alfabetização dos adultos, e a taxa combinada de matrícula nos níveis primário, secundário e superior. O Produto Interno Bruto (PIB) real per capita [...] foi adotado como indicador de um padrão de vida decente e, portanto, como um espelho de todas as outras dimensões do desenvolvimento humano não abrangidos na saúde e no conhecimento.”* PNUD; IPEA; FJP; IBGE (1998) *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros*, Brasília, 140p.

O IDH se situa entre o zero e o um, os valores mais altos indicando níveis superiores de Desenvolvimento Humano. Além de ser limitado na medição das dimensões, o IDH não é uma medida da felicidade humana, ou do bem-estar como um todo. Por estas razões ele deve ser visto como uma aproximação e ser complementado com outros indicadores de desenvolvimento sustentável de modo a apresentar um quadro mais completo, tais como o Índice de Desenvolvimento ajustado ao Gênero IDH-G, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal IDH-M, ou o Índice de Condições de Vida da População ICV.

O conceito do Desenvolvimento Local vem acrescentar mais clareza neste contexto. A idéia do Desenvolvimento Local permite ampliarmos nosso horizonte para além da busca sem fim pela industrialização, pelo salto bastante improvável para o centro da economia mundial, para a cópia de modelos externos, e nos atermos à melhoria da qualidade de vida no espaço, no território, no local no qual crescemos, vivemos e criamos nossos filhos. A

promoção do Desenvolvimento Local permite a cada um de nós contribuir de forma concreta para o combate da pobreza, para a melhoria da qualidade de vida, "agindo localmente e pensando globalmente" como diz o ditado. Um país com qualidade de vida, um país com saúde, não se faz apenas com políticas macroeconômicas, com maior ou menor inserção nos mercados internacionais, definindo juros, taxas de câmbio e salários, estabelecendo metas nacionais de industrialização e de alcance das tecnologias de ponta, mas principalmente com municípios que tenham qualidade de vida, com municípios saudáveis, com agricultores familiares profissionalizados que produzem a alface da merenda de seus filhos, com trabalhadores em empregos qualificados que tem acesso à habitação e serviços públicos adequados.

O que significa então o conceito de desenvolvimento local? Pesquisadores, servidores públicos, militantes, lideranças comunitárias, técnicos e profissionais de áreas diversas: cada grupo de atores sociais possui concepções, interesses, visões e uma linguagem própria. Assim, o conceito abrangente de 'melhoria da qualidade de vida', em outras palavras, o Desenvolvimento Local, é proposto e estimulado a partir dos mais diversos contextos, utilizando termos técnicos diversos, mas freqüentemente buscando os mesmos objetivos. Vamos dar uma olhada em algumas das principais interpretações que surgiram nos anos 90 para entender que existem diversificadas opiniões do que vem a ser - e de como promover - o Desenvolvimento Local.

### **A.3.1 O PROJETO NORDESTE**

Dada a crônica ineficácia dos muitos projetos especiais que deveriam "desenvolver" o Nordeste (veja as Leituras 2 e 3) ocorreu que:

*"Em novembro de 1981, [...] O Banco Mundial fez contacto a nível federal com diversos ministérios, sobretudo Planejamento, Interior e Agricultura, e a nível regional com a SUDENE, questionando a forma de intervenção do Estado no Nordeste Rural, sugerindo estudar a viabilidade da implantação de um único programa de desenvolvimento rural e mostrando-se interessado em financiar um projeto para toda a região."* NOVAES, Regina (1994) *Nordeste, Estado e sindicalismo. O PAPP em questão*. Rio de Janeiro: CEDI, 102p.

A partir de um seminário realizado em 1982 pela Presidência da República, desenvolveu-se uma intensa atividade de estudos e análises para uma nova forma de política pública no Nordeste, ressaltando-se a necessidade da participação dos beneficiários. Quando em início de 1985 dos diversos programas setoriais previstos para o PROJETO NORDESTE foi implantado apenas um, o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP, e de forma bastante centralizada em Brasília, a abrangente mobilização da sociedade civil regional, que recebeu o nome de Movimento Muda Nordeste, cristalizou-se no debate sobre a forma autoritária e tecnocrática pela qual o programa vinha sendo definido, gerando forte pressão para que o PAPP tivesse maior controle da sociedade civil (MOVIMENTO MUDA NORDESTE

(1985) *Projeto Nordeste. Debate Regional*. Recife: SUDENE/Clube de Engenharia PE, 353p.)

Em retrospectiva podemos dizer que o PAPP foi uma das primeiras políticas públicas pós-ditadura cujo objetivo era promover em larga escala o Desenvolvimento Local em municípios rurais. Na sua concepção original o programa previa diversos mecanismos de participação - algo então completamente novo - e havia um segmento específico de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais - APCR. Iniciado em 1985 e abrangendo todos os dez estados que compunham a região da SUDENE, a implementação do programa mostrou-se muito mais complicada do que inicialmente planejado. Após uma avaliação do PAPP em meados dos anos 90 que evidenciou o baixo impacto das ações, o programa sofreu um radical redesenho para um foco de maior participação com a liberação de pequenos financiamentos comunitários através de Conselhos Municipais. A partir de 1993 o programa foi estadualizado e em diversos estados, como no Ceará - com o nome Projeto São José ([www.ematerce.gov.br/saojose.htm](http://www.ematerce.gov.br/saojose.htm)), e na Bahia - com o nome Programa Produzir ([www.car.ba.gov.br/produzir/center.html](http://www.car.ba.gov.br/produzir/center.html)), o programa e seus sucedâneos continuam ativos até hoje. O modelo de liberação de recursos através do ativo envolvimento da população nos conselhos continua servindo de modelo para diversos programas com financiamento do Banco Mundial, por exemplo, no Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, bem como para programas similares, por exemplo, o PRONAF Infra-estrutura.

**SOARES, Ricardo "Avaliação do financiamento do Banco Mundial ao Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural do Nordeste (PAPP)" p. 131 - 161 Em: Brasília: *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, No. 15, junho de 1997, disponível em [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)**

Este estudo analisa os projetos implantados pelo PAPP em comunidades rurais dos estados de Pernambuco, do Piauí e do Rio Grande do Norte, e calcula o custo financeiro dos empréstimos do BIRD a estes estados.

A primeira constatação do estudo é que parcela expressiva dos recursos do PAPP foi efetivamente transferida para as comunidades e quase sempre utilizada na implantação dos projetos (malharia; fábrica de rações; avicultura; implementos agrícolas; confecção de redes; casa de farinha; centro de comercialização; indústria de caju; trator; indústria de calçados; equipamento de pesca; entre outros). Contudo, os projetos não estão atingindo a finalidade de melhorar as condições de vida das comunidades pobres, pois a maioria dos projetos estava desativada. A pesquisa de campo captou o fraco resultado do PAPP - dos 47 projetos pesquisados, 25 não estavam em operação, sendo que, destes, cinco não tinham sido implantados, e os outros vinte apresentam sérios problemas de operação, estando alguns já abandonados.

Uma conclusão preocupante é a de que somente 16% dos projetos produtivos teriam perspectivas satisfatórias de sustentabilidade. Ao todo 39% dos projetos tem perspectiva nula de sustentabilidade: as associações comunitárias responsáveis sofreram intensa interferência de intermediários; não tem conhecimento suficiente para operar o projeto; não estão recebendo nenhum

tipo de orientação técnica; e não sabem que teriam que constituir um fundo para realizar a manutenção das instalações do projeto.

Esses resultados são, em parte, explicados pela formulação do programa, a qual promove a atomização das ações e a pulverização dos recursos, sem contemplar investimentos prévios em organização e treinamento das comunidades. Atua como agravante desta situação, o reduzido quadro técnico responsável pela implementação do programa. Esses ingredientes facilitam o aparecimento e a propagação de intermediários, os quais comprometem a viabilidade do programa.

Os projetos que apresentam perspectivas satisfatórias de sustentabilidade têm em comum uma atuante associação comunitária; diferem dos demais quanto à consciência comunitária e sua forma de atuação. Nesse sentido, é interessante observar que os projetos de associações oriundas de núcleos de assentamento de reforma agrária estão em melhor situação que os demais.

A análise do fluxo financeiro constatou o pequeno saldo de recursos externos ingressados no país - inferior a 20% do total dos empréstimos. Verificou-se que isso acontece em virtude de os desembolsos do BIRD ocorrerem em doses homeopáticas, e as amortizações dos empréstimos serem realizadas pelo Sistema de Amortizações Constantes, tornando os juros caros. Em consequência, as taxas de juros efetivamente pagas pelo país ao BIRD, entre 11,68% e 13,44% a.a., situam-se bem acima da taxa esperada.

### **A.3.2 ASSENTAMENTOS RURAIS**

Surgido não como um programa do poder público, mas como uma demanda dos movimentos sociais, a reforma agrária carrega um peso simbólico e ideológico muito grande que freqüentemente encobre o seu significado econômico. Estudos especializados apontam o efeito positivo e as mudanças sobre o Desenvolvimento Local proporcionados pela criação de projetos de assentamento de reforma agrária.

Além de implicarem em diferentes formas de redistribuição fundiária, ou seja do ativo produtivo terra, os assentamentos permitem o aumento das possibilidades de acesso à potencialidade de inserção na economia local, no acesso a financiamento e capacitação, etc. Em muitos municípios registra-se um deslocamento do eixo das relações de poder local após o assentamento das famílias. Às vezes, em função do aumento populacional ocorre a criação de distritos e novos municípios. A presença dos assentamentos origina a alteração do traçado das estradas, a ampliação do transporte público, da eletrificação e do saneamento, entre outros.

Os assentamentos tendem a diversificar a economia local, significando uma espécie de reconversão produtiva do território. Para além do número de novos produtores que entram no mercado, introduzindo maior oferta de produtos, os assentamentos ampliam a capacidade de consumo local e a oferta de comercialização de produtos. Adicionalmente, os assentamentos são importantes geradores de emprego com baixo custo de implantação. Os empregos gerados não se restringem à lida agropecuária no lote. Dentro do

assentamento, e no seu entorno, surgem atividades ligadas à construção civil, escola, postos de saúde, comércio, novas habitações, agroindústrias, etc. ([www.comciencia.br/reportagens/agraria/11.htm](http://www.comciencia.br/reportagens/agraria/11.htm))

### **A.3.3 A AGENDA 21 LOCAL**

Um dos primeiros conceitos sobre Desenvolvimento Local a se popularizar ao início dos anos 90 foi a Agenda 21 Local. Por Agenda 21 denomina-se uma série de encontros promovidos pelas Nações Unidas no final dos anos 80 e início dos anos 90 sobre o meio ambiente e suas relações com o desenvolvimento, que culminaram com uma conferência mundial realizada no Rio de Janeiro em 1992 e que se tornou conhecida como ECO 92. Outro termo que se popularizou a partir desta conferência foi o desenvolvimento sustentável. Um dos principais resultados desta conferência foi a publicação de um documento de cerca de 600 páginas (SENADO FEDERAL (1997) *Agenda 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Brasília) que estabelece uma mudança para os rumos do desenvolvimento no mundo no Século 21: a Agenda 21.

O Governo Federal criou em 1997 um Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de elaborar a Agenda 21 Brasileira. Após dois anos de trabalhos preparatórios, ao longo de 1999 foram realizados diversos estudos parciais e o resultado foi apresentado ao debate público em 2002. Foi criada a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável encarregada de implementar a Agenda 21 Brasileira. ([www.mma.gov.br/port/SE/agen21](http://www.mma.gov.br/port/SE/agen21))

Como grande parte dos compromissos assumidos pelos Governos de todos os países com o desenvolvimento sustentável se traduzem em ações que dependem diretamente ou indiretamente das administrações municipais, foi definido o conceito da Agenda 21 Local, um planejamento estratégico na esfera local focado na melhoria da qualidade de vida dos moradores e na proteção do meio ambiente. Como poucos países do mundo tem uma administração pública tão descentralizada como no Brasil, e os grandes problemas ambientais estão concentrados nos aglomerados urbanos, com o passar do tempo a Agenda 21 Local se tornou sinônimo de um instrumento de ação principalmente para grandes cidades.

A implementação da idéia é bem mais complicada do que prevê a teoria, por exemplo, como organizar um processo de planejamento participativo em uma metrópole como o Rio de Janeiro? Mesmo que seja desenvolvida uma metodologia para tanto, como harmonizar os interesses dos mais diversos atores sociais, na medida em que a concepção da Agenda 21 Local se baseia não em uma estratégia do conflito e dos interesses divergentes, mas em um modelo da harmonia e do consenso? Sem falar que permanece até hoje não respondido o desafio de se provar que uma grande metrópole urbana possa ser ambientalmente sustentável frente à imensa soma de recursos naturais: alimentos, carvão, água, energia, ar, madeira, gás, etc. que ela precisa absorver diariamente do seu entorno para funcionar.

**KRANZ, Patricia "Agenda 21 Local: uma proposta de sustentabilidade" p. 129 - 140 Em: SILVEIRA, Caio; REIS, Liliane (Orgs.) (2001) *Desenvolvimento Local. dinâmica e estratégias*. Rio de Janeiro: Rede DLIS (RITS/Comunidade Solidária)**

Inicialmente nas capitais, e hoje já se espalhando para cidades médias e pequenas, os processos de Agenda 21 Local, que são eminentemente urbanos, guardam muitas semelhanças com os demais processos de planejamento participativo, ou de planejamento do desenvolvimento local integrado e sustentável (DLIS), porém se destaca por algumas diferenças. Entre as diferenças mais importantes podemos citar a perspectiva global e sua referência internacional, o foco no desenvolvimento sustentável, a presença obrigatória do governo e a execução pelos parceiros.

Não há modelos, fórmulas ou metodologias definitivas, mas diversas abordagens diferentes. Segundo o Conselho das Autoridades Locais da Inglaterra, a Agenda 21 é um processo de construção de parcerias entre as autoridades locais e outros atores para a implementação e desenvolvimento de políticas para o desenvolvimento sustentável, dividido em seis passos:

- 1) nosso desempenho - gerenciamento e melhoria do desempenho ambiental da prefeitura através de um compromisso político que torne o desenvolvimento sustentável um princípio que guie todas as atividades do município.
- 2) integração dos objetivos do desenvolvimento sustentável às políticas e atividades do município - não se trata apenas de criar esquemas de reciclagem e aumentar as áreas verdes, mas atuar nas áreas de transportes, educação, saúde, economia, etc.
- 3) conscientização e educação - compartilhar a mensagem.
- 4) consultar e envolver o público - cada autoridade local deve experimentar técnicas diferentes, testando novos mecanismos.
- 5) parcerias - criação de parcerias formais para compartilhar idéias através de reuniões, oficinas, grupos de trabalho, conferências, etc.
- 6) medir, monitorar e relatar os progressos em direção à sustentabilidade - certificar-se de que o que está sendo feito está indo na direção do desenvolvimento sustentável. Usar metas e indicadores para assegurar-se disso.

Elementos de uma Agenda 21 Local:

- constituir um Fórum da Agenda 21 Local;
- organizar um processo de consultas;
- construir uma visão do desenvolvimento sustentável para o município;
- revisar os planos e estratégias existentes;
- definir metas e prioridades;
- elaborar um conjunto de indicadores de sustentabilidade;
- estabelecer mecanismos de informação e controle.

Um dos objetivos finais do processo de Agenda 21 Local é a transformação das estruturas de governo, tornando-as mais participativas, horizontais e transparentes.

### A.3.4 CIDADES ESTRATÉGICAS

A partir do modelo de planejamento estratégico de cunho empresarial definido pela cidade de Barcelona no final dos anos 80, e implantado com grande êxito em função da realização dos Jogos Olímpicos naquela cidade, a concepção de um planejamento estratégico para grandes centros urbanos encontrou eco especial nas Escolas de Administração.

**MCALLISTER, Mônica; MOURA, Suzana "Cidade estratégica e gestão empreendedora: uma operação de planejamento, pacto e marketing" p. 7 - 29 Em: Salvador: Escola de Administração da UFBA: *Revista Organizações e Sociedade*, No. 3(6), junho de 1996**

A proposta de elaboração de um plano estratégico econômico e social para Barcelona, na perspectiva do ano 2000, encontra-se registrada em um documento de abril de 1988. Consiste em uma proposta do governo local que conseguiu adesão de outras entidades. O Conselho Geral, órgão consultivo e deliberativo, foi integrado por todas as instituições, associações e personalidades relevantes da cidade que haviam expressado sua vontade de participar. O Comitê Executivo foi integrado por entidades sócio-econômicas representativas da vida econômica e social da cidade, com função de dirigir o processo de elaboração e implantação do plano. O Escritório de Coordenação foi integrado por dois economistas e uma secretária.

Da organização à aprovação final do plano em 1990 foram dois anos, que segue com a implementação de medidas, desdobrando-se num processo posterior de avaliação e elaboração do segundo plano em 1994.

Por conta da continuidade que este processo teve, essa experiência passou a ser difundida pelo novo *Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano*, que visa estimular a elaboração e implantação de planejamento estratégico nos grandes centros urbanos da América Latina, Espanha e Portugal. Em 1995 já integravam o centro 33 cidades de 15 países, entre estas Salvador e Rio de Janeiro.

São elementos caracterizadores do Planejamento Estratégico de Cidades: o plano, apresentando uma visão integradora, afetando toda a cidade e todo tipo de atividade; a orientação para a ação e para objetivos prioritários; e a análise do entorno e de sua evolução.

Em realidade, a amplitude do pacto parece comprometida por uma tensão entre o econômico-empresarial e o social. Tende-se mais para o primeiro pólo. É ilustrativo o caso do Rio de Janeiro, onde no processo de planejamento uma parte da sociedade civil chegou a retirar-se por considerar o espaço de participação reduzido e restrito à dinâmica técnico-empresarial.

Implementado em algumas metrópoles, o conceito enfrenta diversas dificuldades para sua implementação e apresenta baixa sustentabilidade. O contraponto conceitual vem de cidades que promovem outro tipo de participação, por exemplo Porto Alegre, onde por de mais de uma década através do instrumento do orçamento participativo a aliança se dá entre o setor público e as organizações da sociedade civil em um sistema de ampla comunicação com as comunidades.

### **A.3.5 A TERZA ITALIA**

Ao final dos anos 70 multiplicaram-se os estudos demonstrando que, além das duas Itálias conhecidas - o Norte industrializado e o Sul empobrecido - havia uma terceira, a 'terza' Itália: as Regiões Central e Nordeste. Trata-se de duas regiões tradicionalmente rurais, que apresentam altos índices de qualidade de vida e uma pujante economia baseada na pequena e média empresa. Ao longo dos anos 80 os distritos industriais da Terceira Itália se tornaram objeto de visitas de técnicos e pesquisadores de todo o mundo interessados em conhecer uma alternativa ao clássico enfoque da industrialização pesada e concentradora como motor do desenvolvimento.

O modelo da Terceira Itália tornou-se bastante popular entre Prefeitos e consultores em meados dos anos 90, em especial no Paraná e Santa Catarina. Foram realizados seminários, viagens de intercâmbio, estudos e criadas associações para promover e divulgar o modelo de pacto pelo desenvolvimento do município de Pato Branco/PR, que se inspirou na experiência italiana.

**RAUD, Cécile (1999) *Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense*. Florianópolis/Blumenau: Editora da UFSC/Editora FURB, 275p.**

O vigoroso e inesperado processo de industrialização das regiões do Nordeste e do Centro (NEC) suscitou numerosos estudos. A caracterização e o censo preciso dos distritos industriais italianos não foi uma tarefa fácil. Foram identificados 61 distritos, principalmente de setores tradicionais: vestuário (16 distritos), mobiliário (12), calçados (11), têxtil (5), couro e peles, instrumentos de música, cerâmica e brinquedos. No entanto, encontram-se também distritos que desenvolveram atividades nos setores de mecânica e eletromecânica.

Além das diferenças devidas às características locais próprias, os distritos também apresentam um certo número de traços comuns:

- especialização setorial forte;
- sistema produtivo constituído de pequenas e médias empresas;
- forte concentração espacial da produção num município e entorno;
- peso importante nas exportações nacionais.

Os primeiros estudos sobre os condicionantes desse fenômeno enfatizaram principalmente as condições econômicas gerais, tais como o processo de descentralização produtiva das grandes empresas nos anos 70, a evolução da demanda para bens menos padronizados, ou o papel das novas tecnologias. Entretanto, esses tipos de condições gerais poderiam ter favorecido qualquer região da Itália.

Na verdade, o processo de industrialização difusa não se manifestou numa região simplesmente rural, mas nos chamados 'campos urbanizados' do NEC. As sociedades locais que souberam aproveitar a oportunidade de um impulso da pequena empresa, beneficiaram-se de um tecido urbano composto de cidades de pequeno e médio porte onde toda uma rede tradicional de empresas comerciais, artesanais, de pequenas unidades de produção, de

serviços bancários e administrativos, de serviços culturais e de administração local adequada e eficaz cumpria suas funções urbanas.

Além desse tecido urbano, a história deixou nestas regiões uma forte tradição artesanal e mercantil. Além de ter conservado por muito tempo uma atividade agrícola em contraste com as regiões mais modernizadas do país, a população local apresenta ainda uma outra particularidade importante: está baseada na tradição da agricultura familiar. Estudos realizados nos distritos mostram que a maioria dos empreendedores atuais provém do meio urbano, mas os avós eram muitas vezes do meio rural, sobretudo os artesãos. Assim, o meio urbano iniciou em grande parte o processo de industrialização difusa, mas o meio rural o sustentou, fornecendo além de capital inicial e das primeiras instalações, a mão-de-obra familiar.

A principal dificuldade enfrentada pelas iniciativas de promoção da *Terza Italia* no Sul do país reside no desconhecimento de um dos principais elementos da origem dos distritos industriais baseados na pequena e média empresa familiar: eles surgem apesar das políticas públicas, e não por obra de um programa específico. Assim, associações que foram criadas por 20 ou 30 prefeitos no PR ou SC, políticos que tem um mandato de 4 anos apenas, dificilmente podem reproduzir o que levou cinquenta anos ou mais para se formar em regiões da Itália, tendo como base centenas de anos de construção social e econômica prévia.

### **A.3.6 O PRONAF**

Em 1993 os movimentos sociais do campo apresentaram ao Governo Federal uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares. Foi criado pelo Ministério da Agricultura o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural - PROVAP com uma linha de crédito que teve alcance reduzido, sobretudo pelas exigências rigorosas dos agentes financeiros. Em 1994 o primeiro estudo em escala nacional realizado pela FAO e INCRA sobre a agricultura familiar serviu de base para uma reformulação e ampliação da concepção.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, foi criado em 1995 como uma linha de crédito de custeio quando, atendendo às demandas da CONTAG e do Grito da Terra, o CODEFAT aprovou a destinação de R\$ 200 milhões para serem aplicados para a agricultura familiar. Em 1996 o PRONAF deixou de ser apenas uma linha de crédito e se tornou um programa governamental e passou a integrar o Orçamento Geral da União. Vinculado inicialmente ao Ministério da Agricultura, representa a culminância de um processo de pressão dos movimentos sociais pelo reconhecimento do papel fundamental da agricultura familiar na promoção da melhoria da qualidade de vida de amplas regiões do país.

Definido como uma estratégia de promoção do desenvolvimento rural, destaca-se o segmento conhecido como PRONAF Infra-estrutura, que libera para cerca de 1.000 municípios em todo o país ao longo de quatro anos recursos da

ordem de R\$ 600.000,/cada para ações definidas no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, que deve ser elaborado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento.

Uma avaliação feita acerca da primeira leva de Planos Municipais enviados à coordenação do PRONAF em Brasília destacou a baixa qualidade técnica dos planos, que foram comparados a uma "lista de compras". Apesar dos Conselhos Municipais na teoria oferecerem um espaço da participação popular, na prática a grande maioria dos Conselhos se mostra pouco qualificada para elaborar uma estratégia de longo prazo para o município, na qual os recursos financeiros do PRONAF deveriam ter um papel mobilizador e catalisador, mas acabam se convertendo na fonte principal para obras e compra de patrulhas mecanizadas.

Em análise recente realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário, para atingir seus objetivos, em especial *"resolver os problemas e gargalos que impedem o desenvolvimento local"*, o PRONAF necessita de uma melhoria da qualidade, o que significa principalmente maior nível de organização dos agricultores, maior capacitação dos conselheiros e melhores planos municipais ([www.pronaf.gov.br](http://www.pronaf.gov.br)).

### **A.3.7 A REDE DE CIDADES E MUNICÍPIOS SAUDÁVEIS**

O termo 'cidade saudável' foi criado em meados dos anos 80 no Canadá a partir da constatação que o conceito de saúde envolve muito mais que apenas o cuidado médico. As pessoas são saudáveis quando tem a possibilidade de viver em ambientes sadios e prósperos, e estão envolvidas ativamente na vida da sua comunidade e cidade. Este conceito criado por especialistas em saúde pública considera a influência do contexto, do lugar, do local, dos relacionamentos e das oportunidades na saúde do indivíduo.

Após o êxito obtido com a mudança de prioridades nas políticas sociais da cidade de Toronto (Canadá) e a realização da I Conferência Internacional de Cidades Saudáveis em 1986, a Organização Mundial da Saúde abriu um escritório para o Projeto das Cidades Saudáveis na Europa. Os governos de cidades foram incentivados a resolver problemas locais e a motivar pessoas a se envolverem no processo de melhoria da qualidade de vida. Independentemente da razão principal da mobilização comunitária: cuidar de crianças, proteção ambiental, apoio aos sem-teto, melhoria da segurança ou da educação, a proposição deste projeto consiste no empoderamento comunitário envolvendo governo e organizações da sociedade civil em um processo de planejamento estratégico que envolva habitação, saneamento, educação, trabalho e renda, etc.

Em 1993 foi realizada a primeira Conferência Mundial das Cidades Saudáveis contando com participantes de mais de 50 países. Em 1997 foi criada a Fundação Internacional das Cidades Saudáveis ([www.healthycities.org](http://www.healthycities.org)). A Organização Panamericana da Saúde - OPAS passou a incentivar projetos de

idades saudáveis na América Latina ([www.opas.org.br](http://www.opas.org.br)). Após experiências piloto em metrópoles como São Paulo e cidades de porte médio como Maceió e Sobral, em 1998 foi realizado o I Fórum Brasileiro de Municípios Saudáveis. Com apoio do Ministério da Saúde e da OPAS foi lançada no XV Congresso Nacional dos Secretários Municipais de Saúde em 1999 a Rede Brasileira de Municípios e Cidades Saudáveis. Adicionalmente, a Faculdade de Saúde Pública da USP criou um Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades Saudáveis ([hygeia.fsp.usp.br](http://hygeia.fsp.usp.br)).

Com uma proposta ampla e participativa, de melhorar a saúde e a qualidade de vida da população através de uma influência dos gestores de saúde em parceria com a sociedade civil nas ações setoriais de agricultura, educação, comércio e indústria, este movimento propõe uma concepção ambiciosa contrária ao paradigma da maioria das nossas administrações municipais onde predomina a visão de curto prazo, a falta de continuidade nas políticas públicas, o isolamento dos órgãos setoriais e a priorização de interesses partidários na escolha das estratégias do setor público.

### **A.3.8 O PRODER**

A partir de sua experiência com as limitações enfrentadas na promoção das micro- e pequenas empresas, o SEBRAE implementou a partir de meados dos anos 90 o Programa de Emprego e Renda - PRODER. Trata-se de um programa de mobilização comunitária voltado a estimular o desenvolvimento do município mediante o melhor aproveitamento de suas potencialidades. O foco do programa está na geração de emprego e renda.

*"Boas empresas só florescerão sustentavelmente quando as condições sociais, culturais, ambientais, físico-territoriais e político-institucionais forem adequadas. [...] Empreendimento estratégico do SEBRAE, através da geração de ocupações produtivas preferencialmente em municípios de pequeno porte [...] o PRODER objetiva a melhoria da qualidade de vida das populações das comunidades atendidas"* ([www.sebrae.com.br/udl](http://www.sebrae.com.br/udl) e [www.ac.sebrae.com.br](http://www.ac.sebrae.com.br))

Consultores especialmente contratados pelo SEBRAE foram capacitados em um método participativo desenvolvido pelo SEBRAE-CE e passaram a atuar junto a dezenas de municípios em todo o país. As prefeituras forneceram a infra-estrutura necessária para a instalação de um escritório do PRODER. O consultor realiza então uma etapa de estudos e diagnósticos, procurando mapear os potenciais do município. Ele assessora a formação de um Fórum PRODER independente dos demais conselhos e fóruns existentes no município, e são criadas então comissões setoriais para cada potencial produtivo detectado envolvendo o setor público e a iniciativa privada. O consultor tem a função de assessorar cada comissão setorial na prospecção de novos negócios, no estímulo ao empreendedorismo e na busca por novos financiamentos.

Após uma avaliação intermediária do programa que detectou um baixo impacto das ações desenvolvidas, o programa foi reformulado e passou a ser denominado de PRODER ESPECIAL focado no apoio ao programa Comunidade Ativa e ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS. Os consultores do SEBRAE estimulam a mobilização dos principais atores sociais na constituição de fóruns, comissões e grupos de trabalho visando a criação em 18 a 24 meses de uma Agência Municipal de Desenvolvimento Local.

### **A.3.9 COMUNIDADE ATIVA**

Dada a baixa sustentabilidade e o baixo impacto de alguns segmentos do Comunidade Solidária no primeiro Governo FHC, por exemplo a distribuição de cestas básicas, no segundo Governo FHC foi criado o programa Comunidade Ativa. Coordenado a partir da Presidência da República, o programa previa que a promoção da mobilização comunitária e das ações locais se daria através de consultores do SEBRAE atuando de forma independente dos Governos Estaduais e Municipais promovendo o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável - DLIS ([www.comunidadeativa.org.br](http://www.comunidadeativa.org.br)). A formação de lideranças comunitárias, técnicos assessores e gestores públicos em DLIS seria de responsabilidade da Agência de Educação para o Desenvolvimento - AED, uma ONG criada em Brasília especialmente com este propósito.

Ao longo de uma série de etapas em cerca de 1.000 municípios em todo o país, os consultores do SEBRAE mobilizaram os principais atores sociais e assessoraram a formação de um Fórum de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável que fosse independente dos demais fóruns e conselhos existentes no município. Estes Fóruns passaram por um processo participativo de planejamento estratégico, definindo prioridades para a melhoria da qualidade de vida da população. Este planejamento estratégico serviu de base para a definição de Agendas Locais que contemplam ações e responsabilidades concretas para o curto prazo. Em uma solenidade pública foram firmados pactos entre representantes dos Governos Federal, Estadual e Municipal para a implementação da Agenda Local. O acompanhamento da implementação se daria on-line pela coordenação em Brasília.

Dada a abrangência desta proposta o Comunidade Ativa fomentou também uma série de ações correlatas. No final dos anos 90 foi realizada uma série de eventos de consulta à sociedade civil conhecidas com as (oito) Rodadas de Interlocação, nas quais foram definidas as estratégias e a concepção básica do programa. Além disso foi formada a Rede DLIS, congregando através da internet os atores sociais envolvidos nesta temática ([www.rededlis.org.br](http://www.rededlis.org.br)).

**SILVA, Maria (Coord.) (2001) *O Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, 157p.**

O Programa Comunidade Solidária foi instituído por Medida Provisória em 1.1.1995, extinguindo-se simultaneamente o Ministério do Bem-Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência Social - LBA, o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência - CBIA, fragmentando o campo da assistência social ao incluí-la no Ministério da Previdência e a questão da infância e da adolescência, assim como a questão das pessoas portadoras de deficiência, no Ministério da Justiça.

Programa de grande apelo simbólico, onde estão previstas ações de combate à fome e à pobreza pela parceria sociedade/governo, não há qualquer menção à assistência social ou a direitos. Com este programa começam a ganhar visibilidade o discurso, a política e a socialidade que reconhecem o dever moral de prestar socorro aos pobres e 'inadaptados' à vida social, mas não reconhece seus direitos sociais. Esta intervenção da Presidência da República na área social se faz à margem da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 1993, que incluiu a assistência social no âmbito da seguridade social, reconhecendo-a como política pública de direito pela cidadania.

O programa, longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira-dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da assistência social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia os espaços democráticos construídos.

Com a instituição do Comunidade Solidária e dos programas que vêm como seus desdobramentos - o Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e o Bolsa-Escola - o governo não tem um projeto global em relação à pobreza no país que enfrente suas causas, que articule as políticas social e econômica e que supere a fragmentação da pobreza.

O Comunidade Solidária é criado sob a justificativa da busca de políticas públicas mais eficientes e do reconhecimento da participação da sociedade civil na formulação das questões sociais. Como nem a política neoliberal adotada nos anos 90, nem o Comunidade Solidária, nem a implementação das ações preconizadas pela LOAS têm conseguido alterar o quadro de pobreza no país, é instituído em 1999 o Comunidade Ativa. Assim posto, o Comunidade Ativa parece expressar uma autodeclaração da falência do Comunidade Solidária.

Para analisar o Comunidade Solidária, parte-se da constatação de seu paralelismo em relação a outros programas. Como de hábito, marcado pela insuficiência, descontinuidade e precariedade, mantendo, no país, muito mais uma política de postura fragmentadora da pobreza do que sua real focalização e enfrentamento.

### **A.3.10 O PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO MASSIVA PELA CONTAG**

Entre 1997 e 1999 a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG executou em escala nacional o 'Programa de Formação de Dirigentes e Técnicos em Desenvolvimento Local Sustentável baseado na Agricultura Familiar'. Com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT foram capacitadas em 1997 cerca de 11.000 pessoas em 3.000 municípios. Em 1998 foram capacitadas 6.000 pessoas e em 1999 mais 5.000 pessoas, totalizando cerca de 750 cursos dos três módulos.

A concepção central do programa está em capacitar lideranças sindicais e seus assessores em DLIS para que estes possam intervir no seu município a favor da constituição de conselhos municipais e, utilizando métodos participativos, coordenar um processo de planejamento estratégico para a melhoria da qualidade de vida nas comunidades rurais. No Módulo I foram abordados os seguintes temas: o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural defendido pelo Movimento Sindical; uma Metodologia Participativa para a promoção do DLIS; e os Canais de Participação Social no município. No Módulo II foram abordados: A importância do animador do DLIS; Técnicas de Diagnóstico Participativo; e Como transformar em prática o planejamento. No Módulo III os temas foram: o conceito de Desenvolvimento Local; a Elaboração de um Plano Municipal; a Importância do Planejamento; e um Roteiro para elaboração do diagnóstico e plano municipal.

O programa teve baixo impacto por diversas razões, entre elas podemos citar: a limitação de um enfoque de mudança baseado apenas em eventos de capacitação; limitações no acompanhamento e na continuidade do processo; as restrições internas ao Movimento Sindical; o pouco poder de intervenção do qual dispõem muitos dos sindicatos; além da sobreposição com programas similares.

### **A.3.11 A ECOPOPSOL**

A Economia Popular e Solidária - ECOPOPSOL constitui uma sigla relativamente recente mas representa uma preocupação antiga: como unir a economia e o social? Dito de outra forma, como possibilitar a inclusão do indivíduo nos fluxos econômicos, sem que seja através da exploração desmedida do subemprego ou de um posto de trabalho mal remunerado, resgatando assim a dignidade do trabalho? Além de muitos grupos místicos, comunidades utópicas ou núcleos anarquistas que existiram ao longo da história e buscaram resposta para esta pergunta, o instrumento central de uma economia solidária foi criado em 1844 na Inglaterra com a fundação da primeira cooperativa por 27 pessoas que queriam se unir para saírem da pobreza. Foi dado assim um passo inicial do movimento cooperativista autogestionado que desde então correu o mundo.

Apesar de estar baseada em um longo e rico debate acadêmico, a concepção de uma economia popular e solidária vem se tornando mais conhecida desde o

final dos anos 90 graças a iniciativas como a Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho - Rede UNITRABALHO ([www.unitrabalho.org.br](http://www.unitrabalho.org.br)) e a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares ([www.incubadoras.br](http://www.incubadoras.br)).

Criada em 1991 a Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária - ANTEAG ([www.anteag.org.br](http://www.anteag.org.br)) vem assessorando dezenas de empreendimentos autogestionados no setor industrial que estão sob controle dos trabalhadores cooperativados. No meio rural a Cáritas ([www.caritasbrasileira.org](http://www.caritasbrasileira.org)), a Comissão Pastoral da Terra e diversos movimentos sociais vem se destacando na promoção do cooperativismo e na instituição de fundos de crédito rotativo para pequenos projetos comunitários. No Sul do país vem sendo difundidos os Clubes de Troca, constituídos por encontros semanais na comunidade onde os moradores trocam entre si produtos e serviços sem o uso de moeda corrente.

**ANTEAG (2000) Autogestão. Construindo uma nova cultura nas relações de trabalho. São Paulo, 141p.**

São 65 empresas recuperadas da falência, com faturamento de R\$ 320 milhões, reconstruindo das cinzas 20 mil postos de trabalho e 80 mil empregos diretos. Dentre outras críticas dirigidas à ANTEAG, está a de que trata-se de uma instituição que só trabalha com o que não deu certo, com as sobras do que o sistema capitalista não quer: *êpa, faliu mais uma!*

Por entender que é muito pouco responder a um quadro tão dramático de desemprego com a morosidade das ações trabalhistas, a política da ANTEAG tem sido de resgatar o processo de produção através da recuperação do conhecimento coletivo. Três ou quatro anos de vida a mais para cada uma dessas empresas já é um passo fantástico.

Como a experiência anterior dos técnicos da ANTEAG era em grande parte com associações comunitárias, visualizavam as novas empresas como uma associação de trabalhadores. Essas associações tinham o controle de produção, numa estrutura em que o trabalhador é sócio e, ao mesmo tempo, operário. Com o passar do tempo, a partir de 1995 e 1996, algumas foram sendo transformadas em cooperativas.

Para assumir o controle da gestão, a cooperativa é uma forma organizativa, um instrumento. Na perspectiva de ser dono do negócio, surgiu a dúvida: o que é mais importante, ter o controle da gestão ou o controle dos meios de produção? Existem casos de os trabalhadores gostarem tanto da gestão empresarial, que assumem o controle da empresa e se recusam a responder aos demais associados enquanto verdadeiros donos coletivos da empresa. O caminho é educar os proprietários coletivos para que assumam o controle da gestão. Não é por outra razão que a ANTEAG investe 70% da sua força na educação dos gestores.

Uma empresa de autogestão é aquela que pratica os princípios do cooperativismo originário, com democracia, transparência e decisão coletiva. Pode-se delegar o poder de decisão no sentido de evitar assembleias diárias, mas essa pessoa tem que prestar regularmente contas das decisões do coletivo.

Para resolver as dificuldades de financiamento, a ANTEAG está consolidando a Agência de Desenvolvimento da Autogestão - ADA, que objetiva eliminar a burocracia na liberação de recursos. As garantias são internas. Se uma empresa precisa de uma injeção de recursos, uma outra dará garantia. Um movimento financeiro solidário, capaz de conquistar independência a partir de determinada movimentação de verbas.

O maior problema das empresas de autogestão não é a falta de capital de giro, de dinheiro. O problema é a falta de educação para um empreendimento social e econômico. Na prática, os grandes projetos começam com as pessoas e não com as ferramentas. Ter um banco e recursos não garante o sucesso se não há investimento das pessoas na base do projeto. Na autogestão não basta a estrutura. A autogestão só se constrói com gente. Por isso investir em educação é vital.

Após ter sido criado em 1999 o pioneiro 'Programa de Economia Popular Solidária' pelo Governo Estadual do Rio Grande do Sul, em 2003 foi criada pelo Ministério do Trabalho a Secretaria Nacional de Economia Solidária. Porém, uma das principais dificuldades encontradas no debate sobre a ECOPOPSOL reside não na riqueza da produção acadêmica, mas na sua operacionalização. Por exemplo, como diferenciar entre cooperativas para selecionar aquelas que são verdadeiramente solidárias? Até o momento tem contado muito a filiação partidária ou a ligação com determinado movimento social para a definição de quais iniciativas são incluídas nos programas de fomento da ECOPOSOL e quais são deixadas de fora. A imprecisão dos conceitos utilizados neste debate torna mais difícil o desenho das políticas públicas correlatas.

### A.3.12 PROPOSTA PARA UMA DEFINIÇÃO

Com o conjunto das iniciativas e experiências apresentado até aqui queremos demonstrar a diversidade de interpretações e entendimentos acerca do que é Desenvolvimento Local, do porque ele é importante e das diferentes interpretações de como impulsioná-lo. Agora, tentando resumir, queremos propor uma definição que possa nos servir de guia ao longo desse processo de capacitação. O que não é Desenvolvimento Local? Com base na concepção do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, de que qualidade de vida é constituída - no mínimo - por renda, educação e saúde, podemos iniciar definindo que Desenvolvimento Local não é um método nem um instrumento metodológico, não é uma estratégia de algum consultor, não é uma forma de atuação do setor público, não é uma linha de trabalho do terceiro setor e não é uma ação das empresas.

Desenvolvimento Local pode ser definido como sendo um processo histórico de melhoria gradual da qualidade de vida da população de um dado território. Seja em uma comunidade, no município ou em uma microrregião. Trata-se pois de um espaço socialmente construído, que se encontra sob controle e acesso do indivíduo. O Desenvolvimento Local é fruto de uma construção pelos habitantes do território, e cada território tem portanto um processo diferente de desenvolvimento. Neste contexto, o Desenvolvimento Local que se caracteriza por não ser um processo evolutivo linear, mas por ter muitos avanços e retrocessos ao longo do tempo, ter muitas idas e vindas, muitos altos e baixos, pode ser apoiado, fortalecido, estimulado por agentes externos, pelo setor público, por nós agentes animadores. Mas na sua essência ele constitui fruto do trabalho e ação da população do local. Em outras palavras, ao contrário de diversas das concepções de Desenvolvimento Local apresentadas até aqui, partimos nesta capacitação do princípio de que não são os assessores externos que fazem o Desenvolvimento Local.

Para além de um parágrafo que busque sintetizar uma conceituação, podemos facilitar o entendimento sobre o nosso conceito de Desenvolvimento Local através da descrição de como ele ocorre na prática. Com base em um levantamento realizado em mais de 50 municípios de pequeno e médio porte (disponível em BROSE, Markus (2000) *Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local. 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho*. Santa Cruz: EDUNISC), podemos estabelecer empiricamente que o Desenvolvimento Local se caracteriza por cinco dimensões:

- a Inclusão Social;
- o Fortalecimento e a Diversificação da Economia Local;
- a Inovação na Gestão Pública;
- a Proteção Ambiental e o Uso Racional de Recursos Naturais; e
- a Mobilização Social.

Para exemplificar cada uma das cinco dimensões podemos listar uma série de iniciativas efetivamente existentes conforme procura demonstrar a tabela a seguir, que não é completa mas apresenta exemplos coletados na realidade.

## Marco Referencial das cinco dimensões do Desenvolvimento Local

| <b>INCLUSÃO SOCIAL</b>                 | <b>FORTELECIMENTO DA ECONOMIA LOCAL</b>              | <b>INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA</b>            | <b>GESTÃO AMBIENTAL</b>                     | <b>MOBILIZAÇÃO SOCIAL</b>                                   |
|--|--|--|---|---|
| Erradicação do analfabetismo           | <b>AGRÍCOLA E NÃO AGRÍCOLA</b>                       | Mecanismos de controle social                | Mecanismos de proteção ambiental            | Estímulo para o protagonismo juvenil                        |
| Acesso à educação pública de qualidade | Garantia da segurança alimentar                      | Eliminação de brechas para corrupção         | Recuperação de áreas degradadas             | Fortalecimento da capacidade de auto-gestão comunitária     |
| Acesso à saúde pública de qualidade    | Marca e valor aos produtos locais                    | Profissionalização da gestão pública         | Segurança energética e hídrica              | Fortalecimento da capacidade de co-gestão dos atores locais |
| Ações preventivas de saúde coletiva    | Profissionalização dos postos de trabalho existentes | Gestão com visão estratégica                 | Uso racional de recursos naturais           | Iniciativas a partir da sociedade civil                     |
| Acesso à habitação saudável            | Fomento a novos negócios                             | Sinergia entre programas públicos            | Desenvolvimento de novas tecnologias        | Parcerias com o setor público                               |
| Acesso à informação                    | Captação e investimento local da poupança            | Continuidade nas ações                       | Direcionamento das compras do setor público | Participação nas políticas públicas                         |
| Assistência a grupos excluídos         | Formação de redes de negócios                        | Sistema de metas de desempenho com benchmark | Educação ambiental                          |   |
| Formação profissional para jovens      | Fortalecimento dos sistemas locais de produção       |  | Triagem e reciclagem de resíduos            |   |

Fonte: adaptado de Brose (2000)

A seguir um exemplo prático do significado do Marco Referencial de Desenvolvimento Local aqui apresentado, evidenciando que trata-se de um processo social em constante construção, e não um método, um programa específico ou o mérito de uma pessoa individualmente.

**REVISTA VEJA, 10.09.2003, P.22, CLAUDIO CASTRO**

**ITABIRITO NÃO TEM FOME ZERO**

Itabirito, Minas Gerais, é sacudida por um assassinato. Acode a Belo Horizonte uma delegação, pedindo reforço no policiamento. Mas, em Minas, a distribuição da polícia é calculada em função da criminalidade. Olhando as estatísticas de Itabirito, o oficial da polícia sorri e explica que seriam necessários muito mais crimes para justificar tal reforço. A criminalidade é um quarto da média brasileira. Nunca houve mendigos ou indigentes. O desemprego sempre foi residual. Os casos de corrupção ou desmando da administração municipal são mínimos e suas contas fecham. Por que, sem ser uma cidade rica, Itabirito escapa quase ilesa da fome e outras mazelas sociais?

Com uma população de 38.000 habitantes, Itabirito tem um elevado nível de capital social, com 23 times de futebol, duas bandas e cinco corais, alguns quase centenários. Tem também 42 associações de bairro (ativíssimas). Em suas várias formas, há mais de 45 ONGs (orfanatos, asilos, clubes de serviço, bombeiros voluntários, clube da melhor idade, quinze clubes de mães e até o clube do colesterol). Quando mergulhamos na teia das múltiplas manifestações de uma sociedade civil ativa, vemos que todos se conhecem, é fácil cooperar e as coisas malfeitas não se escondem no anonimato.

Há um clube privado de tênis, onde 200 crianças pobres recebem aulas, gratuitamente, desde que freqüentem a escola com bom aproveitamento. Em vez de infratores, já saíram desse grupo dois campeões brasileiros.

Não há favelas ou cortiços e 95% dos habitantes têm casa própria. Boa parte foi construída no sistema de mutirão, sem a participação do governo.

Completo 93 anos a Escola Laura de Queiroz. Recentemente, tornou-se uma instituição de tempo integral para 300 alunos do ensino fundamental com passado complicado, beirando a delinquência. Além do currículo convencional, ensina artesanato, música, teatro, poesia, inglês e a história local. A escola divide os alunos em times que competem entre si. Ausência de alunos e professores subtrai pontos. Assim, quando falta um colega ou a professora, os próprios alunos vão à sua casa implorar que venha para a aula. Para gerar fundos adicionais para a escola, foi criada a Fundação Viva Natura, que abriga também uma fábrica de blocos de concreto, para empregar jovens com passado de delinquência. As empresas locais compram o produto. Um médico oferece anualmente 1.000 atendimentos gratuitos aos alunos. O prefeito dá aula na escola, como voluntário.

Obviamente, há delinquência (pela proximidade da capital), há droga, há problemas, mas tudo em menor escala. Como outras cidades com elevado capital social, Itabirito não terá um programa do Fome Zero, porque a fome é zero. A fórmula é simples: todos ajudam, todos confiam, todos vigiam.

#### A.4 O QUE É RURAL E URBANO?

A redemocratização em 1985 trouxe à tona um debate central da sociedade brasileira que permanecia congelado desde início da ditadura: qual o modelo de desenvolvimento a ser seguido no meio rural? Assim como nos anos 30, quando do confronto entre os dois modelos de desenvolvimento industrial então existentes no país - o modelo paulista e o gaúcho - com a vitória do primeiro (HERRLEIN, Ronaldo (2000) *Rio Grande do Sul, 1889-1930: Um outro capitalismo no Brasil meridional?* Tese de doutorado. Instituto de Economia. UNICAMP), enfrentam-se ao longo dos anos 90 essencialmente dois modelos de desenvolvimento rural.

Um modelo setorial de enfoque agrônômico, que baseado na experiência paulista da monocultura do café, da cana, da laranja, visa maximizar a competitividade do agronegócio. Neste enfoque, no qual o meio rural equivale à agropecuária, o objetivo maior consiste em minimizar os custos de produção do setor primário - agricultura, pecuária, silvicultura e pesca - maximizando a agregação de valor nos demais elos da cadeia produtiva, tanto antes da porteira, ou seja, insumos, máquinas e equipamentos, como depois: transformação, exportação, atacadistas e varejo. A corrida tecnológica imposta por este modelo implica em uma contínua redução da mão-de-obra ocupada no setor primário, transferindo a mão-de-obra excedente - os pobres - para os centros urbanos. O meio rural esvaziado passa a constituir assim na sua essência um fornecedor de matérias-primas e abastecedor das cidades com alimentos baratos.

No outro modelo de enfoque mais amplo, o meio rural é visto como território de produção mineral, industrial, de comércio, de prestação de serviços de lazer, turismo e de saúde, de produção de água potável, de ar puro, de energia, de madeira e carvão, de tijolos e telhas, móveis, artesanato, de transporte, logística e também de agropecuária, baseado na agricultura familiar em toda sua riqueza e diversidade. Essencialmente este modelo se baseia na experiência da agricultura familiar e da industrialização difusa no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, mas envolve também outros modelos como por exemplo a produção familiar no ES, na Amazônia e no Nordeste. O objetivo essencial está em ocupar a mão-de-obra disponível em pluriatividade, gerando fontes de renda diversas para a família e diversificando as economias locais.

*"Desde a eleição de Tancredo, o único governo que optou exclusivamente pela primeira estratégia foi o de Collor. Os demais fizeram composições hesitantes, incluindo partes dos dois projetos em suas políticas. O ápice desse hibridismo está ocorrendo desde o segundo mandato de FHC, com a convivência pacífica de dois ministérios incumbidos dos assuntos do campo [fenômeno único no mundo]: o tradicional Ministério da Agricultura e o novíssimo Ministério do Desenvolvimento Agrário (criado como Ministério do Desenvolvimento Rural, mas que em pouco tempo foi misteriosamente rebatizado)." VEIGA, José et al. (2001) O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Série Textos para Discussão No. 1. Brasília: NEAD/MDA.*

A existência de dois ministérios para tratar do mesmo setor representa a expressão da intensidade do conflito que permeia a sociedade brasileira quanto a este tópico, e até o momento nenhum dos dois modelos postos no debate público se tornou hegemônico.

Um dos fatores que torna o debate sobre o futuro no meio rural tão complexo no Brasil é a definição do que é uma 'cidade'. A atual definição foi estabelecida por decreto-lei de Getúlio Vargas em 1938, prevendo que toda sede municipal - mesmo sendo apenas um aglomerado de casas - seria considerado cidade, portanto, 'urbano'. Enquanto isto na maioria dos demais países, o conceito de urbano ou rural não está conectado ao fato da existência ou não de postes ou de ruas asfaltadas, mas à densidade populacional. Para a OECD, por exemplo, uma área é considerada urbana quando possui mais de 150 habitantes/km<sup>2</sup>, e por este critério apenas 411 dos 5.507 municípios brasileiros seriam considerados urbanos. Assim, mais de 90% dos municípios brasileiros podem ser considerados rurais mesmo que possuam pequenas ou médias cidades no seu território. Segundo VEIGA et al. (2000) no caso brasileiro um critério adequado seria estabelecer como patamar de 'cidade' municípios com 50 mil a 100 mil habitantes, e por todos com mais de 80 habitantes/km<sup>2</sup>. Municípios com população maior fazem parte das regiões metropolitanas.

Nesta ótica, o debate sobre o desenvolvimento rural no Brasil não é assunto do passado, nem pouco relevante como nos faz crer grande parte da mídia do eixo São Paulo - Rio de Janeiro, mas envolve cerca de metade da população brasileira pois pelos critérios aceitos internacionalmente o Brasil possui uma das maiores populações rurais do mundo.

*"No Século 20, a proporção das atividades primárias nas economias mais desenvolvidas caiu de metade para um vigésimo. Enquanto isso, as terciárias subiram de um quarto para mais de três quintos e as secundárias deslizaram de pouco mais a pouco menos de um terço. O fato de atividades primárias estarem forçosamente muito mais presentes nas zonas rurais não significa que os outros dois tipos sejam necessariamente muito mais recorrentes nas zonas urbanas. O emprego industrial é mais significativo nas regiões relativamente rurais que nas essencialmente urbanas, chegando mesmo a ser muito mais rural que urbano em países como a Noruega e a Suécia. E os serviços têm quase o mesmo peso em regiões essencialmente urbanas e relativamente rurais, sendo extraordinariamente importantes nas regiões essencialmente rurais da Bélgica. [...] Nos Estados Unidos, por exemplo, onde apenas 7% dos domicílios rurais são agrícolas, a população que reside em regiões essencialmente rurais chega a 36%, e a que reside em regiões relativamente rurais atinge 34%." VEIGA et al. (2000), p. 11*

Convivemos com esta confusão conceitual em nosso trabalho cotidiano de promover o Desenvolvimento Local, por exemplo, quando encontramos um sindicato que representa ao mesmo tempo duas categorias sociais e econômicas completamente distintas, como trabalhadores rurais e agricultores proprietários da

terra. Enquanto o trabalhador rural por definição constitui um assalariado que mora no campo, uma pessoa que vende sua mão-de-obra e busca um emprego estável com carteira assinada, o agricultor constitui um empreendedor rural que gerencia os fatores terra, capital e mão-de-obra para produzir seu alimento e vender o excedente. O fato de que uma pessoa more em uma área rural não a torna imediatamente um 'agricultor', assim como nem todos os moradores de uma cidade são automaticamente 'empresários'.

A mesma sobreposição conceitual encontramos em outros setores, por exemplo na pesca, quando se confunde todo morador do litoral ou ribeirinho com 'pescador', encobrendo desta forma que na verdade a maioria destas pessoas são moradores do meio rural em busca de um emprego como ajudante de pesca ou atividade similar. A distância que vai de 'trabalhador rural' ou 'ajudante de pesca' até 'agricultor' ou 'pescador' é tão grande quanto a diferença entre 'bancário' e 'banqueiro'.

A comparação internacional demonstra que os territórios com melhor qualidade de vida e uma economia dinâmica não são os dois extremos da escala, os aglomerados metropolitanos ou as regiões exclusivamente agrícolas, mas são os municípios nos quais há integração e sinergia entre os setores primário, secundário e terciário. De acordo com os estudos disponíveis, um dos segredos está no grau de diversificação das economias regionais, em especial em territórios construídos com base na agricultura familiar. Não é por acaso que ano após ano na divulgação da listagem dos 10 municípios com melhor qualidade de vida no país, cerca de metade destes são municípios rurais no RS ou SC.

Neste contexto, onde o conceito de Desenvolvimento Local nos permite superar a falsa dicotomia entre o 'urbano' e o 'rural' no uso cotidiano da linguagem, o recentemente criado Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS ([www.cndrs.org.br](http://www.cndrs.org.br)) apresentou em 2002 seu plano para uma nova visão do meio rural propondo quatro linhas estratégicas:

- promoção do acesso à terra - o que pode envolver tanto assentamentos como crédito fundiário;
- fortalecimento da agricultura familiar - em especial ampliação do PRONAF, não se restringindo à linha de crédito;
- renovação da educação rural - pois o baixo investimento em capital humano perpetua a pobreza no meio rural; e
- diversificação das economias rurais - o desafio está em maximizar as microrregiões dinâmicas e reestruturar os bolsões de pobreza.

Das quatro prioridades listadas, a terceira estratégia é aquela que tem menos tradição nos debates sobre Desenvolvimento Rural ou Desenvolvimento Local. Por este motivo vamos aprofundar mais a sua análise.

## A.5 O PAPEL CENTRAL DA EDUCAÇÃO

Assim como no cotidiano habitualmente há pouca precisão nos conceitos de 'rural' e 'urbano' que utilizamos, via de regra as políticas públicas, o debate acadêmico e os projetos especiais sobre desenvolvimento giram habitualmente em torno de palavras-chave como "financiamento", "atração de indústria", "modernização", "taxas de juros" e similares. Um enfoque setorial nitidamente economicista. A proposta de conceituação de Desenvolvimento Humano, cristalizada na idéia de Amartya Sen do desenvolvimento como ampliação das capacidades individuais, nos permite superar o viés economicista e retirar as agências bancárias e os fundos de crédito do cerne de nossa atenção e recolocar o ser humano no centro da conceituação de desenvolvimento.

A educação pública de qualidade constitui a forma privilegiada pela qual a nossa sociedade repassa às novas gerações o acúmulo de 7.000 anos de conhecimento, informação e experiência de civilização humana. O que no jargão economista também é chamado de investimento em Capital Humano. Mas mais que um investimento, privar o indivíduo da escola significa privá-lo da cidadania plena, da participação na vida social, econômica e política. Não é por acaso que nas duas nações mais concentradoras de renda do mundo, o Brasil e a África do Sul, historicamente a sociedade evitou o acesso de larga parte da população à educação (impedindo a mobilização popular e o controle social do Estado), bem como à terra (impedindo o empreendedorismo popular, a geração de trabalho e renda).

Apenas 19 dos 5.507 municípios do país tem uma média de escolarização da população que corresponde a 8 anos, o ensino fundamental completo. Além disso, em 1.796 municípios (32,6% do total) a escolarização média da população de 15 anos ou mais é inferior a quatro séries concluídas, ou seja, trata-se de analfabetos funcionais. Sabem ler o nome, mas não conseguem interpretar um texto ou escrever uma redação tal qual os 35% dos analfabetos do país que em algum momento da vida já freqüentaram uma escola. Ou freqüentaram um prediozinho de duas salas sem janela e um banheiro, que costuma ser chamado de 'escola'.

*"A definição sobre o que é analfabetismo vem, ao longo das últimas décadas, sofrendo revisões significativas, como reflexo das próprias mudanças sociais. Em 1958, a UNESCO definia como alfabetizada uma pessoa capaz de ler ou escrever um enunciado simples, relacionado a sua vida diária. Vinte anos depois, a UNESCO sugeriu a adoção do conceito de alfabetismo funcional. É considerada alfabetizada funcional a pessoa capaz de utilizar a leitura e escrita para fazer frente às demandas de seu contexto social e usar essas habilidades para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida [...] enquanto nos países pobres se toma o critério de 4 séries escolares cursadas, na América do Norte e Europa, toma-se 8 ou 9 séries como patamar mínimo." IPM (2000) Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional. Um diagnóstico para a inclusão social pela educação. São Paulo, [www.ipm.org.br](http://www.ipm.org.br)*

Em 2001 o IBOPE realizou uma pesquisa pioneira sobre o analfabetismo funcional no país, composto não apenas pela tradicional pergunta feita pelo IBGE se a pessoa se considera ou não analfabeta, mas aplicando um teste com 20 tarefas de complexidade variada. O estudo apontou que apenas 26% da população demonstra domínio pleno das habilidades de leitura e escrita testadas, ou seja, podem ser considerados alfabetizados funcionais ([www.ipm.org.br](http://www.ipm.org.br)).

O Brasil participou em 2000 do inovador Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA. As avaliações internacionais anteriores concentravam-se no conhecimento "escolar", enquanto que o PISA visa medir o desempenho dos alunos de 15 a 16 anos além do currículo escolar, procurando medir a proficiência em leitura, raciocínio matemático e ciências, além de relacionar o desempenho dos alunos a temas de políticas públicas. Com mais de 200 mil alunos participando em 32 países, o Brasil ficou em último lugar atrás do México.

*"O que efetivamente tentam ensinar nossas escolas anda na contramão do que pede o Pisa. É o ensino superficial, quilométrico, sem atenção para o detalhe e o uso cuidadoso da linguagem. [...] É compreensível que os alunos pobres, freqüentando escolas igualmente pobres, tenham resultados deploráveis. Mas o que aconteceu com os alunos de classe alta e das nossas melhores escolas? Não há por que imaginar que não possam sair-se tão bem quanto os seus pares dos países ricos. Não obstante, os resultados são decepcionantes. Cinco por cento dos nossos alunos sem atraso conseguem chegar ao nível 4 de compreensão dos textos e somente 1% chega ao nível 5. Compare-se com 31% e 6% para a Coréia, para os mesmos níveis [...] ou seja, nossas melhores escolas nos decepcionam. A rigor, esta é a maior de todas as decepções do estudo. Não se trata da crônica fragilidade das escolas públicas, pois no nível [sócio-econômico] a que aqui nos referimos deverão estar predominantemente alunos de escolas privadas, algumas delas tão caras quanto as privadas nos Estados Unidos. [...] Se fosse necessário gerar um slogan para todas as escolas de todos os níveis, esse seria: 'Só há uma prioridade na escola brasileira: ensinar a ler e entender o que está escrito'." INEP (2001) PISA 2000. Relatório nacional. Brasília, [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)*

O problema ganha novo destaque mediante estudos e pesquisas que demonstram que cada ano adicional de estudo no Brasil aumenta o salário do trabalhador em torno de 12%, e que um ano a mais de escolaridade da população significa um incremento, no longo prazo, de 6 a 8% na renda nacional, e que as características mais valorizadas no mercado do trabalho: iniciativa, persistência, comunicação, trabalho em equipe, flexibilidade e raciocínio analítico, vão além do mero número de anos de escola ([www.aprendiz.org.br](http://www.aprendiz.org.br)). Adicionalmente o Censo 2000 demonstra que há uma correlação positiva entre anos de estudo e migração, ou seja, migram principalmente pessoas com quatro anos de estudo ou menos ([www.ibge.gov.br/migracao](http://www.ibge.gov.br/migracao)).

**JORNAL ZERO HORA, PORTO ALEGRE, 13.08.2003 P.13****PREFEITOS PRESTAM CONTAS DE VIAGEM NA ASSEMBLÉIA**

Cinco dos nove prefeitos do norte do estado que realizaram viagem pela França e pela Itália entregaram ontem para a Comissão de Assuntos Municipais da Assembléia Legislativa a prestação de contas da turnê.

Para o presidente da comissão, deputado Abílio do Santos, a explanação foi satisfatória e comprovou que a missão teve caráter de trabalho. O roteiro de 14 dias, cumprido entre 22 de julho e 4 de agosto, chamou a atenção do Ministério Público por ter sido custeado com verba pública e ter incluído roteiros turísticos, provocando reação de vereadores e da população. Do grupo, apenas o prefeito de Estação, José Carlos Tonin, viajou com recursos próprios.

O chefe do executivo de Entre Rios do Sul, prefeito Pedro Signor, afirmou que o custo total da viagem foi de R\$ 10.151 para cada um dos oito prefeitos e que a verba para a excursão foi aprovada pelas câmaras municipais. Quanto à acusação de ter usado dinheiro público para viajar enquanto o município estava em estado de emergência, em virtude de uma chuva de granizo, o prefeito argumentou que a missão havia sido acertada anteriormente e que os problemas já estavam solucionados quando se ausentou.

O prefeito destacou ainda a repercussão positiva na imprensa italiana, que divulgou a visita. De acordo com os prefeitos, a viagem serviu para que eles tomassem conhecimento de experiências administrativas, agrícolas e na área do turismo em cidades que guardam semelhanças com as que eles governam.

- Se fôssemos montar uma biblioteca com livros sobre a região da Itália, 90% de nossa população não teria acesso a ela, muitos por serem analfabetos. Com a viagem, gastei o mesmo que uma biblioteca e trouxe conhecimento àqueles que não procuram os livros mas se interessam por novas técnicas - comentou o prefeito de Cruzaltense, Joarez Sandri.

Se na média nacional a situação educacional é catastrófica, no meio rural a situação piora ainda mais.

*"Segundo o Censo de 2000, de uma população de 15 a 19 anos com pouco mais de 16 milhões de habitantes, metade estão matriculados no ensino médio [o antigo Segundo Grau], sendo que apenas 99.775 estão oficialmente na área rural. Ou seja, apenas 2% dos jovens rurais chegam ao ensino médio. Além do mais, 54% do total de matriculados estudam à noite, podendo-se supor, então, que muitos já estejam inseridos no mercado de trabalho.*

*O ensino médio convive com dois tipos de exclusões: a primeira é a baixa taxa de conclusão do ensino fundamental e a segunda é a alta seletividade interna através do número de evasão e de repetência escolar, pois somente 43,8% dos que iniciam o ensino médio conseguem concluí-lo."CNDRS (2002) Plano para o desenvolvimento sustentável do Brasil rural. Primeira versão. Brasília*

Historicamente o sistema de educação no meio rural não teve as orientações políticas, as diretrizes pedagógicas, nem os recursos humanos, materiais e financeiros necessários para manter uma escola pública de qualidade que possibilitasse a saída da pobreza pelos moradores do meio rural. Ao contrário, ajudou a reforçar o êxodo rural através de um sistema educacional que, além de precário, tem um enfoque unicamente voltado aos conteúdos formados no processo de urbanização e industrialização, não considerando a diversidade dos sujeitos sociais existentes no Brasil rural.

**CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL.  
*Plano pra o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural. Primeira Versão.*  
Brasília, junho de 2002**

O estilo de crescimento econômico adotado no Brasil foi tão excludente, que marca até hoje seu modelo de educação. A escola brasileira, de 1500 até 1900, serviu - e serve - para atender as elites, sendo inacessível para grande parte da população rural. Para as elites do Brasil agrário, as mulheres, indígenas, negros e trabalhadores rurais não precisavam aprender a ler e escrever, visto que nessa concepção para desenvolver o trabalho agrícola não precisava de letramento.

Embora o problema da educação esteja longe de se restringir à sua dimensão rural, é nela que a situação se torna mais grave. Além de não considerar a realidade onde essa escola está inserida, ela foi tratada sistematicamente pelo poder público com políticas compensatórias, através de projetos especiais, programas e campanhas emergenciais sem continuidade, com ações justapostas e diferentes concepções de educação. Não constituindo o Brasil rural um espaço prioritário para ação institucionalizada do Estado através de diferentes políticas públicas e sociais.

Além disso, ainda hoje quase todas as escolas rurais continuam de portões fechados para a comunidade escolar. Raramente os pais e mães dos alunos são chamados à escola para conversar sobre os problemas essenciais da vida escolar e, mais que isso, para dialogar sobre a vida deles, ou daquela comunidade. A escola, deste modo, tem uma presença apenas formal na vida das pessoas e, por isso, não tem muito significado para elas.

Na sala de aula, o professor finge que ensina e o aluno finge que aprende. O horário, o calendário de provas, as notas e resultado final mandam na escola. As questões que interessam à juventude, como trabalho, renda, terra, meio ambiente, afetividade e sexualidade, violência, não entram para o currículo escolar. Na maioria dos casos, a direção das escolas ainda é controlada pelos políticos locais que definem onde a escola deve ser construída e quem ensina na escola.

Durante muitas décadas, essa percepção da escola como um espaço formal sem muita importância para o Brasil rural também foi fortalecida pelos movimentos sociais, que introjetaram nas suas práticas o discurso que a educação formal não contribuía para o processo de conscientização popular, a conscientização da classe trabalhadora, e o que interessava era apenas a capacitação política, comunitária e sindical. Deste modo, além de negar a escola como espaço de contradição de diferentes concepções e práticas, terminaram por legitimar os

desejos e decisões das classes dominantes, ao afastar da escola os trabalhadores rurais e seus filhos e filhas, contribuindo para manter o status quo e a educação longe da realidade rural.

Se a situação do ensino fundamental e médio no meio rural é difícil, pior ainda o ensino profissionalizante. Este simplesmente não existe. Podemos identificar basicamente três grupos sociais que são responsáveis pela promoção do Desenvolvimento Local, em especial o Desenvolvimento Rural na medida em que cerca de 90% dos municípios do país são rurais:

- os produtores do setor primário (incluindo aí extrativistas, pescadores, agricultores, ribeirinhos, etc.)
- os empreendedores dos setores secundário e terciário (tanto no meio rural como nas cidades); e
- os gestores públicos (incluindo aí conselheiros, lideranças comunitárias, presidentes de associações e cooperativas, prefeitos, vereadores, secretários, servidores municipais, etc.).

Para nenhum destes grupos existem cursos profissionalizantes disponíveis. Enquanto um administrador precisa estudar oito anos de ensino fundamental, três anos de ensino médio e cursar mais quatro anos (no mínimo) de ensino superior em administração para gerir uma empresa, não existe escola de formação de agricultores no Brasil, com a exceção das pouco conhecidas e financeiramente frágeis Escolas Familiares Agrícolas mantidas por organizações comunitárias.

As escolas técnicas agrícolas estaduais ou federais não formam agricultores, mas técnicos agrícolas, mão-de-obra especializada que procura emprego ou segue estudando na faculdade. A sociedade acredita que ser 'agricultor' é algo que o destino, a sorte ou o casamento decide, não há necessidade de nenhum tipo de curso profissionalizante, como o exigimos, por exemplo, para os mecânicos, os eletricitas, os marceneiros, as secretárias executivas e bibliotecomistas. O mesmo vale para empreendedores dos setores secundário e terciário, pois a sociedade acredita que estes já nascem com 'tino para os negócios'. Parte-se do princípio que conhecimento em contabilidade, habilidade em gerenciar pessoas, conhecimento do cálculo do custo de produção ou do fluxo de caixa se 'aprende com a vida'.

E para a gestão pública também não existem escolas, sejam de curto prazo, técnicas ou de ensino superior. A sociedade acredita que basta bom senso, estar no partido certo ou ter as amizades certas é o suficiente para exercer cargos no setor público. Mas o mesmo não vale na iniciativa privada, neste caso a sociedade exige cursar uma faculdade de administração de empresas. Concluindo, apesar da importância central da educação, da comprovação pelos mais variados estudos da relevância do capital humano para a promoção do desenvolvimento e da qualidade de vida, nos acostumamos ao fato de que os principais atores sociais responsáveis pelo Desenvolvimento Local tenham pouca ou limitada escolaridade, e pouca ou nenhuma qualificação profissional para exercer as atividades pelas quais são responsáveis.

## A.6 O CAPITAL SOCIAL

Assim como tem relevância a formação cidadã e profissional do indivíduo, desde os anos 90 vem sendo dada importância crescente no debate público sobre Desenvolvimento Local às relações entre os indivíduos, o que vem sendo denominado como Capital Social. Em uma definição ampla, constitui-se das redes sociais, das reciprocidades que emergem de contatos sociais e da confiança que surge deste ambiente possibilitando ações de benefício mútuo. Este conceito possui três origens distintas: estudos que utilizam o termo diretamente; textos e estudos que tratam de confiança mútua e redes, mas sem utilizar o termo Capital Social; além de estudos e publicações relacionadas de alguma forma ao conceito do Capital Social, mesmo que não mencionem o termo diretamente.

Originalmente a idéia de Capital Social foi proposta pelo filósofo francês Pierre Bourdieu nos anos 60 e 70 como complemento aos conceitos de Capital Econômico e Capital Cultural. Ele pode ser entendido como o conjunto de relações pessoais, por exemplo, amigos e contatos que em especial os filhos das famílias ricas herdaram além do capital financeiro e do capital imobilizado em patrimônio. Ele é operacionalizado, por exemplo, quando jovens ricos estudam em escolas exclusivas onde, além da qualidade do ensino, importa a inserção numa rede de relações que abrirá oportunidades profissionais e econômicas no futuro. O jovem herda assim a entrada em um universo de pessoas e organizações que estão associadas a uma determinada identidade e compartilham interesses.

Outra escola de Capital Social tem sua origem nos estudos de James Coleman nos Estados Unidos nos anos 80, acerca das diferenças do desempenho de estudantes de famílias pobres que estudaram em escolas públicas e em colégios católicos. O foco consistia em entender a relação entre desempenho educacional e desigualdades sociais. Neste contexto a educação não é mera responsabilidade da escola, nem unicamente fruto do esforço individual, mas depende também do Capital Social, onde este é definido como sendo o conjunto de recursos que estão inseridos tanto nas relações familiares como na organização social da comunidade e que são benéficos para o desenvolvimento cognitivo e social da criança ou do jovem. Indo além da constatação de que as elites permanecem elites por causa dos contatos entre si, a conceituação de Coleman ressalta que relações sociais constituem um recurso importante estabelecido através de obrigações mútuas, expectativas e confiança, criando canais de comunicação na comunidade e definindo normas de comportamento através da ameaça de sanções sociais.

Mas, foi só a partir dos estudos de Robert Putnam nos anos 90 que o conceito se popularizou e passou a ser utilizado nos mais variados contextos. Baseado na escola do comunitarismo dos EUA, que defende as virtudes cívicas da vida comunitária e do aprendizado da democracia, o trabalho de Putnam pode ser dividido em três fases. Seu estudo mais conhecido foi publicado em 1993 sobre as diferenças de desempenho entre os governos estaduais na Itália e o papel central que as tradições e a cultura regional tem na explicação deste fenômeno.

**PUTNAM, Robert (1996) *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 257p.**

Durante pelo menos 10 Séculos, o Norte e o Sul da Itália adotaram métodos divergentes para lidar com os dilemas da ação coletiva que afligem todas as sociedades. No Norte, as regras de reciprocidade e os sistemas de participação cívica corporificaram-se em confrarias, guildas, sociedades de mútua assistência, cooperativas, sindicatos e até clubes de futebol e grêmios literários. Esses vínculos cívicos horizontais proporcionaram níveis de desempenho econômico e institucional muito mais elevados do que no Sul, onde as relações políticas e sociais estruturam-se verticalmente. Embora estejamos acostumados a conceber o Estado e o mercado como mecanismos alternativos para a solução de problemas sociais, a história mostra que tanto os Estados quanto os mercados funcionam melhor em contextos cívicos.

Assim, quando veio a reforma política italiana em 1970 com a criação de Governos Estaduais, as novas instituições foram implantadas em contextos sociais muito diversos. As regiões cívicas se caracterizavam por uma densa rede de associações locais, pela ativa participação nos negócios comunitários, por modelos de política igualitários, pela confiança e observância da lei. Nas regiões menos cívicas, a participação política e social organizava-se verticalmente. A desconfiança mútua e a corrupção eram consideradas normais. Havia pouca participação em associações. A ilegalidade era previsível. Nessas comunidades as pessoas sentiam-se impotentes e exploradas. E com razão.

Praticamente sem exceção, quanto mais cívico o contexto, melhor o governo. Eis uma lição a ser tirada de nossa pesquisa: o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. A existência de instituições eficazes e responsáveis depende, no jargão do humanismo cívico, das virtudes e práticas republicanas.

Pelo lado da demanda, os cidadãos das comunidades cívicas querem um bom governo e (em parte pelos seus próprios esforços) conseguem tê-lo. Eles exigem serviços públicos mais eficazes e estão dispostos a agir coletivamente para alcançar seus objetivos comuns. Já os cidadãos das regiões menos cívicas costumam assumir o papel de suplicantes cínicos e alienados.

Pelo lado da oferta, o desempenho do governo é favorecido pela infra-estrutura social das comunidades cívicas e pelos valores democráticos tanto das autoridades quanto dos cidadãos. O que é mais fundamental para a comunidade cívica é a capacidade social para colaborar visando a interesses comuns. A reciprocidade generalizada gera vultoso capital social e reforça a colaboração.

O contrato social que sustenta essa colaboração na comunidade não é de cunho legal, e sim moral. A sanção para quem transgredir não é penal, mas a exclusão da rede de solidariedade e cooperação. As normas e expectativas cumprem aí importante papel.

Para a estabilidade política, para a boa governança e mesmo para o crescimento econômico, o capital social pode ser mais importante até do que o capital físico ou humano.

Idéia similar é defendida por RAUD (1999) na Leitura 13, quando ao final do texto ela diz "*Em primeiro lugar, o estudo dos distritos industriais italianos permitiu colocar a análise econômica de volta na análise social, e mostrar como um tecido econômico enraíza-se nas estruturas socioculturais. Com efeito, na teoria predominante, as leis econômicas são as mesmas para todo mundo e em todos os lugares. Ora, a análise italiana permitiu evidenciar a noção de 'território', onde as regras de gestão da mão-de-obra, a fabricação e a circulação dos produtos, e a regulação institucional são definidas localmente.*" (p. 70)

Em 2000 Putnam publicou um estudo sobre o declínio do engajamento cívico e do fervor democrático na vida comunitária no interior dos EUA. Conectando os hábitos de jogar boliche ou tomar café em grupo à participação política, o autor detecta uma queda do engajamento do cidadão na vida social e responsabiliza a televisão como o principal culpado por este fenômeno. A publicação causou ampla controvérsia e deu origem aos mais diversos estudos sobre o tema. Nos seus mais recentes estudos Putnam enfatiza menos o conceito da confiança mútua e passa a ressaltar a reciprocidade, reconhecendo que as pessoas podem ter altos níveis de confiança entre si e mesmo assim não se engajarem na vida da comunidade ou podem mesmo ter um comportamento anti-social.

Todas as tendências e correntes do estudo do Capital Social enfatizam confiança, reciprocidade e padrões de interação social como recursos os quais os indivíduos dispõem em suas relações com os outros. Apesar de ter via de regra uma conotação positiva, o Capital Social pode ser detectado também em atividades anti-sociais como as relações de confiança e de contato pessoal que caracterizam a máfia no Sul da Itália ou o crime organizado no Japão.

Independente das possíveis críticas quanto à fragilidade na argumentação acadêmica ou nos detalhes metodológicos das pesquisas sobre Capital Social, este conceito vem tendo uma utilização cada vez mais ampla para explicar diferenças entre grupos, comunidades ou sociedades inteiras. Estudo publicado em 1995, por exemplo, ressalta que a diferença nas taxas de mortalidade infantil e na persistência da pobreza entre Brasil e Coréia do Sul podem ser explicadas pela condução de uma reforma agrária na Coréia que criou uma classe de agricultores familiares e novas relações de confiança, ou seja, Capital Social, nas comunidades, que permitiram na Coréia um padrão diferente de industrialização e desenvolvimento do que ocorreu no Brasil (KIDANE, Mariam "Differential Health and Social Welfare Outcomes of Economic Development: The Cases of Brazil and South Korea" publicado originalmente em 1995, e disponível em: [poverty.worldbank.org/poverty/scapital/library](http://poverty.worldbank.org/poverty/scapital/library)).

## A.7 A QUESTÃO DE GÊNERO

O que expressa o conceito de gênero? Gênero não tem o mesmo significado que sexo, que distingue biologicamente o homem e a mulher. Gênero diz respeito à construção social da distinção entre homem e mulher. Enquanto a diferenciação biológica entre os dois sexos é imutável e está presente em todas as sociedades, as diferenças de comportamento social entre homens e mulheres mudam de uma sociedade para a outra, e mudam na mesma sociedade ao longo do tempo. A partir da diferença biológica do sexo a sociedade constrói práticas, normas e valores que constituem expressão cultural do 'certo' e do 'errado'.

Enquanto nas fábricas em São Paulo a grande maioria dos trabalhadores nas linhas de montagem é formada por homens, na Coréia do Sul a maioria é de mulheres. Na África Ocidental as mulheres são responsáveis pelo cultivo dos alimentos, enquanto no Paquistão esta é uma tarefa masculina. No Sul ordenhar a vaca é majoritariamente tarefa feminina, enquanto que em largas áreas do Nordeste isto é tarefa masculina.

*"As expectativas quanto ao que é uma atividade masculina ou feminina variam pelo mundo afora, no entanto observamos que as atividades desenvolvidas pelas mulheres têm uma remuneração menor do que as masculinas e gozam de pouco prestígio social. Se a relação de homens e mulheres é uma das formas pela qual a sociedade se organiza, pensar o desenvolvimento, desde o local até um âmbito mais geral, sem levar em conta a categoria de gênero, é pouco eficiente, uma vez que não se percebe um dos componentes no qual a sociedade se baseia. Gênero oferece, juntamente com o conceito de classe social e etnia, uma possibilidade de compreensão da sociedade. [...] Questões como posse de terra, divisão sexual do trabalho e acesso ao crédito obedecem critérios culturais do que é permitido aos homens e às mulheres. Assim, um projeto agrícola que for endereçado apenas aos homens, numa região onde esta atividade é tida como feminina, está fadado ao fracasso." VERGARA, Moema (1998) *Desenvolvimento Local a partir de uma perspectiva de Gênero*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal IBAM, 78 p.*

À primeira vista padrões culturais podem parecer fixos no tempo, seja porque sua mudança é lenta e demorada, seja porque cada indivíduo nasce e cresce dentro deles como herança cultural. Mas esta idéia é enganosa na medida em que sendo uma construção social ela é passível de modificação. É a partir da década de 1970 que o conceito de gênero passa a ser incorporado à reflexão pelos movimentos de mulheres, constatando que não seria possível alterar a posição cultural da mulher isoladamente sem afetar a posição cultural dos homens.

*"Todas as construções culturais utilizam elementos que estão presentes na realidade. Certos comportamentos e tarefas que reforçam a idéia da submissão feminina, por exemplo, são associados à função da mulher na reprodução (gestação, parto, amamentação), como se uma coisa decorresse da outra. Mas, observando-se mais de perto, aquela idéia é*

*construída socialmente, passando de uma geração para a outra através de mecanismos sutis. [...] espera-se que os homens se dediquem mais às atividades públicas, enquanto as mulheres cuidam mais das atividades privadas, restritas à esfera doméstica. Não se diga que tal divisão é neutra, pois todos sabem que as atividades públicas são mais prestigiosas, e as tarefas privadas são tidas como secundárias. [...] Repare que as atribuições sociais de cada sexo são definidas de forma complementar e se sustentam mutuamente: ao dar ao homem um caráter ativo, concede-se à mulher, automaticamente, um caráter passivo [...] Por isso, aliás, esse tipo de discriminação - que não tem nenhum amparo na biologia de cada um - afeta também os homens. É comum, por exemplo, que os funcionários de administrações municipais não tenham direito a dispensa do trabalho para levar um filho doente ao médico, enquanto às funcionárias este direito é reconhecido." IBAM (1997) *Introdução ao planejamento para o gênero: um guia prático*. Textos de Administração Municipal No. 14. Rio de Janeiro: IBAM; Fundação Ford*

Importa, portanto, pensar o Desenvolvimento Local a partir de uma perspectiva de gênero, percebendo, por exemplo, como o governo municipal implementa políticas públicas que contemplem as necessidades diferenciadas entre homens e mulheres, e com isso contribuam para melhores condições de vida para ambos os sexos. A melhoria da qualidade de vida através de investimentos mais adequados para a realidade das mulheres, por exemplo, em escolas, creches, saúde e transporte público, pode diminuir o peso das responsabilidades cotidianas da jornada dupla, ou mesmo tripla, das mulheres.

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL IBAM (1997)**  
***Introdução ao planejamento para o gênero: um guia prático. Textos de***  
**Administração Municipal No. 14. Rio de Janeiro: IBAM/Fundação Ford**

É importante que o objetivo de reduzir as desigualdades decorrentes das discriminações de gênero esteja presente desde o início do processo de planejamento, aquele em que se toma consciência da situação do município. Os planejadores só conseguirão diminuir a 'cegueira' da sociedade para o problema se sua própria sensibilidade estiver aguçada.

Ocorrem dois problemas quando a categoria gênero não é levada em conta:

- a) não se reconhece a importância das mulheres nos processos de desenvolvimento, assim, elas não são consideradas na formulação de políticas;
- b) por causa dessa omissão, as políticas de desenvolvimento falham, pois desenvolvem formulações que, na prática, excluem parcelas da população dos direitos de cidadania.

Não há uma fórmula única. Os governos municipais atuam em contextos muito diferenciados, tanto no que diz respeito à disponibilidade de recursos, quanto à estrutura organizacional existente. Também os níveis de participação de homens e mulheres varia de um lugar para outro.

Mesmo assim, pode-se dizer que o planejamento que adota o ponto de vista de gênero deve observar os papéis produtivos e reprodutivos de cada um e, como regra geral:

- a) dar prioridade àqueles que enfrentam situações na qual a desigualdade de condições se torna mais aguda, por exemplo, prioridade a mulheres chefe de família em programas habitacionais;
- b) rever horários de funcionamento de serviços públicos, de modo a torná-los compatíveis com as necessidades de família onde os adultos trabalham;
- c) aumentar a produtividade, a competitividade e a valorização cultural dos trabalhos tradicionalmente atribuídos à mulher.

Além dessa dimensão política, o planejamento para o gênero tem uma dimensão técnica:

- a) assumir o conflito como componente do processo de planejamento, pois as transformações das relações sociais podem despertar a oposição de grupos cujos interesses sejam ameaçados;
- b) fazer avançar processos transformadores da realidade;
- c) por ser novo e, muitas vezes envolver conflitos, esse tipo de planejamento deve conviver com debate e negociação.

Qual o método mais adequado para o planejamento que leva em conta o gênero? Não há especificamente um método, é necessário despertar a sensibilidade dos envolvidos na seqüência lógica de etapas e passos que compõem o planejamento. O momento talvez mais importante é o diagnóstico, no qual se deve identificar os papéis e as necessidades diferenciadas de homens e mulheres. Os próprios objetivos a serem perseguidos começam a nascer nessa fase.