

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração
Pública e de Empresas
Brasil

Piau Santana, Weslei Gusmão

Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do projeto de
desenvolvimento comunitário da bacia do Rio Gavião no sudoeste da Bahia

Cadernos EBAPE.BR, vol. 11, núm. 2, junio, 2013, pp. 207-233

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323227838003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do projeto de desenvolvimento comunitário da bacia do Rio Gavião no sudoeste da Bahia

Development, management and international cooperation: a case study of the community development project for the Rio Gavião Region in southwestern Bahia

Weslei Gusmão Piau Santana¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo primordial compreender os desafios e os limites das políticas de desenvolvimento, com cooperação internacional, no enfrentamento das desigualdades nos espaços sub-regionais do interior da Bahia, a partir de um estudo de caso sobre a gestão do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião, 1997-2006. A pesquisa foi desenvolvida seguindo os fundamentos da abordagem qualitativa, configurada como estudo de caso único, no sentido de procurar compreender a gestão do desenvolvimento a partir das ações realizadas no Pró-Gavião. Para atender aos objetivos da pesquisa, a coleta de dados seguiu duas etapas: na primeira, foram coletados e analisados os dados secundários e na segunda, foram levantadas as fontes primárias através de 15 entrevistas em profundidade com atores-chave do projeto e da região. Os pilares teóricos do estudo estão ancorados nos estudos sobre desenvolvimento e gestão. Focado no desenvolvimento comunitário e rural, o Pró-Gavião foi concebido e executado pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), representando o governo do estado da Bahia e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Os resultados do estudo indicam que os desafios da gestão dos programas de desenvolvimento exigem um diálogo interescalar entre as diferentes organizações envolvidas no projeto, apesar das dificuldades de mudanças estruturais das realidades analisadas. A conclusão a que se chega é a de que se torna necessário rever os princípios da gestão dos programas de desenvolvimento, como uma forma de gestão participativa, interescalar, incluyente e voltada para o empoderamento das pessoas.

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

Abstract

The paper aims to understand the major challenges and the limits of development policies with international cooperation in tackling inequalities in local areas of the State of Bahia, from a case study on management of the Community Development Project for the Rio Gavião Region, 1997-2006. The research was carried out following a qualitative approach, configuring single case study. It seeks to understand the management of the development from the actions carried out in the Gavião Project. To meet the research objectives, data collection followed two steps, the first was to collect and analyze secondary data and then to collect from primary sources, with the completion of 15 interviews with key actors in the project and the region. The study of the theoretical pillars is anchored in studies on development and management. Focused on community development, the Gavião Project was conceived and enforced by the Company for Regional Development and Action (CAR), representing the Government of the State of Bahia and by the International Fund for Agricultural Development (IFAD). The results of his research indicate that the challenges of management development programs require an inter-dialogue between the different organizations involved in the project, despite the

Artigo submetido em 31 de outubro de 2012 e aceito para publicação em 08 de maio de 2013.

¹ Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia; Professor adjunto da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Endereço: Rua Áureo Tourinho Peçanha, 04, Qd. E, Conj. Bem Querer, Candeias, CEP 45028-670, Vitória da Conquista-BA, Brasil. E-mail: wpiau@hotmail.com

difficulties of the realities of structural conditions analyzed. It concludes the need to review the principles of management development programs as a form of participative management, inclusive and focused on the empowerment of people.

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

Introdução

Um dos grandes desafios nestas primeiras décadas do século XXI é repensar a relação entre Estado e sociedade, para enfrentar os dilemas de um desenvolvimento com inclusão e equidade.

A partir dos anos 1950, o desenvolvimento ganhou destaque como uma agenda de política pública e um campo de estudo acadêmico (ESCOBAR, 1995; WALLERSTEIN, 2002). Desde então, assumiu múltiplos significados e representações, passando a ser tratado como um conceito polissêmico (OLIVEIRA, 2001). Desde então, os construtos do desenvolvimento vêm sendo discutidos em diversos campos do conhecimento – especialmente, na economia e na geografia –, com destaque para a definição de escalas diferenciadas para compreender o desenvolvimento regional, local e territorial. Isso amplia a complexidade dos seus múltiplos significados de acordo com a dimensão e a escala de análise (BRANDÃO, 2007). Entretanto, no campo da administração, a leitura do desenvolvimento ainda demanda maior amadurecimento e reflexão. Diante da complexidade do conceito, o ponto de partida é o da revisão das abordagens tradicionais para buscar bases que deem sustentação ao campo incipiente da “Administração do desenvolvimento”.

Historicamente, a gestão do desenvolvimento – ou, de forma mais consensual, a gestão de políticas e programas de desenvolvimento – passou por diversas transformações, incorporando os conceitos mais atuais, como participação e empoderamento (MISOCZKY e BOHM, 2012; SOUZA e FURTADO, 2004; TEIXEIRA, 2001). Além disso, após vários anos de execução de projetos de desenvolvimento local e integrado, conhecimentos e experiências foram acumulados, o que acabou levando a uma necessidade de repensar a gestão dos programas, as estratégias de desenvolvimento e as políticas públicas (FISCHER, 2002; FISCHER, ROESCH e MELO, 2006; MELO, SALLES e VAN BELLEN, 2012). No entanto, ao voltar nosso olhar para a questão regional, preocupados com as desigualdades e os problemas estruturais das sub-regiões nordestinas, mesmo com o aparente avanço das práticas e reflexões teóricas, observa-se que as conclusões de Victor Nunes Leal, escritas em meados do século XX, em seu clássico livro – *Coronelismo, enxada e voto* – continuam atuais: “A pobreza do povo, especialmente da população rural, e, em consequência, seu atraso cívico e intelectual constituirão sério obstáculo às intenções mais nobres [moralização da vida pública nacional]” (LEAL, 1997, p. 287).

Nesse sentido, o artigo busca conhecer os desafios e limites das políticas de desenvolvimento regional e local, financiadas com cooperação internacional, no enfrentamento das desigualdades existentes nos espaços sub-regionais do interior da Bahia. O foco deste estudo é a região sudoeste do estado que, como todo o semiárido nordestino, está sujeita às condições resultantes da seca, as quais impõem um ritmo específico de desenvolvimento e dependência.

O artigo é composto pela introdução já apresentada, três seções e pelas considerações finais. A seção a seguir discute a administração do desenvolvimento como um campo de estudo polissêmico, sujeito a múltiplas interpretações. A seção seguinte apresenta os procedimentos metodológicos da pesquisa. Adiante, são analisados os resultados do estudo, discutindo-se o ciclo de realização do Pró-Gavião, a partir de uma descrição do projeto, de sua concepção e negociação, das características do desenho, da gestão, dimensão sócio-organizativa e dos conflitos e limites. Temos então, as considerações finais.

Administração do Desenvolvimento

No campo da administração, existem poucos estudos sobre gestão do desenvolvimento, principalmente no Brasil. Entretanto, é possível citar alguns, desenvolvidos nesta área. É o caso das pesquisas de Alberto Guerreiro Ramos, sistematizadas em *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*, publicada em 1966 e reeditada com o título *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração* (RAMOS, 1983); dos estudos de Fred Warren Riggs, publicados em 1968, *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática* (RIGGS, 1968); além de *Reconsideração do conceito de desenvolvimento* (CAIDEN e CARAVANTES, 1982) e *Gestão do desenvolvimento e poderes locais* (FISCHER, 2002). Cabe lembrar, ainda, artigos como “Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância” (MOTTA, 1972); “Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina” (MARTINS, 2004); *The new development management* (DAR e COOKE, 2008) e *The future of development management* (McCOURT e GULRAJANI, 2010).

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

Não há um arcabouço teórico sistematizado sobre administração para o desenvolvimento, por isto, neste artigo utiliza-se a denominação administração do desenvolvimento. O termo tem origem no pós-guerra, mais especificamente, em 1950, quando buscava implementar programas elaborados pelo pensamento anglo-saxão para combater e/ou diminuir as grandes desigualdades socioeconômicas existentes em algumas regiões. Sobre isso, Caiden e Caravantes (1982), eles afirmam, “[...] a administração do desenvolvimento teve sua origem neste desejo dos países ricos de auxiliar as nações pobres em seu desenvolvimento e, mais especialmente, nas evidentes necessidades dos novos Estados de transformar suas burocracias do tipo colonial em instrumentos de mudanças social”.

Na administração, tal teoria aparece como administração para o desenvolvimento nos primeiros estudos de Motta (1972). É desse processo de transferibilidade da racionalidade administrativa que surge a ideia de uma disciplina para preencher a grande defasagem que haveria entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para implementar tais planos. A disciplina ganha corpo no campo da administração pública e segue duas direções. De um lado, constituiu um esforço de conceituação teórica, almejando integrar conhecimento de diversas áreas das ciências sociais, para formar um corpo doutrinário a fim de facilitar as explicações dos fenômenos administrativos. De outro, refletiu a preocupação com a aplicabilidade de modelos, técnicas e ferramentas gerenciais. Motta (1972, p. 40) adverte que a “Administração do Desenvolvimento como disciplina acadêmica tornou-se um conjunto de diagnósticos e prognósticos administrativos”.

As pesquisas realizadas nesse campo valorizaram excessivamente os aspectos das técnicas gerenciais e desvalorizam os teóricos. Motta explica que as limitações para o progresso da disciplina podem ter sido provenientes de duas causas: a) quase todos os trabalhos escritos sobre o assunto procuraram confrontar formas de administração tradicional e formas de administração moderna; b) o objetivo consistia na busca da eficiência (referindo-se à redução de custos) e da eficácia (entendida como realização de objetivos) e não contemplava o conceito da efetividade como pretensão maior do desenvolvimento para promover qualidade de vida para uma população.

Para Motta, só haverá avanços na administração do desenvolvimento se esta passar por uma reformulação, ou seja: a) voltar as organizações para o objetivo primordial do desenvolvimento, buscando a relevância

mediante a efetividade organizacional; b) conceber modelos de organizações mais orgânicas, flexíveis e participativas; c) buscar comprometimento valorativo das pessoas que integram as organizações, e não apenas a adesão neutra a regras burocráticas como forma de atingir resultados.

Na prática, verificou-se que a administração do desenvolvimento pouco avançou como área de conhecimento durante esse período, quer seja pelo percurso metodológico desenhado no seu nascedouro (e aqui muito bem pontuado por Motta), quer pela importância concedida ao tema desenvolvimento nas décadas de 1980 e 1990. Para Martins (2004), naquelas duas décadas, houve uma reestruturação nos programas de governo dos países, que deslocaram seu foco de uma administração que visava ao desenvolvimento para um modelo de administração voltado para o ajuste fiscal. Esse modelo de gestão pautou-se pelas diretrizes do Consenso de Washington, com um conjunto de políticas liberais que conduziram à reestruturação econômica e à reforma dos Estados, mediante redução de gastos públicos, reforma tributária, desregulamentação de mercados, abertura comercial e privatização, entre outras medidas. O fato é que o modelo de desenvolvimento que fora importante e necessário nas décadas anteriores passou a ser a causa da crise das dívidas externas dos países em desenvolvimento. Na verdade, o desenvolvimento é o mais político dos temas. Isso talvez explique que, antes da década de 1980, a ideologia desenvolvimentista fosse necessária à manutenção da ordem sistêmica, na medida em que era necessária outra alternativa às promessas que vinham do outro lado do continente. Essa mudança do paradigma da promoção da justiça social para o da estabilidade fiscal ocorreu não apenas no campo pragmático dos programas de governos, mas, também, no campo doutrinário da produção científica em várias áreas de conhecimento – entre elas a economia, a sociologia e a administração –, com a justificativa da implantação do Estado mínimo.

Diante dos fatos descritos, precisa-se de um Estado necessário para conduzir o novo desenvolvimento. Sobre isso, Bresser Pereira (2009) relata que, dentro de cada Estado-Nação ou país, o Estado é o instrumento de ação coletiva que permite à nação alcançar seus objetivos. Para que esse Estado seja forte ou capaz, ele precisará, de um lado, contar com legitimidade perante a sociedade civil e a nação. De outro, suas finanças deverão ser saudáveis e sua administração, efetiva e eficiente. A legitimidade do Estado, por sua vez, dependerá de sua natureza democrática – já que as formas autoritárias de governo perderam legitimidade – e da capacidade desse Estado de promover o desenvolvimento econômico e garantir de forma crescente os direitos sociais. Para isso, o Estado democrático nos países ricos se transformou em um Estado social, e, nos países bem sucedidos da periferia, em um Estado desenvolvimentista. Em ambos os casos, uma forma mista de organizar a economia, essencialmente capitalista, coordenada pelo Estado e com um forte componente de regulação estatal. (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Ressaltamos que o desenvolvimento é visto neste artigo como um conceito polissêmico que dá lugar a múltiplas interpretações. O desenvolvimento é trabalhado como um processo em permanente construção, que envolve uma diversidade de atores, em diferentes escalas geográficas, passando pelo poder das organizações internacionais, pelas políticas públicas de Estados Nacionais, até os arranjos dos atores locais e territoriais, em uma convivência entre consenso e conflito, nexos e rupturas, que leva as pessoas à possibilidade de autonomia plena, de cidadania e acesso aos direitos, com inclusão e equidade na construção de um mundo que garanta a vida humana e a sustentabilidade.

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

Na década seguinte, a cooperação se fortalece diante das assimetrias da produção capitalista, associadas às condições climáticas críticas de algumas regiões. Torna-se evidente a necessidade de se criar programas para

o enfrentamento da pobreza e da miséria presentes em várias regiões periféricas, com destaque para a América Latina e a África. Ademais, há a preocupação com os graves problemas de seca e fome que assolam a África no início dos anos 1970, momento marcado por uma crise mundial na forma de se pensar a relação entre Estado e sociedade. Diversas conferências internacionais discutem a necessidade de reformulação dos rumos da política internacional para promover o desenvolvimento/crescimento. Para manter a ordem do sistema em um mundo bipolarizado, construído segundo a lógica do Estado do Bem-Estar Social, como contraponto ao Estado socialista, torna-se fundamental a cooperação para enfrentar as situações de calamidade e pobreza de áreas que tanto não conseguem se inserir na lógica do desenvolvimento capitalista, como resultam dessa mesma lógica.

A cooperação internacional para o desenvolvimento entre os países do Norte e os do Sul pode ser caracterizada pela diversidade de formas e modelos. Vai da ajuda oficial das nações desenvolvidas – como ocorreu no Ponto Quatro e na Aliança para o Progresso –, passando pela cooperação bilateral, até a cooperação multilateral, caracterizada pelas organizações intergovernamentais como o Banco Mundial e outras organizações do sistema ONU. Como destaca Lyra (2005), também existe a cooperação não governamental quando os recursos são oriundos das organizações não governamentais do Norte, como a Igreja, os movimentos sociais ou mesmo os movimentos ambientais.

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

Observa-se que o processo de cooperação foi se modificando *pari passu* tanto às transformações na estrutura e no papel dos Estados nacionais quanto às novas configurações advindas da globalização. Algumas instituições internacionais, a exemplo do Banco Mundial, tiveram papel marcante e representam muito bem essas mudanças que afetaram os Estados nacionais, a economia e a sociedade como um todo (KRAYCHETE, 2005; 2006). Por outro lado, organismos menos poderosos do sistema internacional deram espaço para novas discussões e avanços em termos de política mundial e nacional, como pode ser visto no caso em análise.

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa foi desenvolvida conforme os fundamentos da abordagem qualitativa para compreender a gestão do desenvolvimento regional, a partir das ações realizadas no Pró-Gavião. A pesquisa qualitativa permite compreender e explicar o fenômeno social, como a gestão do desenvolvimento. Em tal sistema, “não se buscam regularidades, mas a compreensão dos agentes, daquilo que os levou singularmente a agir como agiram” (GODOI e BALSINI, 2010). Essa escolha se dá pela formação do pesquisador, com uma preocupação mais crítica diante da ação do Estado e dos organismos internacionais em subespaços do interior do Nordeste brasileiro.

No campo da administração, diversas pesquisas (GODOI, BANDEIRA-DE-MELLO e SILVA, 2010; ROCHA e CERETTA, 1998) têm revelado interesse na adoção de metodologias mais qualitativas que quantitativas. Tal fato decorre do caráter multidisciplinar da administração como uma ciência social aplicada,

que se utiliza de diversas fontes epistemológicas, tais como a sociologia, a antropologia, a ciência política, a psicologia, a economia e, mais recentemente, a história. Isso se torna mais necessário quando se estuda o fenômeno do desenvolvimento, tendo em vista sua característica multidimensional, multidisciplinar e polissêmica.

Para uma compreensão mais completa do objeto, optou-se pela análise de um projeto com o ciclo completo, em uma avaliação *ex post*. Portanto, é um estudo com uma perspectiva histórica, pois o projeto foi realizado entre 1997 e 2006. Vizeu (2007) defende que a pesquisa histórica deve ser empreendida com o objetivo de tornar mais inteligível a realidade organizacional brasileira contemporânea e auxiliar os estudos do campo da administração. Com isso, o diálogo entre a história e a administração pode permitir, inclusive, uma observação mais acurada das peculiaridades das organizações e da gestão. Ao que parece, a história pode dar contribuições à administração por intermédio de recursos teóricos e metodológicos próprios que proporcionam o conhecimento de realidades organizacionais e administrativas contemporâneas a partir de um novo viés: a história do tempo presente por meio da narrativa dos sujeitos sociais (SALAMA, 1992; VIZEU, 2007).

A pesquisa empírica também foi configurada como um estudo de caso único (STAKE, 2000; 2007; YIN, 1988), e a coleta de dados foi feita através de entrevistas semiestruturadas, da análise de documentos e da observação (ROCHA e CERETTA, 1998). De acordo com Yin (2001, p. 21), “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar características holísticas e significativas dos eventos da vida real”. Tal estratégia também foi escolhida em virtude de se aplicar bem a situações em que “há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de um contexto de vida real” (GODOY, 1995, p. 25). Stake (2000; 2007) ressalta que o estudo de caso se destaca por suas particularidades, buscando a compreensão de determinada situação, e não por sua capacidade de generalização, sendo instrumento fundamental como estratégia de pesquisa, independente do método de análise utilizado.

Seguindo esses princípios, este estudo pretende compreender um caso de gestão de desenvolvimento regional que envolve cooperação internacional. Por meio deste estudo, busca-se encontrar situações específicas e interações sociais que permitam compreender os avanços, os desafios e os limites da ação do Estado em regiões de precária situação econômica e social. Godoy (1995) adverte que o estudo de caso é restrito a uma ou poucas unidades e que por esse motivo tem caráter de profundidade e detalhamento. Além disso, acredita-se que a escolha desse princípio é apropriada, pois, conforme ressalta Yin (2001, p. 27), o poder diferenciador do estudo de caso é a “sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências — documentos, artefatos, entrevistas e observações”.

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

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

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

Na busca de um maior rigor na elaboração e aplicação do instrumento de pesquisa, foram realizados alguns testes de validação e confiabilidade (ZIMMER, FERREIRA e HOPPEN, 2007). Para esses autores, o método de estudo de caso possui características específicas quanto à forma de realização dos testes de validade e

confiabilidade. Essa discussão está ancorada nas preocupações de Yin (2001), quando discute sobre possíveis generalizações das descobertas do estudo de caso, o que exige estratégias de estudo mais rigorosas. Assim, nesta pesquisa, foram utilizados testes voltados para lhe conferir maior consistência, como a validade de construto, a validade interna, a validade externa e a confiabilidade.

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

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

O campo das entrevistas é composto pelos atores-chave, formuladores, gestores e técnicos dos programas da unidade de análise. A seleção do grupo foi intencional e os critérios de seleção foram definidos com base no papel desempenhado pelos atores no desenvolvimento do projeto. Foram entrevistados atores das organizações executoras e coexecutoras do projeto, como representante do FIDA para o Brasil; o diretor da CAR; os coordenadores de unidades de Execução do Projeto (UEPs); os coordenadores de unidades de Apoio ao Projeto (UAPs); representantes das instituições coexecutoras; representantes das cooperativas e atores críticos do projeto, atuantes em diferentes organizações sociais. As entrevistas foram semiestruturadas, em profundidade, de acordo com o roteiro testado. No total foram realizadas 15 entrevistas.

Administração do Desenvolvimento: Cooperação Internacional, Ação do Poder Público e da Sociedade através da Gestão do Pró-Gavião

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

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

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

O projeto foi executado entre 1997 e 2006. Embora as negociações tenham começado no início dos anos 1990, a assinatura oficial do contrato ocorreu no final de 1996 e seu início efetivo aconteceu a partir do ano seguinte, durante a administração do governador Paulo Souto. A primeira fase, executada até o ano 2000,

envolveu o diagnóstico da região. A segunda etapa foi executada entre 2000 e 2006, com uma avaliação parcial em 2003. Mesmo após o término do contrato, o apoio às ações existentes ainda permanece. Isso ocorre através de outros convênios da CAR, o Programa de Combate à Pobreza Rural (PRODUZIR) e o Projeto de Desenvolvimento Comunitário das Áreas mais Carentes do Estado da Bahia (PRODECAR), projetos com o foco no desenvolvimento rural financiados pelo Banco Mundial e pelo FIDA, respectivamente.

Seguindo as orientações da CAR, o Pró-Gavião faz parte de uma ampla estratégia de desenvolvimento regional e rural do governo do estado da Bahia, executada desde os anos 1980. Essa estratégia começou a ser elaborada com a implantação da CAR (BAHIA, 1983), inspirada em proposta do Banco Mundial, visando articular políticas de desenvolvimento regional até então desenvolvidas de forma fragmentada por diferentes secretarias e órgãos governamentais. A CAR permitiu reunir experiências distintas, acumuladas durante a realização de diversos projetos de desenvolvimento com diferentes orientações, estabelecidas a partir de diferentes parcerias nacionais e internacionais. O Pró-Gavião foi, então, desenhado a partir dessas experiências, acrescidas das definições de seu parceiro financiador, o FIDA. A CAR foi responsável pela execução do projeto.

O Pró-Gavião envolveu investimento de US\$ 40 milhões. O FIDA participou como financiador, avaliador e cogestor do projeto, respondendo pelo empréstimo de US\$ 20 milhões (50%), enquanto o governo da Bahia investiu US\$ 19,6 milhões (49%) e os beneficiários deram a contrapartida de US\$ 400 mil (1%). A instituição cooperante, responsável pela avaliação externa da execução do projeto, foi o Escritório de Serviços para Projetos das Nações Unidas (UNOPS).

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

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

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

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

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

Concepção e negociação do Pró-Gavião

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

De acordo com o FIDA, o principal motivo para a organização atuar no interior do Nordeste brasileiro e desenvolver o Pró-Gavião foi o fato do “semiárido ser a região mais pobre do país, sendo que o aspecto principal foi focar esforços em uma região específica [pois] Apesar das limitações, é necessário focar na potencialidade” (entrevista 1). A partir dessa focalização, observa-se uma coesão entre o discurso do FIDA e o do governo da Bahia sobre as deficiências do território atendido. “Era a região do estado de mais baixo investimento público, uma região totalmente isolada, com infraestrutura inexistente. Uma região totalmente abandonada. É claro que há um jogo de forças e havia um vazio de forças políticas, mas não havia uma força política forte para influenciar o Estado na definição da região” (entrevista 1).

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

A área do projeto sempre foi uma área marginal. Era semiárido, mas com características peculiares. Uma área totalmente desassistida, quase abandonada pelo Estado e sem uma representação política forte junto ao governo do Estado [...]. Uma região com forte limitação de recursos naturais. Que vai melhorando, indo para o Oeste, com uma população extremamente pobre, mas com um potencial de desenvolvimento. Foi uma escolha feliz de atender àquela região. (entrevista 3)

Nos documentos analisados, o abandono, a fragilidade estrutural e a falta de organização política e social são aspectos continuamente ressaltados, compondo itens fundamentais nas definições da proposta. “A área do projeto tem estado esquecida pelas instituições dos governos federal e estadual e não tem se beneficiado dos consideráveis investimentos governamentais em estradas ou infraestrutura que se realizaram em outras partes do país. Espera-se com o projeto proposto reverter o histórico de esquecimento” (FIDA, 1995, p. 11).

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

de desenvolvimento, com ações centradas no mercado, com um modelo de gestão pública focado em resultados e na busca de desenvolvimento das capacidades individuais para os que têm dificuldades de inserção produtiva (ABRUCIO e LOUREIRO, 2002; KRAYCHETE, 2006).

Nesse sentido, cabe aqui observar que a reconfiguração do papel do Estado em um mundo globalizado, associado ao discurso de crise financeira, cria tanto a necessidade de apoio de organizações internacionais para financiamento e construção de políticas, quanto de soluções de desenvolvimento endógeno, com programas de desenvolvimento local e ações voltadas para as comunidades desassistidas. As ações da CAR, financiadas com recursos do Banco Mundial e do FIDA nos projetos PRODUIR e Gavião, respectivamente, corroboram as análises de Kraychete (2006) e de outros críticos da globalização (MISOCZKY e BOHM, 2012; PEREIRA, 2010; VIEIRA, 2003). Esses autores entendem que os programas assistenciais, principalmente os de combate à pobreza, não contrariam os princípios da onda liberalizante, priorizando seus investimentos em infraestrutura, produção e políticas sociais que venham a satisfazer as "necessidades básicas" daqueles com dificuldades de inserção produtiva no mercado.

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

Os projetos passam por uma remodelagem exatamente nesta linha, de maior participação e de transferência de serviços diretamente do Estado para as associações comunitárias. Há toda uma discussão nesse sentido e esses projetos já nascem incorporando estas mudanças, esse elemento da participação. Isso foi um fenômeno no Nordeste todo, pois naquela conjuntura Waldir ganhou as eleições na Bahia; em Pernambuco, Miguel Arraes ganhou as eleições; então você tinha uma mudança no Nordeste todo, ou pelo menos nos três ou quatro principais estados do Nordeste. Você tem forças políticas que estavam historicamente na oposição e que chegam ao poder. E esse discurso começa a se materializar, da participação, mais democracias, maior participação da população nesses projetos. (entrevista 3)

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

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

Entretanto, o processo de configuração do Pró-Gavião não ocorreu de forma consensual e rápida. Diversas propostas foram elaboradas até que um projeto de desenvolvimento regional/rural fosse delimitado para a bacia do rio Gavião. A primeira proposta incluía 20 municípios banhados pelo rio, elaborada ainda durante o governo Waldir Pires (1987-1989). Esse primeiro formato não foi aceito pelo FIDA diante de questões burocráticas do governo brasileiro e das prioridades da organização internacional. Como se viu, posteriormente, em 1992, o Centro de Investimentos da FAO promoveu uma Missão Geral de Identificação do FIDA, a qual revisou os primeiros trabalhos do fundo e incluiu a iniciativa entre os projetos prioritários

deste no Brasil. Assim, recomeçou, durante o governo de Antônio Carlos Magalhães (1991-1994), um trabalho de preparação realizado por uma equipe local da CAR e por uma nova missão do FIDA, que visitou a Bahia em 1993 (FIDA, 1995). Apesar dos avanços nos estudos, somente no governo Paulo Souto, em 1995, o projeto foi pactuado e assinado o contrato entre o fundo e o estado da Bahia, sob a tutela do governo federal.

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

Assim, do lado do estado da Bahia, já havia uma prática de execução de projetos de desenvolvimento que amenizavam as grandes carências regionais e, paralelamente, atendiam aos interesses políticos dos grupos e subgrupos no poder.

Os técnicos e críticos da CAR relatam que o grande projeto da organização sempre foi o PRODUZIR, por atender aos 417 municípios da Bahia. Entretanto, um dos representantes da Companhia coloca que o PRODUZIR era “um grande balcão de negócios, utilizado amplamente para garantir interesses, de forma que a CAR sempre estava repleta de políticos em momentos de eleições”. Portanto, a proposta de um projeto integrado e territorialmente delimitado não era vista de forma acolhedora pela organização, principalmente, porque a região meta não possuía grande força política que levasse à agilização do processo de negociação. O novo projeto foi visto como um modelo experimental, como uma boa oportunidade de se receber recurso externo, mas sem as facilidades ampliadas oferecidas pelo PRODUZIR. Observando os relatórios de governo, o Pró-Gavião só ganhou mais destaque a partir de 2003, quando suas ações se tornaram visíveis, provocando ganhos reais de renda e melhoria das condições de vida local. Por não ter sido encarado como prioritário, o desenho do projeto teve liberdade para avançar em determinados pontos, sem deixar de atender aos interesses do FIDA e da CAR.

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

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

De acordo com documentos da CAR (1993), poucas instituições atuavam na área definida do projeto. Entre elas estavam a própria CAR, com ações do PRODUZIR para a melhoria de pequenos agricultores (PAPP), a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), o SEBRAE, a Universidade Estadual do Sudoeste

da Bahia (UESB) e pequenas agências do Banco do Brasil e do Banco do Estado da Bahia. As principais instituições locais eram as prefeituras municipais, responsáveis pela execução de quase todos os serviços sociais, como saúde pública, educação fundamental e manutenção da rede de infraestrutura (estrada, água e eletricidade), financiados com recursos quase inteiramente de transferências diretas do governo federal. As principais organizações de produtores e organizações não governamentais eram o Sindicato de Trabalhadores Rurais, uma cooperativa agrícola, associações comunitárias e duas escolas famílias agrícolas; todas tratadas como “financeiramente frágeis e de limitada abrangência”. Isso demonstra que o projeto foi formulado seguindo totalmente o modelo *top-down*, ou seja, sem a participação das comunidades assistidas.

Entretanto, a suposta neutralidade na escolha da região foi contestada pelos críticos do projeto, indicando que havia claros interesses em que o Estado aumentasse sua ação naquele espaço, dando uma resposta aos graves problemas de desenvolvimento social e, ao mesmo tempo, atendendo aos anseios dos atores políticos locais, principalmente, prefeitos e vereadores ligados aos direcionamentos políticos do ex-governador Antônio Carlos Magalhães. Em diferentes relatos (como nas entrevistas 5, 8 e 13) há passagens que indicam que o projeto foi “blindado” pelo governo para atender a comunidades específicas e menos organizadas politicamente, não permitindo que atores contestadores participassem das definições do projeto e de reuniões de avaliação realizadas pelo FIDA.

Portanto, em termos do processo de discussão para concepção e desenho, o projeto envolveu uma demorada negociação entre as organizações envolvidas. Para o coordenador geral, “os projetos de desenvolvimento elaborados pela CAR exigem uma ampla e demorada pactuação dos componentes e das metas a serem desenvolvidas, pois com a assinatura do contrato de empréstimo, os itens acordados são cobrados de forma efetiva” (entrevista 3). Essa preocupação com a pactuação de metas estava associada aos problemas ocorridos em outros contratos já executados pela CAR, embora a experiência com o FIDA fosse um elemento novo na organização.

De acordo com o FIDA para o Brasil, todo o processo é negociado atendendo aos interesses das organizações envolvidas e respeitando a soberania do país, em suas diversas instâncias deliberativas: “para o FIDA é totalmente claro que o desenho e implementação de políticas públicas é uma atribuição exclusiva do país”. Pelo discurso, parece não haver conflitos na formulação, principalmente, quando se observa o seguinte trecho da entrevista: “A construção das metodologias é um trabalho conjunto. Antes disto, a concepção do projeto é feita em conjunto. O papel do FIDA é ler, compreender e estudar o que os governos querem [...] Não pode ter conflito [...] sempre é possível encontrar os pontos de encontro, e isto acontece com facilidade no Brasil” (entrevista 1).

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

De fato, o que se observa a partir dos documentos de orientação do FIDA (1995, 2003) é que os principais pontos levantados pela organização acabam sendo incluídos no projeto, demonstrando o seu poder de intervenção na negociação, a exemplo das ações de gênero e participação, adaptando-os às condições existentes no seu ambiente de atuação. O importante aqui é pensar até que ponto essas intervenções são positivas – ou seja, se acrescentam inovações nas políticas públicas nacionais ou atendem aos anseios das comunidades locais não observados pelo Estado – ou se são negativas –, isto é, se impõem soluções sócio-organizativas pela via do mercado sem dar espaço para ações inovadoras de empoderamento das comunidades. Em outros termos, trata-se de pensar se as ações desenvolvidas representam uma defesa de posições hegemônicas do sistema internacional ou se há espaço para o pensamento contra-hegemônico.

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

Em meados dos anos 1990, o Nordeste começa a revisar os programas de desenvolvimento, incorporando aos poucos os avanços nas discussões e nas práticas de experiências anteriores, locais e internacionais. Nesse momento histórico, o PAPP é um dos mais afetados. De acordo com Miranda e Costa (2006), o “PAPP reformulado representa o início do primeiro movimento de descentralização e de reforço da participação da sociedade”, o que leva os projetos de desenvolvimento regional para o foco de Programas Integrados de Combate à Pobreza Rural (PCPR). Essa transformação amplia as responsabilidades dos estados na gestão, por meio do fortalecimento das ações de descentralização e ampliação dos mecanismos de participação das comunidades na execução dos projetos. Em outra linha confluyente, ganha força o projeto Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), apresentando novas dimensões de ação (SEPÚLVEDA, 2006; SILVEIRA, BOCAJUVA e ZAPATA, 2002).

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

É bastante visível também o novo direcionamento metodológico advindo das experiências do FIDA no mundo, ao criar um projeto espacialmente delimitado, com características integrativas diferenciadas das que vinham sendo observadas no estado da Bahia até então. Os projetos da CAR sempre buscavam atender ao maior número de municípios possível, ao contrário do FIDA, que sistematizou uma ação espacialmente delimitada em um território. Essa característica é destacada nas entrevistas por diversos atores como um importante avanço. Eles ressaltam que o projeto foi configurado com um caráter inovador para o momento em que foi concebido, permitindo a articulação dos diversos componentes: “a concepção era excelente, o projeto concentrava ações de pesquisa, ensino, extensão rural, crédito, agregação de valor por meio de microempreendimentos, associativismo, cooperativismo. As ações eram coordenadas e integradas e financiadas por uma única instituição do estado. Isso deu agilidade ao projeto” (entrevista 9).

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

As novidades na configuração dos componentes e na metodologia do Pró-Gavião induzem vários entrevistados a defenderem o projeto como um novo marco nas ações de desenvolvimento do estado da Bahia e da CAR: “Esse projeto foi o melhor projeto com que trabalhei até hoje, pois estava articulado em

cinco pilares – infraestrutura básica (barragens, cisternas, sistemas de abastecimento, energia solar e elétrica), difusão de tecnologias para o semiárido, organização comunitária, crédito agrícola e agregação de valor (casas de farinha, alambiques, casa de mel, açúcar mascavo)” (entrevista 4).

Entretanto, pelos depoimentos dos atores críticos que atuam na região, nem todos os aspectos desenvolvidos no projeto são considerados positivos (entrevistas 13, 14 e 15): “a definição das comunidades não foi muito clara e atendeu aos interesses políticos dos prefeitos [...] Os prefeitos, vereadores e deputados se apropriavam das grandes obras, como barragens, eletrificação, horas de uso de trator e compra de animais” (entrevista 14).

Os atores críticos entrevistados defendem que o governo da Bahia, sob a orientação carlista, preservou seus interesses e de seus coligados em detrimento de grupos que tinham uma discussão mais avançada em termos de questões sociais e orientação política. Para esses atores, a articulação política e social local ganhou força com a luta pela barragem no final dos anos 1980, articulados principalmente pela Comissão Pastoral da Terra, formando associações com um pensamento crítico às políticas do Estado. Para eles, houve uma “blindagem” na formulação e na execução do Pró-Gavião, o que impediu a participação mais efetiva de organizações que tinham um direcionamento político contrário, como a Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, que era gerida por filiados ao Partido dos Trabalhadores (entrevista 10). As comunidades e organizações que tinham uma ação contestatória ou de oposição aos poderes locais, principalmente, as prefeituras da região, reclamam que foram preteridas em relação a outras comunidades articuladas com representantes políticos.

Principais características do desenho do projeto

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

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

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

A gestão do desenvolvimento no Pró-Gavião

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

No que diz respeito à atuação do FIDA, o discurso observado na entrevista, como já colocado antes, é de diálogo e de cooperação. Efetivamente, a execução do projeto foi desenvolvida pela equipe da CAR, por meio da UEP que, em sua proposta original, seria um escritório regional local, mas que foi efetivada como um escritório central estabelecido em Salvador. A gestão dos componentes era realizada por técnicos da CAR, agrupados nas já mencionadas UAPs. O FIDA atuou plenamente no papel de monitoramento e controle, com o apoio da UNOPS. Os entrevistados revelam, comparativamente, que a presença do FIDA era mais efetiva do que o acompanhamento dos projetos do Banco Mundial, pois havia uma interferência de forma direta em diversos aspectos operacionais do projeto, desde a definição da equipe de técnicos até as atividades que deveriam ser desenvolvidas (entrevistas 4 e 7).

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

A participação do FIDA na concepção do projeto foi fundamental, pois, talvez, se não tivesse uma exigência do agente financeiro, o projeto ficaria muito no discurso, como outros da CAR, e não conseguiria levar para prática. O FIDA é um organismo que comercialmente trabalha como um banco comercial, mas é um agência de desenvolvimento. Há uma pressão, tem um fórum de países muito grande. Essas questões de gênero, meio ambiente, participação, isso ele não só coloca no contrato, mas o seu processo de supervisão exige efetivamente que o projeto dê conta disto. Há uma exigência não só contratual, mas todo o processo de supervisão... Isso é exigido, é cobrado. Não há como não dar resposta a isso, não há como não reagir a isso. (entrevista 3)

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

O coordenador da UEP ressalta que a pressão dos políticos locais chegou a tal ponto que foi necessária a elaboração de um documento do FIDA. Tal documento estabelecia que qualquer investimento realizado fora das comunidades atendidas pelo projeto seria arcado pelo estado. A pressão começou a aumentar, principalmente, quando o projeto ganhou visibilidade, a partir de 2001, e o documento foi muito importante nos momentos de negociação interna das ações (entrevista 3). Mesmo assim, há relatos de que as grandes obras – barragens, eletrificações e investimentos maiores, como compra de animais, entre outras – eram apropriadas direta ou indiretamente por políticos locais, prefeitos e vereadores, bem como por seus apadrinhados e por técnicos do programa. Esses fatos são tratados discretamente, pois não estão claros nas fontes pesquisadas, mas podem ser observados quando se relata que uma equipe completa do escritório de Condeúba (UAP) foi desligada por determinação do FIDA e da UEP da CAR. Esse foi um dos principais desafios indicados pelos gestores do projeto.

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

SEBRAE: “o que houve foi um contrato de prestação de serviço [...] esperava-se que ao final do projeto as instituições continuassem apoiando as ações realizadas, ajudando na manutenção das comunidades. O que ocorreu foi que, com o fim do dinheiro, as organizações se afastaram da região. Isso não é parceria” (entrevista 6).

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

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

Sobre a participação das comunidades locais, é revelador o discurso oficial. De acordo com o depoimento do diretor da CAR (entrevista 2), o objetivo da organização sempre esteve voltado para “concentração de ações em empreendimentos que promovam o combate à pobreza rural e o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida das comunidades carentes do interior, priorizando, sobretudo, projetos que envolvam infraestrutura e geração de emprego e renda”. Entretanto, apesar de exaltar a aprendizagem proporcionada pelo Pró-Gavião, o economista ressalta que “não se pode entregar tudo de mão beijada; [que] é preciso cobrar uma contrapartida. Nada dado de graça é valorizado e reconhecido”. Isso indica a percepção da direção de que era necessária uma maior articulação, ou outra forma de contrapartida, para que as comunidades locais do projeto mantivessem seus resultados por maior tempo.

Sobre esse mesmo aspecto da participação, o coordenador geral comenta:

Por outro lado, por, não diria acaso, mas um conjunto de forças muito interessante, a equipe do projeto sempre aderiu a esse discurso. A equipe interna da CAR. A equipe central da coordenação sempre concordava e tentava viabilizar o projeto, sempre tentando assegurar essa questão, esses elementos novos, nesse sentido de dar concretude a isto na prática, como transformar isto... Assim, são as associações comunitárias trazendo cooperativas para dentro do projeto, assegurando conselhos. Ou seja, eu acho que essa conjugação de uma exigência do agente financeiro e de uma equipe receptiva e capaz de viabilizar essas possibilidades de participação; acho que isso foi fundamental para que o projeto tivesse êxito. (entrevista 5)

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

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

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

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

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

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

Esses problemas de execução foram colocados como limitadores para que o financiamento do FIDA junto ao governo da Bahia fosse repensado. A persistência de problemas políticos e a baixa formação das comunidades locais – tanto em termos de articulação política quanto em termos associativos – fez com que os novos contratos com o FIDA se deslocassem para outros espaços. “De acordo com Diretor da CAR, a descontinuidade do programa se deu por motivação política. Foi por interesse do governo Paulo Souto em atender a outras comunidades que o projeto não foi continuado. A mudança do projeto provocou uma demora no início do outro programa” (entrevista 4).

Os entrevistados apontam não só uma paralisia da CAR após o programa, mas também uma perda de poder político dos agentes da sub-região. A mudança no governo do estado também pode refletir isso, pois, a partir de 2007, o governo passa a ser comandado pelo Partido dos Trabalhadores. Assim, “a CAR passou a ser repensada com a nova gestão, embora alguns projetos continuem atuando da mesma forma anterior. Há uma preocupação maior com as comunidades rurais” (entrevista, 4). Com a mudança de governo, houve um alinhamento dos poderes locais com os detentores do poder estadual, mas a estrutura política continua sem

transformações efetivas. Os vários processos de compra de votos e de cassação indicam a manutenção da prática tradicional.

Dimensão sócio-organizativa na gestão do desenvolvimento

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

Em termos de desenvolvimento comunitário em análise, o Pró-Gavião contabilizou, em seu período de execução, 210 comunidades assistidas, distribuídas da seguinte forma: em cada comunidade foi formado um Comitê de Gestão Comunitária (CGC), composto pelos diversos segmentos sociais existentes no local. Desses comitês, eram eleitos dois representantes para o Conselho Municipal de Desenvolvimento, onde se discutiam e priorizavam as demandas que seriam atendidas por diversos órgãos do governo, entre eles a CAR (FIDA, 2003).

Entretanto, existem muitas críticas ao papel dos conselhos municipais, pois só foram efetivados nos dois últimos anos do projeto e sofriam grande influência das prefeituras. “Quem mandava nos conselhos municipais eram os prefeitos. Não havia muito espaço para os representantes das comunidades... Havia também a manipulação pelos técnicos da CAR, que impunham determinadas ações. O que funcionava mesmo eram as discussões na comunidade. Lá debatíamos os problemas locais” (entrevista 13).

As comunidades possibilitaram maiores discussões porque desenvolveram comissões de moradores para debater problemas específicos. Entre eles, estavam a manutenção e conservação de obras, problemas relativos ao meio ambiente, o controle social das prestações de contas e a análise das questões de produção e microempreendimentos: “Acredito que contribuímos, e muito, pois quando chegamos não existiam organizações comunitárias na região ou eram muito atreladas ao poder público. E, ainda mais, acredito que demos maior cidadania a essas associações, inclusive, com implantação dos conselhos” (entrevista 7).

Os dados levantados ressaltam que o processo organizativo implementado no projeto provocou uma melhoria nas condições de vida da população e o “fortalecimento da autoestima das famílias e na situação geral das mulheres” (FIDA, 2007a). Entretanto, a própria supervisão do Pró-Gavião, através da UNOPS, considera que a maioria das comunidades apresentava fragilidades na organização e na gestão dos equipamentos do projeto. Elas não conseguiram o empoderamento e a capacidade de sustentação para garantir a continuidade do processo organizativo. Mesmo assim, ocorreram articulações interessantes. Os atores mais influentes eram convidados para ajudar nas discussões em comunidades diferentes, o que permitiu uma melhor articulação territorial entre algumas comunidades: “Íamos em outras reuniões ajudar o pessoal... Muitas vezes, a CAR não avisava sobre a visita do FIDA, mas ficávamos sabendo e atuávamos defendendo nosso interesse” (entrevista 14).

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

Em termos de **desenvolvimento produtivo**, foi dado um grande destaque para as ações de capacitação técnicas, disseminação de conhecimentos, melhoria das cadeias produtivas locais: “O projeto foi excelente, treinou os técnicos e agricultores e difundiu tecnologias de convivência com a região; difundiu variedades de mandioca mais produtivas; difundiu técnicas de manejo sanitário, reprodutivo e alimentar do gado” (entrevista 9).

A interação entre as organizações é colocada como fundamental na difusão de novas tecnologias e nas experiências de educação no ambiente rural. O instrumento mais destacado para essas ações foram os centros de Aprendizagem Tecnológica (CATs), produzindo conhecimento diretamente nas propriedades rurais. Foram desenvolvidos 280 grupos produtivos de CATs, onde era prestada assistência técnica e efetuada a validação de tecnologias apropriadas às condições do semiárido, o que era feito por meio das ações da EMBRAPA. Regularmente, ocorriam duas visitas técnicas mensais nas comunidades com CAT, voltadas particularmente para os produtores atendidos por operações de crédito rural. “Referente à difusão de tecnologia, difundimos diversas tecnologias em parceria com a EMBRAPA. O crédito agrícola impulsionou as tecnologias repassadas nos treinamentos. Acredito que investimos muito, milhões de reais na região, além da agregação de valor em diversas regiões (Piripá, Licínio, Tremedal, Condeúba etc.)” (entrevista 4).

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

Ao longo do tempo de execução do projeto, foram sendo avaliadas várias tecnologias em áreas coletivas gerenciadas por pesquisadores e produtores. As tecnologias de melhor desempenho ganharam rápida disseminação e foram garantir o aumento de renda das propriedades. Uma das consequências dessa estratégia foi a ênfase na produção animal. No período analisado pelo estudo Projeto Gavião, o valor médio da produção animal havia crescido 39,5%. Nesse tempo, a produção vegetal regrediu cerca de 27%. Assim, a área com pastagens registrou uma expansão de 55,4%. Outras forrageiras, como leucena, palma e guandu cresceram 1.300%, 134,6% e 15,5%, respectivamente. O estudo ainda constatou que a média de trabalhadores contratados pelos produtores que recebem orientações técnicas do projeto havia crescido cerca de 173%: passou de 0,25 homem/dia/ano para 0,69. (EMBRAPA, 2004)

Além dos aspectos do desenvolvimento de novas tecnologias adequadas ao meio da caatinga, os CATs proporcionaram uma efetiva participação das comunidades locais, pois todos os técnicos que davam assistência às propriedades eram da região. “Uma coisa importante foi que todos os técnicos agrícolas eram filhos de agricultores da região. Esse capital social está na região. Além de ter reinvestido muita grana nas escolas agrícolas [...], eu implantei uma em Anagé. Me sinto orgulhoso em ter participado desse projeto vitorioso” (entrevista 6).

Diversos ganhos são relatados, principalmente, na implantação de novas tecnologias aplicadas e adotadas à mandioca, à forragem e à gestão dos diferentes tipos de gado, ao cultivo de hortaliças, à aquicultura, à gestão dos recursos hídricos, aos processos de elaboração pós-colheita etc. Nesse sentido, cabe destacar que o conjunto de conhecimentos e habilidades distribuídos e adquiridos na capacitação é uma questão fundamental na gestão do projeto. Aqui, entra em cena também o papel desenvolvido pela Escola Família

Agrícola, modelo de ensino direcionado para o meio rural, a partir da experiência francesa e muito vinculado com o movimento católico, especialmente, com a Comissão Pastoral da Terra.

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

Seguindo o foco de inserção no mercado, além dos microempreendimentos desenvolvidos durante a execução do projeto (28 microempreendimentos), as dificuldades de comercialização das agroindústrias foram resolvidas com a criação de cooperativas, pensadas como “uma alternativa viável de sustentabilidade econômico-financeira” (CAR, 2006b, p. 24). A partir das principais cadeias produtivas priorizadas no projeto, foram implantadas quatro cooperativas, que representaram o principal avanço na articulação territorial, visto que buscaram a constituição de uma rede de comercialização operada por uma central de negócios. As cooperativas criadas foram a cooperativa de leite (COODELEITE), cana (COODECAN), mel (COOPMEL) e mandioca (COOPERMAN). A COODELEITE fornece doce de leite, através de três microempreendimentos localizados nos municípios de Mortugaba, Tremedal e Guajeru. “O programa foi importante porque aprendemos a trabalhar em associação e fomos orientados a criar uma cooperativa para a comercialização dos nossos produtos. Primeiro, começamos vender nas feiras livres e, agora, já fornecemos os produtos para a Conab, do governo federal” (entrevista 12).

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

Conflito entre as dimensões do desenvolvimento produtivo e as do desenvolvimento comunitário

Os depoimentos indicam que dentre os componentes do programa – desenvolvimento produtivo, comunitário e crédito –, as questões produtivas sempre saíram na frente. Ao discutir as dimensões produtiva e comunitária dos projetos, a direção do FIDA considera que “as duas áreas são importantes [pois] busca-se um equilíbrio entre o desenvolvimento produtivo e comunitário”. Para a agência, a concretização das ações depende dos interesses do governo: “quando o FIDA participa, é parceria. Então, o governo pode definir apenas um dos eixos. Cada projeto é uma realidade. Atualmente, com os 12 milhões do PRONAF, o crédito não seria um eixo” (entrevista 1).

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

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

Outro aspecto importante foi a questão do gênero. Entre os princípios norteadores do projeto e das ações do FIDA, é relevante a participação da mulher nos processos decisórios. De acordo com o FIDA, a importância das mulheres é crucial em uma região caracterizada por condições ambientais muito adversas, onde elas assumem atividades como o abastecimento de água e a chefia do lar diante da migração temporária dos homens para as grandes cidades. Várias ações foram desenvolvidas com o intuito de dar às mulheres das comunidades atendidas a oportunidade de se expressarem e participarem das discussões. De acordo com o coordenador da UAP (entrevista 4), havia uma forte pressão dos controladores do projeto para que as mulheres participassem das reuniões dos conselhos de desenvolvimento. Além da participação, era fundamental que as mulheres opinassem durante as reuniões. No entanto, na opinião do entrevistado, essa participação era muito difícil, devido à cultura local e ao baixo nível de instrução dessas mulheres. Mesmo com essas dificuldades, foi incentivado um espaço de discussão para elas.

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

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

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

O maior impacto na segurança alimentar foi alcançado com o incentivo ao cultivo e transformação da mandioca. Esse produto é um dos eixos do consumo de alimentos e da economia da família na região.

Também se procurou aumentar a renda da propriedade agrícola, incentivando a expansão do rebanho de animais e o aumento de sua produtividade. Uma ampliação do conceito de segurança alimentar, de grande relevância nessa região, é a noção de segurança hídrica, quer dizer, a capacidade dos lares e comunidades assegurarem água disponível para um consumo mínimo básico a todos os membros, em todos os momentos. Nesse aspecto, o projeto obteve seu maior impacto e com a maior extensão (CAR, 2006b).

Portanto, observa-se que as ações sócio-organizativas propostas para as comunidades adotam um modelo dominado pelas ações produtivas, em detrimento de um real desenvolvimento comunitário. A solução disseminada é sempre a busca do aumento da renda familiar focada em ações de inclusão no mercado econômico tradicional, não sendo observada nas entrevistas uma preocupação com temas como a agroecologia, permacultura ou economia solidária. De acordo com a CAR (entrevista 3), esses modelos começaram a ser discutidos nos novos projetos, formulados após a experiência do Pró-Gavião.

Limites e desafios da gestão do Pró-Gavião

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

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

Partindo do objetivo central do projeto, que era o aumento da renda das comunidades rurais, com melhoria das condições de vida dos camponeses pobres, observando os requisitos de um desenvolvimento ambientalmente sustentável, percebe-se que a preocupação com a renda foi o elemento mais destacado dos dados analisados. Ele indica que o viés do projeto foi altamente concentrado no desenvolvimento produtivo, ficando o desenvolvimento comunitário estruturado de forma complementar, no sentido de criar condições de associativismo dirigidas para garantir os resultados em termos de melhorias produtivas. Mesmo assim, os efeitos de articulação comunitária provocaram o desenvolvimento de capacidades críticas e proporcionaram o surgimento de novas lideranças locais. Contudo, esse é um efeito residual não prioritário no programa, que estava mais preocupado em criar ações hegemônicas do que dar espaço à contestação das práticas produtivas e organizativas vigentes.

Na perspectiva da melhoria das condições de vida e de enfrentamento das desigualdades regionais, considerando a precariedade da região atendida, é sabido que ocorreram melhorias significativas na capacitação do trabalhador rural, no acesso à água (pela instalação de cisternas e barragens), somando-se a isso a permanência das cooperativas. Entretanto, esses avanços não foram suficientes para transformar estruturalmente a região atendida. Muitos dos investimentos realizados em infraestrutura não tiveram um

direcionamento para garantir sua continuidade, perdendo-se após a finalização do projeto, como é o caso dos projetos de energia solar.

Se o objetivo do projeto era melhor a situação de extrema pobreza da região, os resultados são positivos, pois os indicadores nesse sentido foram reduzidos, embora sejam pouco significativos diante da calamitosa situação regional. A sustentabilidade das ações pretendidas com o fim do projeto não foi como o esperado pelas organizações gestoras: “das 210 comunidades atendidas pelo Projeto Gavião, pouco mais de 60 continuam atuando de forma articulada com ganhos significativos. Ou seja, menos de 30% das comunidades atendidas tiveram condições de manter os ganhos advindos com a realização do projeto” (entrevista 4).

Mesmo ampliando o acesso à água e apesar de ter levado a melhorias produtivas significativas, os resultados do Pró-Gavião foram limitados, diante do volume de recursos empregados. A quantidade mínima de comunidades que conseguiu manter os ganhos proporcionados pelo projeto demonstra que a sustentabilidade das ações ainda é um ponto sobre o qual se deve refletir e que precisa ser melhorado. É desproporcional que uma ação realizada por um tempo razoável, de quase uma década, com investimentos significativos para o perfil da região, não tenha conseguido manter seus frutos a longo prazo, deixando as comunidades dependentes de uma ação contínua dos agentes, diretos e indiretos, do Estado. Além disso, observa-se que a estrutura política e social da região pouco foi alterada com os resultados do projeto, pois, pelo contrário, houve uma perpetuação e reforço do poder vigente. O que acontece de fato é uma mudança em alguns elementos que controlam a política local, sem diminuir a desigualdade e a pobreza da região. É necessário avaliar por que uma ação de tal monta alcançou apenas resultados mínimos e pontuais, tendo tantos aspectos positivos em sua concepção e envolvido a articulação de organizações de amplo poder de atuação. A experiência do Pró-Gavião, com seus acertos e limites, deve ser aproveitada para melhorar a atuação das organizações participantes. Acima de tudo, é necessário amadurecer o estudo da gestão de projetos de desenvolvimento que envolvam cooperação internacional, para que se obtenham ganhos mais significativos e perenes, com transformações reais das comunidades assistidas.

Considerações Finais

O objetivo primordial deste artigo foi compreender os desafios e os limites das políticas de desenvolvimento, com cooperação internacional, no enfrentamento das desigualdades nos espaços sub-regionais do interior da Bahia, a partir de um estudo de caso sobre a gestão do Projeto de Desenvolvimento Comunitário da Bacia do Rio Gavião (1997-2006). O ponto de partida foi o pressuposto de que o problema do desenvolvimento não é a falta de interesse do Estado pelas questões regionais, mas o tipo de ação política e, principalmente, o modelo de gestão dos programas e projetos aplicados na região (BRANDÃO, 2007; FISCHER, 2002; FISCHER, ROESCH e MELO, 2006).

De fato, há um direcionamento estatal no sentido de atender às regiões menos favorecidas; no caso da Bahia, sobretudo, as mais atingidas pela estiagem prolongada. Contudo, embora tenham objetivos claros visando erradicar a pobreza e melhorar a qualidade de vida nessas localidades, os projetos propostos apenas margeiam as reais causas dessa pobreza e desse baixo índice de desenvolvimento humano. Entre outros motivos porque os atores e as organizações responsáveis por tais iniciativas não enfrentam diretamente os problemas estruturais, embora estes sejam amplamente conhecidos e diagnosticados.

Os resultados da pesquisa demonstram que a gestão de projetos de desenvolvimento pode trazer grandes lições sobre os desafios que devem ser enfrentados para eliminar as desigualdades existentes no interior baiano, principalmente, nas regiões do semiárido. Por outro lado, também, revelam os limites estruturais de uma articulação entre organizações gestoras e comunidades locais, muitas vezes, incapaz de superar os desafios que são postos. A cooperação e o financiamento internacional representam um estímulo a projetos de intervenção. No entanto, tornam mais complexa a gestão dos projetos de desenvolvimento, ao estabelecer uma relação interescolar de poderes (BRANDÃO, 2007), geralmente, assimétrica, na disputa para garantir

que serão atendidos os interesses dos diversos atores e organizações envolvidos. Esses interesses envolvem tanto a visão internacional, que impõe determinadas agendas de políticas de desenvolvimento, quanto as disputas dentro do Estado, seja entre as organizações participantes do projeto, seja entre os poderes locais e as comunidades assistidas.

Ao concluirmos essa análise, ficam mais incertezas do que certezas sobre os desafios e os limites do projeto estudado. Diante das profundas deficiências verificadas na execução dos projetos de desenvolvimento, surgem dúvidas sobre a capacidade do Estado promover políticas que possam enfrentar diretamente os problemas estruturais das comunidades rurais pobres. Sem essas políticas efetivas, os desequilíbrios regionais jamais serão solucionados e o desenvolvimento continuará sendo usufruído por poucos.

Um dos grandes desequilíbrios do Pró-Gavião está na extrema valorização das ações de desenvolvimento produtivo em detrimento dos outros componentes. Isso é verificado nas entrevistas e documentos do projeto, quando há grande destaque para os resultados de formação e melhoramento produtivos, como nos CATs. Foi constatado que as questões produtivas têm maior visibilidade e recebem maior publicidade, pois apresentam resultados imediatos de aumento de renda da população, fato que fica mais explícito com a ação do SEBRAE, parceiro do projeto, voltada para o desenvolvimento de práticas empreendedoras que disseminam uma lógica sócio-organizativa de microempreendimentos direcionados para o acesso ao mercado. Tal ação entra em conflito com as perspectivas de outras organizações parceiras, com outros pontos de vista acerca do meio rural.

O desenvolvimento comunitário, por outro lado, é claramente colocado em segundo plano no processo de gestão do projeto. Nesse aspecto, o destaque é dado ao fortalecimento e à criação de associações e cooperativas, visando à formalização das comunidades e ao acesso ao crédito. Articulado com as questões produtivas, isso se mostrou uma estratégia sem sustentabilidade, pois parte das associações acabaram se desarticulando. As cooperativas, por sua vez, tiveram resultados mais consistentes e permaneceram operando até a finalização do estudo. Assim, o discurso da participação, sempre presente, visto que incentivado tanto pelo FIDA quanto pela CAR, não concretiza de forma plena. Documentos do FIDA revelam a preocupação de que a participação se efetive, como um aspecto preponderante do desenvolvimento comunitário, inclusive, com forte ênfase na questão do gênero, incentivando a participação feminina nas discussões da comunidade. Porém, os resultados apresentados demonstram uma grande dificuldade de transformação do discurso em prática. Resultados semelhantes foram demonstrados nos estudos de Bebbington e Kothari (2006).

Os conselhos comunitários, por exemplo, só foram colocados em funcionamento nos últimos anos de execução do projeto, depois de 2003, após as fortes pressões do relatório de avaliação parcial do FIDA (2003), sendo, posteriormente, colocados novamente sob controle das prefeituras municipais. As entrevistas revelam avanços substanciais nos conselhos comunitários de apenas algumas cidades, onde se conseguiu atingir um nível de discussão mais politizada e menos técnica. Mesmos nesses casos, com o fim do projeto, houve uma desarticulação que resultou na transformação dos conselhos comunitários em conselhos municipais, usando-se a metodologia do projeto PRODUIR, financiado pelo Banco Mundial, em que os prefeitos têm o poder de conduzir as discussões.

O grande desafio a ser enfrentado na gestão dos projetos de desenvolvimento é pôr o discurso da participação em prática. Não há dúvida de que os formuladores desses projetos perceberam a necessidade de empoderamento dos atores locais e incorporaram as perspectivas de participação, tanto na concepção quanto na gestão e controle social do projeto. Entretanto, do ponto de vista prática, ainda há um longo caminho a ser percorrido até que as instâncias de participação realmente se efetivem como um espaço aberto de discussão e autonomia das pessoas. Os estudos (MIRANDA e COSTA, 2006; 2007) indicam as dificuldades de um efetivo exercício de participação cidadã, tanto em espaços urbanos quanto em espaços rurais, onde as condições de educação e formação políticas são ainda precárias. É necessário transformar os caminhos da gestão em formas dialogadas de articulação, que envolvam todos os participantes dos projetos, da concepção até a avaliação de resultados.

Referências

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília, DF: SEGES, 2002.

BAHIA (Estado). **Lei Delegada nº 30, de 3 de março de 1983**. Autoriza a instituição de empresa pública sob a denominação de Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br/legislacao/default.asp>>, Acesso em: 20 jan. 2010.

BEBBINGTON, A.; KOTHARI, U. Transnational development networks. **Environment and Planning**, v. 38, n. 5, p. 849-865, 2006.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: UNICAMP, 2007.

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

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

CAIDEN, G.; CARAVANTES, G. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. **Rev. de Adm. Pública**, v. 16, n. 1, p. 4-16, 1982.

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

_____. **Projeto Gavião: documento de referência**. Salvador, 2003.

_____. **Relatório de atividade 2003-2006**. Salvador, 2006a.

_____. **Projeto Gavião: relatório de finalização do projeto**. Salvador, 2006b.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org.) **La cultura en las crisis latinoamericanas**. Buenos Aires, CLACSO, 2004. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf>. Acesso em 16 jun. 2011.

DAR, S.; COOKE, B. (Ed.). **The new development management: critiquing the dual modernization**. London: Zed Books, 2008.

EMBRAPA. **Centro de Aprendizagem Tecnológica**. Petrolina, 2004.

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

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

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

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

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

FISCHER, T. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

_____. ROESCH, S.; MELO, V. P. (Org.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino**. Salvador: EDUFBA, 2006.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GODOI, C. K.; BALSINI, C. P. V. A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica. In: GODOI, C., K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KRAYCHETE, E. S. **O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. 2005. 222p. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, UFBA, Salvador, 2005.

_____. Desenvolvimento: razões e limites do discurso do Banco Mundial. **Caderno CRH**, Salvador, v. 19, n. 48, p. 415-430, 2006.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LINKLATER, A. The achievements of critical theory. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. (Org.). **International theory: positivism and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

LYRA, C. **Ação política e autonomia: a cooperação não-governamental para o desenvolvimento**. São Paulo: Annablume/Terra des Hommes Suisses, 2005. 156p.

MAGALHÃES, A. R. **Desenvolvimento comunitário e combate à pobreza no Nordeste**. Banco Mundial, 2000. (Depoimento escrito). Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186331278301/08Depoimento.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2009.

MARTINS, H. F. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. **Revista Governança & Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, p. 40-55, 2004.

McCOURT, W.; GULRAJANI, N. The future of development management: introduction to the special issue. **Public Administration and Development**, v. 30, n. 2, p. 81-90, 2010.

MELO, P. T. N. B. de; SALLES, H. K. de; VAN BELLEN, H. M. Quadro institucional para o desenvolvimento sustentável: o papel dos países em desenvolvimento com base na análise crítica do discurso da Rio+20. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 701-720, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 nov. 2012.

MIRANDA, C.; COSTA, C. (Org.) **Reflexões e recomendações sobre estratégias de combate à pobreza**. Brasília, DF: IICA, 2006.

_____; _____. **Ações de combate à pobreza rural: metodologia de avaliação de impactos**. Brasília, DF: IICA, 2007.

MISOCZKY, M. C.; BOHM, S. Do desenvolvimento sustentável à economia verde: a constante e acelerada investida do capital sobre a natureza. **Cad. EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 546-568, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 7 nov. 2012.

MOTTA, P. R. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. **Rev. Adm. Pública**, v. 6, n. 3, p. 39-53, 1972.

OLIVEIRA, F. de. **Aproximações ao enigma**: que quer dizer desenvolvimento local. São Paulo: Instituto Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania, EAESP-FGV, 2001.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944 – 2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

RAMOS, G. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RIGGS, F. W. **Administração nos Países em Desenvolvimento**: a teoria da sociedade prismática. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1968.

ROCHA, R. A.; CERETTA, P. S. Pesquisa qualitativa: um desafio à ciência social. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

SALAMA, A. The use of an organisation's biography as a research method. **Management Education and Development**, v. 23, n. 3, p. 225-233, 1992.

SEPÚLVEDA, S. **Desenvolvimento microrregional sustentável**: métodos para o planejamento. Brasília, DF: IICA, 2006.

SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C.; ZAPATA, T. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In: SPINK, Peter, CACCIABAVA, S.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos da gestão local**: conceitos em construção. São Paulo: Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002. p. 241-266.

SOUZA, J. R. F.; FURTADO, D. P. **(R)Evolução no desenvolvimento rural**: território e mediação social. Brasília, DF: IICA, 2004. 215p.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Ed.) **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 2000.

_____. **A arte de investigação com estudos de casos**. Lisboa: Gulbenkian, 2007.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

VIEIRA, F. L. R. Nordeste, desenvolvimento sustentável e SUDENE. **Revista Conceitos**, v. 1, n. 9, p. 23-29, 2003.

VIZEU, F. Em algum lugar do passado: contribuições da pesquisa histórica para os estudos organizacionais brasileiros. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

WALLERSTEIN, I. M. **Após o liberalismo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

YIN, R. K. **Case study research**: design and methods. California: Sage Publications, 1988.

_____. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZIMMER, Marco V.; FERREIRA, L.; HOPPEN, N. Validação e confiabilidade em pesquisas na área de sistemas de informação: uma análise dos artigos publicados no EnANPAD entre 1998 e 2006. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.