



O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL COMO IDEOLOGIA DO PROTAGONISMO SOCIAL

Josefa de Lisboa Santos¹
Universidade Federal de Sergipe

INTRODUÇÃO

As reflexões sobre o local, apresentado como um cenário rico de significados e de estratégias de desenvolvimento voltadas para a melhoria da qualidade de vida, sobretudo, de populações pobres, recoloca o debate sobre o desenvolvimento na pauta dos estudos geográficos. O desenvolvimento é apresentado como uma resposta endógena necessária às conseqüências da crise econômica advinda dos idos de 1960/70 e sentida a partir dos anos 1990, nos países de *capitalismo atrasado*², evidentemente também refletindo a democracia participativa da visão liberal do Estado burguês³, em nome da descentralização em suas diferentes vertentes.

Ganha força a dimensão local sustentável do desenvolvimento, engendrada pelos processos concomitantes de mundialização do capital, descentralização e mudanças no papel do Estado. Tal dimensão é interpretada a partir da constituição de redes que ligam o pequeno mundo local com o mundo cultural, político, econômico e social e se constitui o contraponto à globalização. Nessa direção, os esforços se concentram em apresentar um potencial de atração de recursos para o lugar/comunidade, com base na imagem, nas capacidades de gerar relações positivas em torno das características potenciais específicas de cada território, este que será capturado para o consumo. Os atores sociais devem se mobilizar, as estratégias e projetos para o desenvolvimento produtivo local devem se consolidar. Aparecem os discursos do empreendedorismo, de autonomia e participação, com a adoção de políticas públicas ditas

¹ Professora Adjunta do Departamento de Geografia do Campus Prof. Alberto Carvalho da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Membro do Grupo de Pesquisa: Estado, Capital, Trabalho e Políticas de Re-ordenamento Territorial/NPGeo/CNPq. josefalisboa@uol.com.br

² Como uma analogia à referência que Harvey (2005), faz ao se referir aos países da economia central, como países de capitalismo avançado.

³ A idéia de Estado Democrático pressupõe o poder político estendido a um grupo amplo. Nessa direção, a crença no Estado acima das classes se naturaliza, sendo acatada acriticamente, enquanto a sociedade civil é assumida como a força propulsora das mudanças. A interpretação marxista, no entanto, acertadamente a considera uma "comunidade ilusória". Ler em CARNOY, M. Estado e Teoria Política. Campinas, SP: Papirus, 1994.; KARL MARX E FRIEDRICH ENGELS. A ideologia alemã. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

descentralizadoras. Estas políticas racionalizam recursos, pois se o território tem seu potencial e as comunidades, o conhecimento para lidar com a produção, então os investimentos podem ser abreviados em função das vantagens ali alocadas.

Considerando que a dimensão de desenvolvimento apresentada vem se constituindo um instrumento de legitimação da condição de exploração de riquezas para os interesses do mercado em um determinado momento do movimento de acumulação, neste artigo apresentamos uma reflexão sobre a ideologia do protagonismo social na garantia da sustentabilidade do desenvolvimento em comunidades pobres.

O desenvolvimento local no Brasil, como temática de estudo ganhou maior significado na segunda metade da década de 80, com as reflexões sobre as primeiras experiências de descentralização de políticas públicas durante o debate em torno da formulação da Constituição Federal. No entanto, o local visto sob a perspectiva de um novo enfoque de construção do desenvolvimento, ou como base de uma nova visão de desenvolvimento, somente surgiu na década de 90, quando foram exercitadas diversas experiências apoiadas por organismos internacionais, governamentais e não governamentais⁴

O pressuposto de desenvolvimento local e sustentável (presentes na construção de políticas públicas desde os anos 1990 nos levou à análise de políticas de desenvolvimento para o espaço rural, de modo especial, àquelas destinadas às camadas mais pobres da população do campo. Nesta acepção, para compreender a maneira como o paradigma de desenvolvimento local sustentável vigente vai se inscrevendo no campo foi escolhido um projeto financiado com recursos do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR), do Banco Mundial. Trata-se de um dos dois programas do Banco Mundial destinados à pobreza rural⁵ nos países de capitalismo atrasado, e conforme indica o nome, pretende apenas aliviar a pobreza.

Ao conceber o espaço, neste estudo, como produzido pelas determinações históricas, ou produto das relações entre capital e trabalho, as políticas de exploração dos lugares tornados territórios só podem ser lidas, a partir da totalidade das relações, ou seja, na sua inserção no modo de produção. Com isso,

⁴ Merece destaque, nesse contexto, a iniciativa do Projeto de Cooperação entre o Banco do Nordeste e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) que em 1995 deu início a um Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local. O caráter sistêmico e integrado do processo, articulado a uma concepção de desenvolvimento, transcendeu as experiências até então implementadas e inaugurou uma nova concepção sobre o local. Este passo inicial contribuiu e motivou uma série de novas experiências que têm enriquecido o debate em torno da construção de novas alternativas de desenvolvimento sustentáveis.

⁵ O outro é o Programa de Crédito fundiário, interpretado por muitos geógrafos da questão agrária como a Reforma Agrária de Mercado.

questiona-se nesse estudo, o que parece ser um paradoxo irresoluto, a redução da pobreza, uma vez que ela é estratégica e continuamente produzida pela lógica do usufruto dos territórios e pelos mesmos agentes, o capital e seus aliados, estes que se colocam no mesmo patamar, o Estado, o Banco Mundial e os seus defensores.

A leitura do Programa de Combate à Pobreza Rural foi realizada em um projeto territorializado no estado do Ceará. A utilização dos recursos em Arranjos Produtivos Locais (APLs) no Ceará, com ênfase no desenvolvimento local sustentável destaca o foco no “potencial” do território, auferindo primazia aos APLs como ambientes inovadores, focalizados em conjuntos específicos de atividades econômicas. Nessa modalidade foi visitado o APL de cajucultura no município de Barreira, localizado na macrorregião denominada Maciço do Baturité, distante 75,5 km de Fortaleza-CE. Trata-se de um projeto que beneficia a castanha de caju (fruto da região), envolve a comunidade local e serve ao mercado nacional e internacional.

As entrevistas desenvolvidas foram realizadas com gestores do programa, tanto na Secretaria de Governo do estado do Ceará, como na Empresa de Consultoria que atendia ao programa. Foram também realizadas entrevistas com pessoas envolvidas com a atividade no próprio município, além de levantamentos junto a documentos técnicos.

Os Arranjos Produtivos Locais (APLs) são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas – que apresentam vínculos. O conceito de APL adotado pela Rede de Pesquisa em Sistema e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST)⁶ envolve a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedores de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Os APLs envolvem também diversas instituições públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento.

De acordo com os estudos realizados por pesquisadores da REDESIST, trata-se de um fenômeno endógeno, que apresenta forte identificação com o território no qual está localizado e que apesar da abertura econômica e da crise fiscal vem sobrevivendo e gerando ocupação e renda e ainda dinamizando as economias locais. Para esses autores, a capacidade de inovar permite a introdução de novos produtos e processos organizativos, essenciais à garantia da competitividade dos atores locais. É uma estratégia que busca maximizar os efeitos positivos dessas

⁶ A REDESIST é uma rede de pesquisa do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que desde 1997 é pioneira nos estudos sobre APLs no Brasil.

aglomerações, de modo que sejam favoráveis à competitividade das empresas e do território (AMARAL FILHO; SOUZA, 2003).

Brito e Albagli (2003) consideram que naqueles arranjos produtivos onde há interdependência, articulação e vínculos consistentes, os resultados são a interação, a cooperação e a aprendizagem, com potencial para gerar capacidade inovativa endógena, competitividade e desenvolvimento.

No Ceará, a metodologia utilizada pelo governo do estado para encontrar as aglomerações produtivas nas comunidades foi à identificação e o mapeamento das atividades produtivas existentes, indicando o setor, a localização, o número de estabelecimentos, o número de trabalhadores e o grau de especialização da atividade⁷.

O interesse na identificação e localização dos arranjos produtivos está relacionado à presença de atividades que aparecem na pauta de exportações, o que levou os planejadores a entenderem que existem potencialidades a serem exploradas por estratégias e políticas de desenvolvimento, tornando-se opção de investimento para auxiliar no combate à pobreza rural.

Esta compreensão dos APLs, considerados empreendedorismos latentes levou o estado do Ceará a atender ao arranjo de Barreira, com recursos do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

Embora o papel do PCPR no arranjo produtivo não seja determinante para a sua existência este programa subsidia as aglomerações por entender que se trata de uma alternativa consistente que pode ajudar a reduzir a pobreza.

No caso do Ceará, o PCPR foi criado em 1995 e desde a sua implantação, apoiou-se na experiência do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP) e no suporte técnico e financeiro do Banco Mundial.

A realidade estudada a partir do Arranjo Produtivo de cajucultura no município de Barreira, relatado a seguir, colabora para uma compreensão do debate em questão.

O APL de cajucultura no município de Barreira/Ce, expressa o esforço da comunidade que trabalha com a produção da castanha em apresentar o caráter empreendedor do lugar, servindo para elucidar a relevância do discurso de “valorização cultural” implícita nas proposições dos documentos oficiais, tanto do Banco Mundial, como dos demais agentes responsáveis pelo PCPR.

⁷ Os trabalhos de identificação, localização e acompanhamento desses APL's são realizados por uma Empresa de Consultoria que atua junto à Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR).

Nos trabalhos de campo identificou-se que o projeto territorializado é a principal referência das ações do PCPR, fato comprovado e reforçado pelos representantes das Secretarias, os responsáveis pela administração do PCPR, assim como pelos representantes das Empresas de Consultorias que atuam junto ao programa. Nota-se que os esforços dos atores, prefeitura, gestores dos programas e outros, se dão no sentido de fazerem da atividade uma chamariz de investimentos. Estes gestores transformam seus ambientes de trabalho em gabinetes para viabilização de estratégias de atração de empreendimentos, confirmando a acertiva de Harvey, quando afirma que: “desenvolvimento algum em larga escala acontece sem que o governo local (ou a coalizão mais ampla de forças que constitui a governança local) ofereça como estímulo, um pacote substancial de ajuda e assistência” (2005, p. 175). Diz respeito a uma lógica que coloca todo o potencial administrativo dos municípios a serviço da captação de investimentos para o local. Estes atores locais, por sua vez, ganham maior destaque, na medida em que conhecem melhor as suas potencialidades (circunstâncias ambientais, econômicas, culturais e políticas) concretas.

Chesnais (1996); Wallerstein (2003) e Milton Santos (2003) nos mostram que a nova dinâmica do capital, engendrada a partir da crise do capital da década de 1970, levou a produção a mudar de lugar, valorizando as suas variações que passaram a se constituírem atrativas, colocando o território em condições de ser explorado/consumido.

A noção de desenvolvimento local aparece relacionada à capacidade de organização social de uma comunidade de atores sociais, cujo potencial e exercício da autonomia para a tomada de decisões levam a mobilização gerando idéias e projetos de desenvolvimento alternativos. É como se no plano local fosse possível resolver os problemas aguçados pela crise do capital (LISBOA, 2007).

O estudo sobre o Arranjo Produtivo Local (APL) de derivados da cajucultura que foi realizado no município de Barreira/CE mostrou que se trata de uma atividade que, além de contribuir com a pauta de exportações do estado, destaca o município na rota do turismo rural do país. Até 1988, a produção de castanha de Barreira era vendida in natura para empresas localizadas em municípios próximos, entre eles, para a capital Fortaleza, de onde saía beneficiada. Em 1989, com o projeto de construção de Centros Comunitários Rurais do PAPP, Barreira foi contemplada com um desses Centros Comunitários denominado de PA Rural (Programa de Apoio Rural) (AMARAL FILHO; SCUPIÃO, 2005).

Antes da Associação PA Rural, o município contava com uma Associação de Produtores criada em 1986, mas somente a partir de 1989, com a construção da PA Rural, a atividade de beneficiamento do caju passou a ser estimulada recebendo recursos de outros programas⁸. O beneficiamento da castanha foi aos poucos ocupando o espaço que antes era da produção da cajuína, produção de doces e do farelo do caju (Ibid).

Os primeiros recursos que chegaram para a PA Rural visavam a produção da codorna, mas foi a larga produção de caju no município (antes utilizado apenas para a produção da cajuína, doces e farelo do caju) que atraiu os investimentos que se destinaram ao beneficiamento da castanha e derivados do pedúnculo (sucos, doce cristalizado, cajuína, caju passa, etc.) (Ibid).

De acordo com dados da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará, para o Arranjo Produtivo Local de castanha de Barreira, o PCPR através do Projeto São José destinou 94.496,83 para equipamento e melhora na infraestrutura. Entre os 27 projetos produtivos que estão recebendo ou que estão aptos a receberem apoio do PCPR no estado, este é o quarto em valor de investimento (CEARÁ, 2005).

Em entrevista concedida, o consultor da SCLR/CE, observou que está ocorrendo uma retomada de investimentos para esta atividade que, segundo ele, vêm dando certo. O consultor destaca que o arranjo produtivo de castanha de Barreira se iniciou com o antigo PAPP, “que hoje pode ser entendido como o PCPR, ou o Projeto São José, e agora, o São José apenas retoma seu propósito de investir “em atividades que estão dando certo”.

O entrevistado destaca também que, inicialmente, a castanha era vendida aos atravessadores que levavam para grandes empresas, mas com a PA Rural, desencadeou-se a formação de parcerias com diferentes órgãos. Além do apoio do Projeto São José, a Associação recebe apoios do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) na área de treinamento, da Secretaria de Ação Social, que subsidiou financeiramente a montagem dos equipamentos para a produção da cajuína, da Secretaria de Indústria e Comércio, com a doação de kits de beneficiamento de castanha.

A adaptação dos produtores à nova estratégia de organização foi sendo consolidada ao longo da década de 90, com o surgimento de pequenos fornecedores que encontraram vantagem ao entregar sua produção à Associação,

⁸ Juntamente com os recursos para criação da PA Rural, chegou financiamento para ser iniciada alguma atividade produtiva, neste contexto, foi escolhida a produção de codorna. Os recursos do PAPP destinaram-se a compra de equipamentos, ampliação da unidade, embalagens, capital de giro para matéria-prima, caldeira e ampliação do espaço físico, viabilizando a transição de micro empresa de teste para uma empresa “de fase mais organizada”, conforme consideram AMARAL FILHO & SCIPIÃO (2005).

que oferecia além do trator, preços mais vantajosos do que os oferecidos pelos atravessadores.

O PA Rural passou a se constituir a Associação de Produtores, composta pela unidade de beneficiamento da castanha de caju, uma rádio comunitária, um hospital e uma área de eventos sociais. No processo de produção há uma intensa divisão do trabalho, que contribui para garantir às exigências dos padrões internacionais de qualidade, conforme explica a gerente da PA Rural, na ocasião da visita à Associação. Nota-se que se trata de uma cadeia produtiva, cuja lógica de organização trás a demanda da organização local, assentada na proposição de um desenvolvimento de base, ou de baixo para cima, cuja iniciativa deve residir na comunidade local.

O APL de Barreira/Ce, no ano de 2008, apresentava dependência em relação ao mercado externo, e conseqüentemente, ao preço do dólar, por isso, o setor continua a passar por dificuldades. Os Estados Unidos, como principal mercado para a castanha de Barreira, naquele ano (cerca de 90% das exportações) conseguia ditar os preços do produto. O faturamento da PA Rural, assim como das demais mini-fábricas dependia da produção e das condições desse mercado.

A castanha produzida em Barreira passou a ser adquirida por meio de diferentes canais: além do PA Rural, atuam também o atravessador, que repassa o produto para grandes empresas de beneficiamento localizadas na Região Metropolitana de Fortaleza; as mini-fábricas, que atuam independentes da PA Rural, a empresa Única do Caju LTDA., que chegou ao município estimulada pela iniciativa do arranjo produtivo e que atua adquirindo a castanha diretamente dos produtores e exportando-a. Em Barreira, a empresa Única do Caju Ltda. é a única que exporta. Embora seja a maior das unidades de produção no município, quando chegou a Barreira em 1989, ela foi contemplada com estímulo do poder público. A prefeitura cedeu o terreno e a EMBRAPA-CE cedeu a estufa e o umidificador. Apenas a Única do Caju Ltda. exporta diretamente para o mercado exterior. Além da sua produção, ela recebe o produto beneficiado das demais unidades e somente ela consegue estocar a matéria-prima no período de entressafra. 90% da produção volta-se para exportação, “o que a torna uma âncora para todas as pequenas fábricas da região, para a qual a associação PÁ Rural, juntamente com as micro unidades, entregam o que produzem” (Pesquisa de campo).

Neste ponto, o Estado não consegue interferir na determinação do preço ou na garantia do mercado. O que se observa é que além da intensiva concorrência entre os atores, o empreendedorismo destacado, com forte liderança da PA Rural no negócio, não eliminou o peso da concorrência com as empresas particulares.

Observa-se nesse caminho, que o desenvolvimento local das comunidades carentes, pela via dos APLs, se associa a uma forma de enquadramento às necessidades do mercado. Se o mercado está favorável, a economia dessas comunidades também estará se realizando de modo a garantir condições básicas

de sobrevivência, o que manifesta que a regulação do local se estabelece na escala global, levando a questionar o modo de apropriação e controle desses territórios, mas principalmente, a vulnerabilidade e flexibilidade a que os mesmos estão sendo submetidos, conforme esboçam Smith (1988) & Harvey (2005).

Trata-se de um novo sistema de produção que facilitou a localização de cada produto em territórios geográficos onde as vantagens comparativas se colocam favoráveis ao sistema de acumulação de empresas, impulsionando o processo de globalização econômica.

Contrariando o discurso da valorização do lugar, cuja ênfase recai no poder local e no fortalecimento sócio-econômico das comunidades envolvidas, o processo de reestruturação produtiva centra-se em produtos finais, que possam interessar ao mercado global enquanto as vantagens comparativas lhes propiciarem tais condições. Se as determinações do mercado são excludentes porque são concentradoras de recursos, do ponto de vista social, os trabalhadores encontram-se imersos numa lógica desigual, com grandes dificuldades de encontrar possibilidades efetivas de reprodução de suas vidas na economia, dita globalizada.

Esta conjuntura coloca em dúvida as práticas espaciais com foco no desenvolvimento local, pois aparecem fundamentadas, não em um movimento contra hegemônico, como querem fazer crer os discursos oficiais, mas nos interesses do capital.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, Jair do. & SCIPIÃO, Tatiana. Arranjo Produtivo Local de Derivados da Cajucultura em Barreira. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará-IPECE/SEPLAN, 2005.

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

LISBOA, Josefa. A Trajetória do Discurso do Desenvolvimento para o Nordeste: políticas públicas na dissimulação da esperança. Tese de Doutorado. NPGeo/UFS, Aracaju, 2007.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS et al. (Org.). Território. Globalização e fragmentação. 2. ed. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1996.

SMITH, Neil. Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mundialização ou era de transição: uma visão de longo prazo da trajetória do sistema-mundo. In: CHESNAIS, F. et al. Uma nova fase do capitalismo. São Paulo: Xamã, 2003.

Contato com o autor: josefalisboa@uol.com.br

Recebido em: 08/02/2011

Aprovado em: 15/04/2012