

**Desenvolvimento local e experiências territoriais no Nordeste brasileiro:  
casos de sucesso no estado do Ceará**

**Local development and territorial experiences in the Brazilian Northeast:  
success cases in the state of Ceará**

**Andressa de Sousa Santos Ferreira<sup>1</sup>**

**Socrates Jacobo Moquete Guzmán<sup>2</sup>**

**Resumo:** O propósito deste trabalho é analisar, à luz de algumas teorias sobre Desenvolvimento Local, experiências cearenses selecionadas identificando fatores que as tornaram sucesso. São mostradas também as limitações das teorias dada a complexidade do território, seguindo a classificação de Ferreira (2018). O trabalho utilizou dados secundários que permitiram uma análise qualitativa dos casos usando análise de conteúdo e comparação. Observou-se dependência do poder público para consolidar a produtividade através do apoio financeiro e técnico de políticas públicas e iniciativas nos três casos. A experiência do arranjo Pingo D'água se firma em pilares da especialização produtiva, alto vínculo de cooperação e governança dos Arranjos Produtivos Locais. O estudo de caso do Programa Agente de Cidadania e Controle Social é uma experiência que ressalta as ideias da visão crítica, enquanto o caso do Banco Palmas utiliza técnicas do desenvolvimento comunitário e premissas da Economia Solidária que se encaixa prioritariamente à teoria dos Sítios Simbólicos de Pertencimento.

**Palavras-chave:** Arranjo produtivo local. Desenvolvimento local. Ceará. Território. Sítios simbólicos de pertencimento.

**Abstract:** The purpose of this work is to analyze, in the light of some theories on Local Development, selected experiences of the state of Ceará identifying factors that made them successful. There are shown also the limitations of the theories given the complexity of the territory, following the classification of Ferreira (2018). The work used secondary data that allowed a qualitative analysis of the cases using content analysis and comparison. There was a dependence on public authorities to consolidate productivity through financial and technical support for public policies and initiatives in all three cases. The experience of the Pingo D'água arrangement is based on pillars of productive specialization and a high link of cooperation and governance of Local Productive Arrangements. The case study of the Citizenship and Social Control Agent Program is an experience that highlights the ideas of the critical view, while the case of Banco Palmas uses techniques of community development and assumptions of Solidarity Economy that fits primarily with the theory of Symbolic Sites of Belonging.

**Keywords:** Local productive arrangement. Local development. Ceará. Territory. Symbolic sites of belonging.

---

<sup>1</sup> Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas (UESC) e professora na Universidade do Estado da Bahia (UNEB). E-mail: [andressa.ferreiras@hotmail.com](mailto:andressa.ferreiras@hotmail.com)

<sup>2</sup> Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e professor no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: [socrates@uesc.br](mailto:socrates@uesc.br)

## Introdução

A região Nordeste abrange 1.554.257 km<sup>2</sup>, ocupando 18,2% da área do país, sendo o terceiro maior complexo regional e formado por nove estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). Situa-se estrategicamente através das fronteiras com as regiões Norte, Centro-Oeste, Sudoeste e pelo oceano Atlântico (IBGE, 2010).

A questão do desenvolvimento permanece como uma problemática regional mesmo diante de reiterados programas federais, especialmente, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, que ainda hoje busca promover políticas de planejamento para integrar a região à dinâmica nacional de crescimento econômico, refrear a desigualdade em relação ao Centro-Sul e estruturar as economias estaduais.

O plano de reabilitação econômica do Nordeste buscou aproveitar o nordestino em sua própria região, garantindo condições básicas de vida e oportunidades de desenvolvimento. Os primeiros resultados se desdobraram da interiorização industrial, como a instalação da empresa automotiva Ford na Bahia e de diversas empresas têxteis no Ceará. De um total de 2820 projetos aprovados até meados de 1990, 21,5% contemplavam projetos alocados em Pernambuco, 17,6% na Bahia e 17% no Ceará (CABRAL, 2011).

**Tabela 1 – Ranking por IDH-M das unidades federativas da região Nordeste, em 2017**

Ranking	Unidade da Federação	IDH-M	IDH-M Renda	IDH-M Longevidade	IDH-M Educação
15 °	Ceará	0,735	0,676	0,818	0,717
17 °	Rio Grande do Norte	0,731	0,680	0,849	0,677
18 °	Pernambuco	0,727	0,682	0,821	0,685
20 °	Paraíba	0,722	0,694	0,809	0,671
22 °	Bahia	0,714	0,685	0,812	0,654
23 °	Sergipe	0,702	0,677	0,799	0,640
25 °	Piauí	0,697	0,660	0,771	0,666
26 °	Maranhão	0,687	0,623	0,764	0,682
27 °	Alagoas	0,683	0,639	0,783	0,636

**Fonte:** Adaptado do IPEA/PNUD/FJP (2019). **Nota:** o índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: renda, longevidade e educação, variando entre 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

Ainda assim, conforme a tabela 1, os estados nordestinos continuaram a ocupar as últimas colocações do *ranking* do IDH-M, intercalando com estados da região Norte. No cenário nacional, em 2017, quatro unidades federativas apareceram com médio desenvolvimento humano, sendo três nordestinas (MA, PI e AL), vinte na faixa de alto desenvolvimento e três na faixa de muito alto desenvolvimento humano – DF (0,850), SP (0,826) e SC (0,808) (IPEA/PNUD/FJP, 2019).

A tendência permanece mesmo quando os índices dimensionados são analisados. Exceção à dimensão longevidade, que apresenta faixas alta e muito alta de desenvolvimento. renda e educação apresentam índices de médio desenvolvimento em todos os estados, sendo o Ceará o único com índice na faixa alta em Educação. Vê-se que a desigualdade socioeconômica, derivada da má distribuição de renda e baixo investimento em educação, desencadeia impasses ao desenvolvimento sustentável para as unidades federativas integralmente (FERREIRA, 2018).

O estado do Ceará (figura 1) corresponde a 9,58% da área total da Região Nordeste e a 1,75% da área total do Brasil, dos quais 93% de seu território está na região do semiárido nordestino. O estado faz limite com a Oceano Atlântico ao Norte, e fronteira com os estados de Pernambuco ao Sul, Rio Grande do Norte e Paraíba ao Leste e a Oeste com o Piauí. Sua posição geográfica aponta vantagem competitiva em relação ao comércio exterior (continente Africano, América do Norte e Europa) permitindo excelentes condições para a inovação e desenvolvimento (IPECE, 2010).

Composto por 184 municípios em 8 Macrorregiões, 2 Regiões Metropolitanas e 18 Microrregiões, a população estimada era de 9.138.078 milhões de habitantes em 2019 (IBGE, 2019). O PIB em 2017 atingiu R\$ 147.890 milhões e o PIB *per capita* de R\$ 16.395. O estado do Ceará ocupa a 15ª posição no IDH-M (tabela 1) com 0,735, ou seja, alto desenvolvimento. A dimensão que mais contribui para o índice é a dimensão longevidade, com 0,818, seguida de renda com índice de 0,676, e de educação com 0,717 (IPECE, 2017; 2019).

Figura 1 – Mapa de localização do estado do Ceará



Fonte: Elaboração própria.

A questão climática é uma variável importante, pois aproximadamente 80% do território cearense está localizado no semiárido. As secas periódicas ocasionam escassez de alimentos e água potável, o que leva a população a consumir água de péssima qualidade, resultando em fome e doenças, além de êxodo rural. A taxa de urbanização confirma essa tendência, pois em 1991 era 65,37% e alcançou 75,09%, em 2010 (PNUD, 2013).

Haja vista que a abordagem territorial apresenta a proposta de solucionar problemas e catalisar o desenvolvimento em uma escala menor e mais factual, tomando por base as particularidades locais, este artigo segue tal proposta. Assim, este estudo tem como objetivo analisar algumas experiências nordestinas de sucesso, especificamente os do estado do Ceará, à luz de três vertentes teóricas do Desenvolvimento Local (DL), propostas por Ferreira (2018).

As três perspectivas teóricas classificadas por Ferreira (2018) são a visão positiva, a visão crítica e a visão antropológica de DL. A visão positiva “ênfatiza a questão da aglomeração de atividades como um fator de localização que agrega novas atividades, gerando crescimento e desenvolvimento para a comunidade” (FERREIRA, 2018, p. 38). Nessa vertente, os conceitos de aglomerações produtivas são defendidos enquanto condição de desenvolvimento, sendo comuns termos como: Distrito Industrial, Polo, *Cluster*, Arranjo Produtivo Local (APL), Sistema Produtivo e Inovativo Local (SPIL) e Cadeia Produtiva.

A visão crítica enfatiza a participação social e a inclusão produtiva, mas não romantiza a iniciativa empreendedora. Para isso, Ferreira (2018) ressalta a importância da garantia de direitos e deveres do cidadão, visando uma sociedade sustentável. E, a visão antropológica, baseada na Teoria dos Sítios Simbólicos de Pertencimento, de Zaoual (2006, p. 9) “desnuda comandos do capitalismo que se escondem por trás dos modelos de desenvolvimento veiculados nos países periféricos”. Zaoual propõe que as abordagens de desenvolvimento caminhem para alcançar um “pragmatismo tolerante”, fincado no diverso e na complexidade dos fatos.

Para a seleção dos casos foram observados três critérios: i) localizados na mesma unidade federativa; ii) IDH-M estadual em destaque no *ranking* regional; iii) adequação às vertentes categóricas de Ferreira (2018). Sendo assim, o primeiro colocado no *ranking*, o estado do Ceará cumpriu os requisitos e os casos selecionados foram: i) o APL Pingo D’água, situado no Vale do Forquilha, município de Quixeramobim (zona rural); ii) o Programa Agente de Cidadania e Controle Social, com abrangência de todos os bairros da capital Fortaleza; iii) o Banco Palmas, uma iniciativa dos moradores do Conjunto Palmeiras (bairro de Fortaleza).

A seguir, o referencial teórico aborda brevemente as principais contribuições teóricas acerca do Desenvolvimento Local, Economia Solidária e estratégias de desenvolvimento via Arranjos Produtivos Locais. No tópico posterior, são apresentadas as experiências cearenses e a análise que buscou sinalizar os pontos de encontro entre os casos de sucesso e os aspectos de maior eficácia para o DL, propostos na classificação de Ferreira (2018). As considerações finais apresentam tendências e sugestões para trabalhos futuros.

## 1. Considerações históricas e teórico-conceituais para análise do desenvolvimento local

Conforme o objetivo deste trabalho, à luz das teorias de Desenvolvimento Local e com vistas às dimensões regionais e territoriais dos fenômenos analisados, fez-se necessário um preâmbulo sobre essas questões em âmbito teórico-conceitual e histórico para contextualizar o estudo.

A visão regional de desenvolvimento se converteu em um campo de estudo da Economia e de aplicação de políticas públicas em nível internacional. Em termos históricos, o reconhecimento de uma temática e problema regional surge de fontes relativamente diferentes nos Estados Unidos e no Brasil. Nos EUA, a questão regional se origina a partir do enfrentamento da crise econômica de 1929, que revelou as desigualdades regionais no interior dos principais países da época.

A crise de 1929 se apresentou como um evento que provocou a adoção de medidas regionais dentro dos países, a fim de enfrentar os efeitos da crise mundial. Dentre os capitalistas, os EUA foram os primeiros a implementarem políticas de desenvolvimento regional. O *New Deal*, em 1933, na gestão de Franklin Delano Roosevelt, estabeleceu o *TVA (Tennessee Vale Authority)*, uma das políticas principais para recuperação econômica, através do estímulo ao desenvolvimento da região do Vale do Tennesse, composta de seis Estados.

Os objetivos eram amplos e generalizados: obras para controle de cheias; construção de usinas hidroelétricas; desenvolvimento da navegação; transporte rodoviário; expansão e modernização da agricultura, inclusive programas de irrigação; crescimento e modernização da indústria; desenvolvimento urbano e dos serviços (DINIZ, 2009, p. 229).

No Brasil, até a década de 1920, existiam em termos de dinâmica econômica apenas articulações de cada estado brasileiro com o exterior através das exportações de *commodities* (BACELAR, 2001; CANO, 2011). “Ficava, assim, difícil caracterizar uma ‘questão regional’ naquele momento... [dado que] as ligações entre [os Estados brasileiros] eram mais tênues do que as ligações de cada [um deles] com o exterior” (BACELAR, 2001, p. 72).

Segundo Bacelar (2001), a questão regional surgiu, de fato, no século XX com o processo de internalização da vida econômica, na raiz do fim do modelo primário-exportador provocado pela crise de 1929 e pela Revolução de 1930 (CANO, 2011). Isto levaria a sociedade brasileira a perceber que existiam “diferenciações regionais muito importantes, e evidencia-se que determinadas regiões têm uma dinâmica diferente de outras” (BACELAR, 2001, p. 72).

Todavia, é somente no final da década de 1950 que o debate político nacional sobre a questão regional ganha maior destaque. Desde o final do século XIX, os projetos de governo se limitavam, parcialmente, “no âmbito do discurso político e da tomada de decisões às chamadas medidas de combate às secas do Nordeste” (CANO, 2001, pp. 102-103). Quanto à teoria, é no contexto do final da Segunda Guerra Mundial que se dá o:

[...] desenvolvimento da chamada ‘ciência regional’ (escola neoclássica de economia regional), formulada principalmente pelas escolas americana e francesa, basicamente durante a década de 1950, que, muito embora incapazes de explicar nossa problemática – porque teoricamente inadequadas –, contribuíram para que muitos se interessassem pelo seu estudo, ampliando a discussão sobre os problemas dos desequilíbrios regionais (CANO, 2001, p. 103).

Nas seguintes décadas, de 1960 até hoje, o Brasil implementou uma série de medidas tendentes a dar conta das desigualdades regionais, com destaque para Celso Furtado, que levou à criação da SUDENE em 1959 (Governo Kubitschek). Na década de 1980, principalmente a crise fiscal do Estado e a crise da dívida externa conjugaram-se com o surgimento das políticas neoliberais impostas aos países em desenvolvimento, mas não adotadas integralmente pelos EUA (Governo Reagan) e Inglaterra (Governo Thatcher). Essa crise do governo federal “feneceram as políticas nacionais e regionais de desenvolvimento, crescendo então a famigerada Guerra Fiscal envolvendo praticamente todas as UFs [unidades federativas] e muitos municípios de um mesmo estado” (CANO, 2011, p. 37).

Cano (2011, p. 38) considera que foi nesse contexto de esvaziamento do Estado nas décadas de 1980 e 1990 que surgiram estratégias junto à Academia e aos governos colocadas como “novas e modernas” ideias, “como as do poder local, da região (ou cidade) competitiva”. O autor critica o que teriam sido “verdadeiros leilões de localização industrial promovidos por empresas de grande porte (geralmente transnacionais), transferindo dinheiro de pobres para milionários, e fomentando a localização pelo subsídio e pelo trabalho periférico ainda mais precarizado e mais barato.

Nesse sentido, a crítica também se estende para os chamados Arranjos Produtivos Locais, que teriam substituído o planejamento e desenvolvimento regional no Brasil. Vale ressaltar que, ao abordar aglomerações produtivas, a literatura contemporânea destaca os distritos industriais da Terceira Itália<sup>3</sup> por provarem que a concentração geográfica gerava vantagem competitiva e

---

<sup>3</sup> Surgida como expressão no início dos anos 1970, entre o norte e o sul da Itália. Nessa região, o crescimento das micros, pequenas e médias empresas foi impulsionado pela formação de distritos industriais, estabelecendo um sistema de confiança e cooperação entre tais empresas.

dinamismo econômico. Posteriormente, o exemplo foi replicado nos demais países da Europa e nos EUA (LASTRES *et al.*, 2003).

Ao tempo em que houve avanço, adaptações e interpretações conceituais foram acrescentadas. Nos EUA, o termo *cluster* foi utilizado para se referir aos aglomerados territoriais de empresas do mesmo setor produtivo ou afins que prezam a tecnologia e a inovação, de maneira simplificada. Segundo Lastres *et al.* (2003, p.10), o *cluster* “introduziu a noção de eficiência coletiva que descreve os ganhos competitivos associados à interação entre empresas em nível local, além de outras vantagens derivadas da aglomeração”.

Para Cano (2011, p. 38), o termo APL foi um “nome inventado no Brasil, para substituir, com fragilidade, os de *cluster* ou dos verdadeiros distritos industriais”. E, apesar desse pensamento ser validado, não se pode limitar a compreensão de APL a uma crítica de nomenclatura, pois, ao chegar no Brasil, adaptações foram necessárias para implementação da proposta à realidade nacional, conforme aconteceu nos EUA.

Em suma, APLs são “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que têm foco em um conjunto específico de atividades econômicas e que apresentam vínculos entre si”, de acordo Cassiolato e Lastres (2003, p. 27). Diferenciando-se do *cluster* e do distrito industrial, o APL não possui autonomia em si, mas é resultado final da articulação e fortalecimento das redes que o compõem, especialmente nos vínculos com o poder público, seja em suporte técnico, seja em financiamento e/ou marcos regulatórios.

Independentemente da tipologia, compreende-se que a cooperação é um elo comum que se afina com outro conceito fundamental: o de Economia Solidária, que “compreende diferentes tipos de ‘empresas’, associações voluntárias com o fim de proporcionar a seus associados benefícios econômicos” (SINGER, 2001, p. 105).

A escassez de capital é a característica precípua dessas associações voluntárias, o que é óbvio diante das condições de pobreza dos associados, isto é, “a solidariedade substitui, em alguma medida, o capital faltante”, de acordo Singer (2001, p. 106). Ademais, a estruturação e funcionamento de associações e cooperativas, que atuam na prática da solidariedade, tornam possível a atuação enquanto conglomerados sem contradizer a sua essência, como é o caso das empresas capitalistas, cuja lógica competitiva exige a elevação da produtividade ao máximo. Porém, o que se tem visto cada vez mais são fusões entre as empresas e aquisições para aumentar a escala e enfrentar assim os custos em investimentos de novas tecnologias.

Há ainda os que defendem um tamanho pequeno para as associações, considerando que essa estrutura facilitaria a democracia direta e o igualitarismo, ou seja, “uma garantia contra a burocratização e as concessões ao individualismo, que são endêmicas às grandes organizações, inclusive as solidárias” (SINGER, 2001, p. 109). Nesse sentido, este autor reitera que o tamanho de uma associação ou cooperativa dependerá da condição real de fontes de trabalho e renda solidários para seus associados, resgatando-os da pobreza.

Sendo assim, é nesse contexto histórico e de contribuições teóricas descritas brevemente (BACELAR, 2001; CANO, 2011; CASSIOLATO; LASTRES, 2003; SINGER, 2001) que os casos de sucesso do estado do Ceará foram analisados, conforme as categorias analíticas propostas por Ferreira (2018), permitindo que o leitor avalie os limites destes dada a realidade brasileira.

## **2. Arranjo produtivo local: Pingo d’água**

O APL Pingo D’água<sup>4</sup> surgiu em resposta às secas prolongadas que dificultavam o desenvolvimento de atividades produtivas ao longo do Vale do Forquilha, em Quixeramobim (CE), um município de 71.887 habitantes e extensão territorial de 3.275,6 km<sup>2</sup>, sendo 60,41% da população residente na zona urbana e 39,59%, na zona rural (PNUD, 2013). O APL beneficia 910 famílias que residem na região, formadas por agricultores familiares, assentados e trabalhadores rurais (TEIXEIRA, 2012).

O Vale se localiza em uma região cujas precipitações médias atingem 750 mm por ano e são muito irregulares, tanto em frequência quanto em intensidade, por isso, tornam-se insuficientes. O Riacho Forquilha está inserido no coração do semiárido cearense, onde chove em média apenas três meses por ano (de fevereiro a abril), classifica-se como temporário, pois a água desaparece nos períodos de estiagem (TEIXEIRA *et al.*, 2007; TEIXEIRA, 2012).

Tudo derivou da inquietude de dois professores, o sociólogo Remy Riand (Université François-Rabelais, França) e geólogo Gerhard Otto Schrader (UECE e UFCE), que em meados de 1980 trabalharam voluntariamente na construção de uma barragem na comunidade. Os professores

---

<sup>4</sup> Reconhecido dez vezes em prêmios e menção de reconhecimento por práticas inovadoras, pela cooperação entre os atores, e pelos impactos socioeconômicos e ambientais. Destacando-se como: finalista do Programa Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford e BNDES, em 2001; participação no *Best Practices and Local Leadership Programme (BLP)* representando o Brasil em Barcelona, referente a 2003/2004; finalista do Prêmio FINEP de Inovação Tecnológica, categoria Inovação Social – Região Nordeste, em 2005; e prêmio Empreendedor Social Ashoka/Lemelson, ao cidadão Carlos Simão, pelo protagonismo comunitário, associativismo e novas relações do homem rural com o poder público, em 2007 (JACOB; BRANDÃO, 2006; TEIXEIRA *et al.*, 2007).

tomaram afeição pelo local e articularam um Convênio de Cooperação Técnica Internacional, firmado entre Universidade Estadual do Ceará (UECE), a Prefeitura Municipal de Quixeramobim e a Université François-Rabelais (JACOB; BRANDÃO, 2006).

O convênio foi assinado em fevereiro de 1997 com o objetivo de oferecer apoio técnico às unidades produtivas e familiares locais, porém somente em 1998 as primeiras tentativas de irrigação foram consolidadas em conjunto com técnicos, engenheiros e produtores. A partir de 2000, o projeto passou a receber recursos do Projeto São José (governo estadual em parceria com o Banco Mundial), atuando na construção de sistemas de abastecimento de água residencial. Em 2001, a Universidade Comunitária de Quixeramobim passou a integrar o convênio.

Os esforços da comunidade, instituições partícipes e poder público firmaram o arranjo produtivo de agricultura irrigada focado na fruticultura, com destaque para as culturas de tomate, mamão, melão, maracujá e pimentão, utilizando-se os sistemas de irrigação de microaspersão e gotejamento (TEIXEIRA, 2012). O arranjo focou em pilares da especialização produtiva e alto vínculo de cooperação, características inerentes aos Arranjos Produtivos Locais (LASTRES *et al.*, 2003). Das nove categorias analíticas da visão positiva<sup>5</sup>, engloba sete: competitividade, concentração geográfica, cooperação, infraestrutura física, inovação, porte empresarial 1 e qualificação profissional (FERREIRA, 2018).

A estrutura organizacional do APL tomou como base as técnicas de gestão de controle de qualidade e de administração de custos; processo produtivo por meio da verticalização da produção e da pesquisa e desenvolvimento (P&D). O APL priorizou pequenos produtores (porte empresarial 1), posteriormente organizados em associações e cooperativas. A estratégia de comercialização se resumiu à cooperação e no *marketing* através da diferenciação de produtos (TEIXEIRA *et al.*, 2007).

Nota-se que, apesar de ser indispensável, a cooperação é um dilema. Ferreira (2018) ressalta que essa categoria zela pela organicidade de métodos consensuais dos grupos que cooperam internamente e, ao mesmo tempo, competem com outros. Segundo Teixeira (2012), as interações entre os produtores resultaram no acúmulo de confiança em relações não-comercializáveis, mas não sanaram o individualismo, já que, por exemplo, a cooperação é nula na obtenção de financiamento.

Ainda assim, capacitações técnicas foram intensificadas (qualificação profissional), além de financiamentos para compra de equipamentos e parcerias para compra da produção agrícola por meio do programa merenda escolar. Em decorrência, os produtores conseguiram aumentar a produtividade e a gama de produtos ofertados, melhorar a qualidade dos produtos e reduzir os impactos negativos

---

<sup>5</sup> Competitividade, concentração geográfica, cooperação, infraestrutura física, inovação, porte empresarial 1, porte empresarial 2 e qualificação profissional.

ao meio ambiente utilizando práticas ecologicamente corretas, como rotação de culturas, compostagem, biofertilizante líquido orgânico, dentre outros.

Nesse sentido, a limitação territorial dos produtores (concentração geográfica) fortaleceu a competitividade definida por Ferreira (2018, p. 34) como sendo a “capacidade de uma (grupo de) organização cumprir sua missão, com mais êxito que outras organizações competidoras”. De acordo com o presidente da associação de produtores Vale do São Bento, uma das dezenove associações existentes no distrito, o rendimento mensal gira em torno de R\$ 1 milhão com a venda dos produtos para a prefeitura (programa merenda escolar), as feiras de Quixeramobim, Quixadá e a Ceasa de Fortaleza (TEIXEIRA *et al.*, 2007; TEIXEIRA, 2012).

A competitividade aparece como um resultado da integração das demais categorias. Por exemplo, o APL desenvolveu uma tecnologia social<sup>6</sup> própria: um sistema de abastecimento de água através de poços rasos perfurados por meio de equipamento operado manualmente. Para que a inovação se concretizasse, a disponibilidade da terra para cultivo e a instalação necessária à produção (infraestrutura física) acompanhadas da qualificação para domínio da tecnologia resultou em vantagem competitiva e impactos locais diretos.

O sucesso do APL influenciou na valorização do território em 1000%. Um hectare passou a valer entre R\$ 8.000,00 e R\$ 10.000,00, a preços de mercado em 2012. A paisagem que outrora era de escassez e miséria, transformou-se em abundância de água, com vazões acima da média dos poços tradicionais da região. Em pesquisa realizada na localidade, foi diagnosticado que o potencial hídrico de Quixeramobim tem capacidade para produzir até quatro vezes mais do que atualmente (TEIXEIRA, 2012).

Esses impactos melhoraram a qualidade de vida da população. Esta passou a ter acesso à água potável, reduzindo a contaminação de doenças e a taxa de mortalidade infantil; melhor aproveitamento do tempo, antes gasto para transportar água entre grandes distâncias; e acesso à água para a produção e consumo, mesmo nos períodos de seca. Resultados visíveis no IDH do município que passou a 0,642 em 2010, apontando desenvolvimento médio (antes baixo), sendo a dimensão longevidade de maior expressividade (0,789), seguida de renda (0,592) e de educação (0,567), segundo PNUD (2013).

A renda *per capita* média de Quixeramobim evoluiu a uma taxa média anual de crescimento de 4,25%, passando de R\$ 170,44, em 2000, para R\$ 317,45, em 2010. Já a renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 140,00, passou de 62,46%, em 2000, para 38,37%, em 2010. Ou seja, a presença do APL na região tem promovido ocupação e geração de renda para as famílias do campo, reduzindo

---

<sup>6</sup> “O conceito Tecnologia Social compreende produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social” (JACOB; BRANDÃO, 2006).

o êxodo rural e incentivando a qualificação profissional dos produtores e a inovação em parcerias com instituições de ensino (JACOB; BRANDÃO, 2006; TEIXEIRA, 2012; PNUD, 2013).

A sustentabilidade e resultados otimistas apresentados pelo APL Pingo D'água para a região motivaram a readequação do Projeto São José e do Programa Caminhos de Israel, já existentes, a fim de otimizar as ações para fomento do arranjo. Ao mesmo tempo foram implementadas duas políticas públicas estaduais: Programa Poços do Sertão e Agente Rural. Por exemplo, a construção de poços foi replicada para noventa e dois municípios do semiárido brasileiro nos estados do Ceará, do Rio Grande do Norte e de Pernambuco (TEIXEIRA, 2012).

### **3. Programa agente de cidadania e controle social**

O programa, lançado em 2014, surgiu como iniciativa do poder público por meio do Tribunal de Contas dos Municípios e da Prefeitura de Fortaleza, diante da necessidade de interação com comunidade. O objetivo é fortalecer as atividades de fiscalização da aplicação dos recursos públicos e destacar a importância da participação do cidadão no processo de controle social. Deste modo, o programa busca capacitar lideranças comunitárias para melhor acompanhar as intervenções públicas municipais, principalmente nas áreas de educação, saúde e infraestrutura (FORTALEZA, 2017).

A capital do estado do Ceará possui área de 313,14 km<sup>2</sup> e população residente estimada em 2.669.342 habitantes (IBGE, 2019), com taxa de urbanização de 100,00%. O PIB para o ano de 2012 foi R\$ 43.402.190, equivalente a 48% da soma de todos os bens e serviços produzidos pelo estado; o PIB *per capita* de R\$ 17.360,00. O setor de serviços dinamiza a economia, já que corresponde a 81,22% da produção, 18,69% para a Indústria, e 0,09% para a Agropecuária (IBGE, 2010; IPECE, 2015).

Fortaleza possui alto desenvolvimento, com IDH de 0,754. A dimensão longevidade é muito alta (0,824), renda com 0,749, e educação, 0,695. Entretanto, o município apresenta grande disparidade entre os índices de desenvolvimento humano por bairro, denominados de IDH-B, segundo estudo realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SDE) com base nos dados do Censo Demográfico do ano de 2010 (FORTALEZA, 2014; PNUD, 2013).

Os dez bairros mais díspares contemplam desenvolvimento muito alto e alto (os cinco melhores), e muito baixo os cinco piores (tabela 2). Destacam-se os bairros Meireles (0,953), Aldeota (0,866) e Dionísio Torres (0,859), sendo que o Meireles concentra os melhores índices de renda e educação. Em contraste, o Conjunto Palmeiras detém a pior renda. Vale destacar também que se fosse considerado os bairros com IDH-B inferior a 0,500, o índice abrangeria 76% dos bairros fortalezenses (FORTALEZA, 2014).

**Tabela 2 – Os dez bairros de Fortaleza com os melhores e piores IDH-B, em 2010**

Ranking	Bairro	IDH-B	Desenvolvimento
▲ 1º	Meireles	0,953	MUITO ALTO
▲ 2º	Aldeota	0,866	MUITO ALTO
▲ 3º	Dionísio Torres	0,859	MUITO ALTO
▲ 4º	Mucuripe	0,793	ALTO
▲ 5º	Guararapes	0,767	ALTO
▼ 1º	Conjunto Palmeiras	0,119	MUITO BAIXO
▼ 2º	Parque Presidente Vargas	0,135	MUITO BAIXO
▼ 3º	Canindezinho	0,136	MUITO BAIXO
▼ 4º	Genibaú	0,138	MUITO BAIXO
▼ 5º	Siqueira	0,148	MUITO BAIXO

**Fonte:** Elaborado pelos autores, com base em estudo do governo de Fortaleza (2014).

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento (FORTALEZA, 2014) apresentou como soluções políticas de atração de investimentos e incentivos ao empreendedorismo, no que concerne à dimensão renda; e oferta de educação, qualificação profissional e saúde de qualidade, considerando as dimensões educação e longevidade.

Para implementação das ações do programa, a Prefeitura dividiu a capital cearense em 32 regiões, cada uma formada por, aproximadamente, quatro bairros. A definição dos agentes levou em consideração a proporção de um representante para cada cinco mil habitantes, totalizando 490 Agentes de Cidadania e Controle Social. As eleições têm periodicidade bienal. Como o programa foi lançado em meados de 2014, a primeira eleição ocorreu em 2015, com a realização de seis assembleias eletivas que reuniram mais de treze mil pessoas e elegeram 468 Agentes de Cidadania e Controle Social (FORTALEZA, 2017).

Para Ferreira (2018), a visão crítica valoriza o papel do cidadão no processo de desenvolvimento, porém não lhe imputa a responsabilidade de desenvolver o local, mas de movimentar-se para combater coletivamente o sistema corrompido pelas trajetórias de dependência consolidadas ao longo dos anos. Isso só é possível com participação popular e controle social.

As decisões tomadas nas reuniões dos agentes eleitos englobaram o Ciclo de Planejamento Participativo do município para envolver a comunidade na definição das demandas prioritárias para o seu bairro ou região. Foram cadastradas 463 demandas durante o ciclo, resumidas em 140 propostas prioritárias que integraram a Lei Orçamentária Anual de 2016. Cerca de 2.100 pessoas participaram dessa etapa (FORTALEZA, 2017).

Em 2016, 284 demandas foram cadastradas para participar do Ciclo de Planejamento Participativo. Mais de 2.400 pessoas participaram e elegeram 153 propostas prioritárias para a Lei Orçamentária Anual de 2017. Em resposta a uma reclamação do ano anterior, a Prefeitura distribuiu o bilhete único com crédito de quarenta e quatro passagens, buscando solucionar o problema da mobilidade para garantir a participação dos agentes nos encontros do II Seminário dos Agentes de Cidadania e Controle Social, em outubro de 2017 (FORTALEZA, 2017).

A reivindicação atendida não pode parar nessa esfera simplista, como exemplificado na conquista do bilhete único. O empoderamento popular deve promover a sensação de responsabilidade tanto na esfera pública quanto (principalmente) na sociedade civil. A análise da categoria poder compartilhado é uma das mais difíceis de ser atingida porque a problemática está na condição básica que exige um pacto social e político de reciprocidade entre os atores (FERREIRA, 2018).

Dentre as categorias analíticas da visão crítica<sup>7</sup>, as que mais se destacam neste caso, além do poder compartilhado, são a autonomia, o bem comum, a difusão do conhecimento e a valorização cidadã (FERREIRA, 2018). É muito mais que fazer-se presente em uma reunião, é sobre atuar nas esferas de poder para que as políticas se cumpram em sua integralidade. No programa, os agentes acompanham a implementação do Plano Diretor Municipal, mas também incentiva os que estão em derredor a também se posicionar ativamente. Assim, os indivíduos se tornam autônomos, conscientes e críticos, motivados a lutar pelo bem comum.

Nesse contexto, a difusão do conhecimento é fundamental e se efetiva com o repasse das informações aos moradores pelos agentes que participam nos momentos de imersão, capacitações e *workshops*. Sendo assim, as redes se articulam e o capital social se torna cada vez mais forte, transformando o modelo de desenvolvimento democrático para além do combate às mazelas e desigualdade social, mas a tudo aquilo que prive a liberdade cidadã.

Inclusive, essa experiência reforça a obsolescência do Estado tradicional e aponta nova postura do Estado na busca pela inclusão da sociedade nas tomadas de decisões referentes ao município, às escalas de poder mais próximas do indivíduo nos bairros, fazendo-o refletir sobre seus deveres e direitos enquanto cidadão. Para o prefeito Roberto Cláudio (2013-atualmente), o programa “é a nossa estrutura mais democrática de participação popular efetiva e, a partir de agora, queremos representantes por regionais participando das reuniões de secretariado para trazer a visão de [...] quem mais interessa à gestão, os moradores da cidade” (FREITAS; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2017).

---

<sup>7</sup> Ferreira (2018) apresenta nove categorias analíticas para pensar Desenvolvimento Local em um viés crítico: assimetria participativa, autonomia, bem comum, difusão do conhecimento, fragilidade localista, inclusão produtiva, ineficiência do Estado, poder compartilhado e valorização cidadã.

#### 4. Banco Palmas

O primeiro banco comunitário do Brasil, o Banco Palmas foi criado por cinco membros da Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP) em 1998, dando início a ações de desenvolvimento local sustentável na comunidade com a implementação de um sistema de acesso ao crédito, bem como o fortalecimento da autogestão comunitária através da cooperação, autonomia e reforço do papel cidadão. Essa experiência concorreu nos anos de 1999 e 2000 ao prêmio das Melhores Práticas de Dubai, tendo sido classificada entre as primeiras, em ambos (SILVA, 2013).

O ponto inicial para a criação de um projeto de geração de renda para a comunidade foi compreender as razões do bairro permanecer pobre – capital faltante (SINGER, 2001). Em pesquisa dos moradores sobre consumo e produção locais, em 1997, percebeu-se que o consumo mensal da população (20.000 habitantes) era R\$ 1.200.000,00, mas apenas 20% era consumido no bairro, logo, esse era o principal motivo do empobrecimento. A partir disso, noventa e seis reuniões ocorreram entre os moradores a fim de construir um modelo de desenvolvimento para o bairro (NESOL, 2013; IPDSS, 2014).

O Conjunto Palmeiras, bairro periférico localizado na região Sul de Fortaleza, possui uma população de 36.599 habitantes, em aproximadamente 9.516 domicílios, equivalente a 1,5% da população municipal e a renda média de R\$ 239,25, em 2010. O IDH-B é o pior<sup>8</sup> dos 119 bairros com 0,119 (tabela 2): a dimensão renda de 0,010, longevidade, 0,131, destacando-se a dimensão educação com 0,915 (FORTALEZA, 2014).

Em tom de severa crítica, o IPDSS (2014) destacou que o mais importante nos números apresentados não foi indicar o bairro com o pior IDH, mas a constatação de que 75,7% dos bairros têm baixa qualidade de vida, um quadro de intensa desigualdade. Historicamente, o Conjunto Palmeiras foi formado por moradores realocados para essa localidade, a partir de 1973, devido à especulação imobiliária que desencadeou o processo de gentrificação<sup>9</sup> na área litorânea da cidade (CARVALHO, 2016).

---

<sup>8</sup> Em nota, o Instituto Palmas salientou que o Conjunto Palmeiras histórico “compreendido pela área que foi ocupada em 1973, [...] é bastante diferente geograficamente do Conjunto Palmeiras oficial sobre o qual incidiram os dados do estudo da Prefeitura”. Isso porque em outubro 2007 a Prefeitura registrou não apenas o bairro histórico, mas também a vasta “região ribeirinha do Rio Cocó, estendendo-se até a CE-020, onde tem acontecido, nos últimos anos, as novas ocupações e os novos assentamentos urbanos” (IPDSS, 2018).

<sup>9</sup> “[...] é o processo de substituição de população de baixa renda por outra de maior renda. Elitização de área urbana decorrente de novos investimentos” (SILVA, 2013).

O crescimento desordenado deu origem a uma periferia sem as mínimas condições de vida. Frente ao descaso do poder público, a população se mobilizou para buscar melhorias e, em 1981, foi criada a ASMOCONP, decisiva para o avanço das demandas populares do bairro. A principal conquista foi o processo de urbanização, finalizado em 1997. Porém, a população não tinha condição de pagar os impostos relacionados (NESOL, 2013).

Em 20 de janeiro de 1998 o Banco Palmas foi fundado e englobou diferentes serviços financeiros solidários para estimular a economia no bairro, voltada para a cidadania econômica. A ideia inicial era uma espécie de “poupança interna”, fazendo com que o dinheiro da população circulasse naquele espaço. O diferencial da iniciativa foi a circulação de uma moeda social, isto é, uma espécie de papel moeda que circula apenas no território atendido pelo Banco Palmas (NESOL, 2013).

Inicialmente, é possível destacar três categorias<sup>10</sup> da visão antropológica, de acordo Ferreira (2018): elo social, identidade coletiva e senso de pertencimento. Nivelados na mesma situação de vulnerabilidade (elo social), a iniciativa de cinco moradores contagiou toda a comunidade que passou a acreditar na ideia, respeitando a história, crenças e costumes locais (identidade coletiva), pois, apesar das dificuldades de moradia, as pessoas já se sentiam parte do Conjunto Palmeiras (senso de pertencimento), visível na famosa frase repetida pelos moradores mais velhos do bairro: “Deus criou o mundo e nós criamos o Conjunto Palmeiras” (CARVALHO, 2016, p. 16).

As atividades iniciaram com um capital de giro de apenas R\$ 2.000,00, sendo o PalmaCard um dos primeiros produtos, um cartão de crédito local, para facilitar o acesso ao crédito e ao consumo no bairro. Algum tempo depois, esse serviço passou a ser oferecido aos empreendedores em Reais, e crédito para os consumidores na moeda social Palmas, sem juros (SILVA, 2013; CARVALHO, 2016).

Segundo IPDSS (2018, p. 3), “o Banco Central tentou, pela via jurídica, acabar logo cedo com essa iniciativa surgida nos grotões do Nordeste, região [...] onde quase a metade dos brasileiros não tem acesso a conta bancária”. Em 2003, o Banco Palmas ganhou na justiça o direito de continuar atuando enquanto Banco Comunitário, por isso, deixou de ser um projeto da ASMOCONP e se tornou uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), dando origem ao Instituto Palmas (CARVALHO, 2016).

---

<sup>10</sup> Ferreira (2018) estabelece nove categorias analíticas para a visão antropológica de Desenvolvimento Local: concorrência; cooperação; diversidade; elo social; ética; flexibilidade localista; identidade coletiva; pluralismo e senso de pertencimento.

Por volta de 2006, parcerias estratégicas foram firmadas com a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego e com empresas públicas, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, que possibilitaram a expansão da Rede de Bancos Comunitários e dos impactos no Conjunto Palmeiras, segundo IPDSS (2018). Em 2009, o Banco Central assinou um marco regulatório para moedas sociais em conjunto com o Banco Palmas.

No entanto, essa regulamentação impossibilitava a oferta de um dos principais serviços do Banco Palmas: o crédito para consumo<sup>11</sup>, pois o fundo emprestado pelo BNDES seguia as normas da Lei 11.110, de 25 de abril de 2005<sup>12</sup>, impedindo a existência da modalidade de crédito para consumo em moeda social – entre 2012 e 2014 o Banco Palmas estava com uma alta taxa de inadimplência (CARVALHO, 2016).

Segundo NESOL (2013), a informalidade no trabalho e a restrição cadastral (41% revelaram estar com o nome em Serviços de Proteção de Crédito, o SPC, e Centralização de Serviços dos Bancos S.A., o Serasa) reforçaram a importância do acesso ao crédito promovido pelo Banco Palmas e ao mesmo tempo impulsionaram reflexões sobre a dificuldade de ingresso ao mercado formal de trabalho.

A solução encontrada pelo conselho gestor do Banco Palmas, formado pelos líderes comunitários, foi contratar uma especialista em microcrédito a fim de reverter esse quadro e abrandar as relações com o BNDES. A articulação entre os atores reitera a categoria cooperação e as parcerias externas, inclusive de bancos privados e empresas públicas, reforçam a categoria flexibilidade localista, ambas defendidas por Ferreira (2018), pois o local não está isolado, faz parte do global.

A especialista, contratada em janeiro de 2015, implementou a metodologia de empréstimos em grupo, prática comum em se tratando do microcrédito, minorando efeitos de inadimplência. Em novembro, os resultados foram expressivos: a inadimplência caiu de 20% para 5% e houve a recuperação de 20% dos devedores com mais de 180 dias. A partir dessa estabilização financeira, os esforços da consultoria foram voltados para o processo de restituição do fundo, após um longo período de empréstimos repassados via BNDES (CARVALHO, 2016).

---

<sup>11</sup> “[...] eram feitos empréstimos de P\$ 50 a P\$ 200 em moedas sociais para serem consumidos dentro do Conjunto Palmeiras. Para fazer isso ser possível, o Banco Palmas tinha um fundo em Reais no banco na equivalência de palmas que circulavam no bairro, para não configurar como uma moeda paralela” (CARVALHO, 2016, p. 139).

<sup>12</sup> A lei estabelece que o crédito só pode ser voltado para a criação de novos empreendimentos ou melhoria dos existentes.

A dependência do poder público para consolidar a produtividade através do apoio financeiro e técnico ainda é uma questão básica. Nota-se a presença de outras categorias analíticas referentes à Teoria dos Sítios, como a ética, pois o Banco Palmas não cobra juros nos serviços financeiros para os moradores da comunidade e mantém a confiança nos acordos com os parceiros. O Instituto defende que mais importante que o lucro individual está a sustentabilidade do negócio e a geração de trabalho e renda, dessa forma, em que todos ganham. Para Ferreira (2018), a ética consolida a moral e a coesão social, tornando a estrutura mais forte.

Deste modo, iniciativas comunitárias são muito mais produtivas no uso do dinheiro do que os bancos, já que existe um papel social que respeita a diversidade e a pluralidade (categorias analíticas), capitaliza produtores, empreendedores e consumidores, e dinamiza a economia sob a égide da cooperação. Enquanto a diversidade exalta a variedade, proximidade e localidade dos atores, a pluralidade reconhece a complexidade dos atores, entidades e organizações sociais (FERREIRA, 2018).

O modelo de desenvolvimento do Banco Palmas estabelece quatro etapas: desempenho institucional, desenvolvimento das capacidades, participação e controle social, e desenvolvimento socioeconômico e financeiro. Cada etapa depende da outra em uma escala crescente e gradual de alcance dos objetivos específicos e, conseqüentemente, dos resultados esperados. Importa salientar que dentre as estratégias de desenvolvimento adotadas está o mapa da produção e consumo, uma espécie de diagnóstico do ambiente interno e externo, realizado a cada dois anos para realinhar os planos e metas para os anos seguintes (NESOL, 2013).

Os resultados impressionam. Segundo o IPDSS (2018), entre 2007 e 2014 foram investidos R\$ 14 milhões para 5.600 empreendimentos, dos quais 84% possuíam mulheres como donas do negócio. No ano de 2012, 15.435 pessoas foram atendidas, totalizando R\$ 3,6 milhões emprestados, e criados 3 novos produtos: formações para gestores públicos, festivais de culinária e o laboratório de inovação e pesquisa em finanças solidárias. Em 2013, até o mês de setembro, 60 mil palmas circularam no Conjunto Palmeira, sendo 93% consumidos no bairro (SILVA, 2013).

A mais recente inovação foi a criação do e-dinheiro, a plataforma de Banco Palmas Digital, que facilita o acesso à moeda social digital, realiza transferências eletrônicas, compras locais, pagamento de boleto, crédito para celular, entre outros. Além de estimular e facilitar o controle do planejamento financeiro para produtores e consumidores. Conforme o IPDSS (2018), o uso do aplicativo instituiu um canal de comunicação instantânea com a comunidade, o que reforçou a participação popular e controle social diante das demandas locais.

Observa-se que os resultados econômicos e sociais ao longo de mais de vinte anos influenciaram diretamente a melhoria das condições de vida, bem como mudanças na qualidade das relações sociais, que é fortalecida com espaços de participação popular. Como defendido por Ferreira (2018), vê-se claramente a ideia de *Homo Sítus*, ratificando a visão antropológica de DL que valoriza a autonomia dos indivíduos e o pertencimento como fundamentais à dignidade e cidadania através das ações comunitárias, espaços de debate e discussão promovidos pelo Instituto Palmas.

### **Considerações finais**

Na maioria das vezes em que o tema “Desenvolvimento Local” é apresentado, há desconfiança acompanhada de um olhar romantizado de empreendedorismo. Talvez a multicentricidade cause desconforto, mas ao mesmo tempo é a razão motivadora que aprofunda o estudo das problemáticas e tentativas de solução para a realidade local diante do capitalismo imperialista e considerando a pluralidade dos territórios.

Este estudo propôs ampliar a contribuição de Ferreira (2018), apresentando as categorias analíticas das três visões na prática. Ao apontar casos de sucesso de um APL, uma política pública e um banco comunitário no Nordeste, assimila-se que o DL é altamente aplicado por, no mínimo, três caminhos possíveis e que, provavelmente, seja a única forma de combate à desigualdade socioespacial no Brasil, em nível regionalizado e intrarregionalizado.

Não há mais como conceber a implementação de modelos de desenvolvimento eurocêntricos sem confrontos de ideias e adaptações à realidade brasileira, um país de democracia jovem e vícios colonialistas. As provocações são essenciais e promovem crescimento enquanto teorização que precisa invadir o cotidiano e a vivência da população. É preciso reaprender a fazer política e economia, com regras de mercado e cidadania que validem as iniciativas não tradicionais, geradoras de organicidade e retorno social.

Conforme discutido durante o artigo, os casos apresentados demonstraram adesão significativa às categorias analíticas de cada visão teórica proposta por Ferreira (2018). Ao tempo em que se refuta a concepção de Cano (2011) através da apresentação do caso Pingo D’água, demonstrando que um APL se difere da ideia de *cluster* e distrito industrial, portanto, não podem ser vistos como sinônimos. E, ratifica-se o “capital faltante”, de Singer (2001) como ponto de partida para iniciativas sociais de solidariedade como o do Banco Palmas.

Desse modo, considera-se alcançado o objetivo da pesquisa. Ainda assim, foi possível destacar que em todas as experiências haviam fatores limitantes ao desenvolvimento em uma perspectiva integral. No APL Pingo D'água o individualismo foi apontado pelos produtores como sendo um impeditivo para melhores resultados coletivos e particulares. Muito desse comportamento resvala no oportunismo, camuflado como sendo um direito individual. Daí combater algo que não é assumido por quem faz, se torna mais difícil ainda.

No Banco Palmas, a problemática se deu na tentativa de sabotagem pela autarquia federal integrante do Sistema Financeiro Nacional, o Banco Central. Fica nítido que a posterior parceria foi uma imposição para regular as atividades do banco comunitário brasileiro. E o Programa Agente de Cidadania e Controle Social, o mais recente dos três, levanta a questão da contrapartida efetivamente recebida para a população. Na investigação feita, ressaltou-se o exercício da cidadania e o empoderamento dos representantes dos bairros.

Cientes de que o território nordestino, principalmente o interior, segue uma trajetória de dependência e é marcado pelo coronelismo e paternalismo, não se pode apenas compreender possíveis causas sem propor e requerer mudanças legítimas. Já que o Programa Agente de Cidadania e Controle Social foi criado pelo poder público municipal, seria importante avaliar os resultados, por exemplo. As metas elencadas no Plano Diretor Municipal foram alcançadas? Existe equilíbrio nessa balança ou a participação social é uma via de mão única?

Diante do exposto, recomenda-se que pesquisas futuras em que estes fatores limitantes sejam investigados, bem como a problemática da apropriação estatal do êxito das experiências bem-sucedidas de Desenvolvimento Local. Isto porque, na verdade e, conforme vistos nos casos analisados, grande parte deste sucesso advém da iniciativa popular, fruto de intensa resistência daqueles que não sucumbiram à miséria.

## Referências

BACELAR, T. A. “questão regional” e a “questão nordestina”. *In*: BACELAR, T. (Org). Celso Furtado e o Brasil. 1ª reimpressão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/celso-furtado-e-o-brasil/>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CABRAL, R. Das ideias à ação: a Sudene de Celso Furtado - oportunidade histórica e resistência conservadora. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 8, p. 17-34, 2011. Disponível em: <[http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109201209490.CD8\\_0\\_018.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201109201209490.CD8_0_018.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2020.

CANO, W. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. *In:* BACELAR, T. (Org). Celso Furtado e o Brasil. 1ª reimpressão. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/celso-furtado-e-o-brasil/>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 13, n. 2, p. 27-53, 2011.

CARVALHO, D. S. S. **Banco Palmas**: uma abordagem sociológica de sua instituição e seus critérios de liberação de crédito. 159 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, 2016.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. *In:* CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H.; MACIEL, M. L. (Comp.). Systems of innovation and development: evidence from Brazil. Cheltenham, RU: Edward Elgar, 2003.

DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 02, p. 227-249, mai/ago. 2009.

FERREIRA, A. S. S. **Desenvolvimento local no contexto de comunidades de pequeno porte**: análise e comparações teóricas. 112f. Dissertação (Mestrado em Economia Regional e Políticas Públicas) – Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Ilhéus, 2018.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. **Desenvolvimento humano, por bairro, em Fortaleza**. Fortaleza: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, 2014.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal. **Planejamento e Gestão**. 2017. Disponível em: <<https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/menu-programas/ciclo-planejamento>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

FREITAS, C.; OLIVEIRA, G.; TEIXEIRA, A. **Voluntários**: Iniciativas do bem. G1 Globo.com, Ceará, 29 out. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ceara/noticia/voluntarios-iniciativas-do-bem.ghtml>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tabela 6579 - População residente estimada - Ceará e Fortaleza**. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#resultado>>. Acesso em: 12 ago. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)/PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD)/FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Radar IDHM**: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017. Brasília: IPEA/PNUD/FJP, 2019. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/Radar%20IDHM%20PNADC\\_2019\\_Book.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/Radar%20IDHM%20PNADC_2019_Book.pdf)>. Acesso em: 18 jul.2020.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). **Anuário Estatístico do Ceará 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Perfil básico municipal 2015**: Fortaleza. 2015. Disponível em: <[www.ipece.ce.gov.br/perfil\\_basico\\_municipal/2015/Fortaleza.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/perfil_basico_municipal/2015/Fortaleza.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Caracterização Territorial**. 2017. Disponível em: <[http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara\\_em\\_numeros/2017/completa/Ceara\\_em\\_Numeros\\_2017.pdf](http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ceara_em_numeros/2017/completa/Ceara_em_Numeros_2017.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **PIB do Ceará nas Óticas da Produção e da Renda em 2017**, novembro de 2019. Disponível em: <[https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/11/PIB\\_Ceara\\_nas\\_Oticas\\_Producao\\_e\\_Renda\\_2017.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2019/11/PIB_Ceara_nas_Oticas_Producao_e_Renda_2017.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2020.

INSTITUTO PALMAS DE DESENVOLVIMENTO E SOCIOECONOMIA SOLIDÁRIA (IPDSS). **Nota sobre o estudo da Prefeitura Municipal de Fortaleza indicando o Conjunto Palmeiras como o bairro de pior IDH**. 2014. Disponível em: <<http://www.institutobancopalmas.org/conjunto-palmeiras-x-idh/>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Manifesto 20 Anos Banco Palmas**. 2018. Disponível em: <<http://www.institutobanco-palmas.org/manifesto-20-anos-banco-palmas/>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

JACOB, C. A. A.; BRANDÃO, J. B. **Projeto Conexão Local, Ano II** - Projeto Pingo D'Água: Quixeramobim Ceará. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e GV pesquisa, 2006.

LASTRES, H. M. M. *et al.* **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ-SEBRAE, novembro 2003.

NÚCLEO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (NESOL). **Banco Palmas 15 anos: resistindo e inovando**. Núcleo de Economia Solidária e Instituto Palmas. USP. São Paulo: A9 Editora, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlas-brasil.org.br/2013/pt/radar-idhm/>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

SILVA, M. A. Q. **O Contributo dos Bancos Comunitários para o Desenvolvimento Local e a Economia Solidária: Estudo de Caso do Banco Palmas**. 2013. 81 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais) – Escola de Ciências Sociais e Humanas, Instituto Universitário de Lisboa, 2013.

SINGER, P. Economia solidária versus economia capitalista. **Revista Sociedade e Estado**, v. 16, n. 1-2, p. 100-112, 2001.

TEIXEIRA, C. D. Historiador analisa cadeia produtiva do Pingo D'água. **Jornal Diário do Nordeste**, Fortaleza-Ceará, 23 set. 2012. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/historiador-analisa-cadeia-produtiva-do-pingo-d-agua-1.629426>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

TEIXEIRA, K. H. *et al.* Arranjo produtivo local Pingo D'água: inovação e cooperação. **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 38, n. 2, abr./jun., p. 276-288, 2007.

ZAOUAL, H. **Nova Economia das Iniciativas Locais**: uma introdução ao pensamento pós-global. Rio de Janeiro: DP&A; COPPE/UFRJ, 2006.

*Artigo recebido em 14/06/2020*

*Artigo aceito em 12/08/2020*