



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - MESTRADO**

JULIANA GABRIELA DOS SANTOS LEAL

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO E TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA DO ESPAÇO
RURAL DE MIGUEL CALMON -1996 A2012**

Salvador
2013

JULIANA GABRIELA DOS SANTOS LEAL

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO E TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA DO ESPAÇO
RURAL DE MIGUEL CALMON -1996 A 2012**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia (UFBA), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Vitor de Athayde Couto

Salvador
2013

L435 Leal, Juliana Gabriela dos Santos

Produção do espaço e transformações na dinâmica do espaço rural de Miguel Calmon -1996 a2012 / Juliana Gabriela dos Santos Leal.-Salvador, 2013.
108 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Vitor de Athayde Couto.
Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, 2014.

1. Geografia humana – Miguel Calmon (BA). 2. Desenvolvimento regional.
3. Políticas públicas. 4. Participação popular. I. Couto, Vitor de Athayde. II. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Geociências. III. Título.

CDU: 911.3(813.8)

Elaborada pela Biblioteca do Instituto de Geociências da UFBA.

JULIANA GABRIELA DOS SANTOS LEAL

**PRODUÇÃO DO ESPAÇO E TRANSFORMAÇÕES NA DINÂMICA DO ESPAÇO
RURAL DE MIGUEL CALMON -1996 A 2012**

DISSERTAÇÃO

Submetida em satisfação parcial dos requisitos para obtenção do grau de

MESTRE EM GEOGRAFIA

À Câmara de Ensino de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Federal da Bahia

Banca Examinadora

_____ Prof. Dr. Vitor de Athayde Couto – Orientador
Universidade Federal da Bahia – UFBA

_____ Prof^a. Dra. Guiomar Inez Germani
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

_____ Prof. Dr. José Levi Furtado Sampaio
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Data de Aprovação: ____/____/____ Grau conferido em: ____/____/____

Este trabalho é dedicado às comunidades rurais de Miguel Calmon-Ba, gente batalhadora, que aprendeu muito, na última década, sobre participação popular e sobre as melhorias necessárias para viver dignamente. Aprendi com essas comunidades o verdadeiro sentido de determinadas políticas públicas e constatei o quanto elas têm consciência de que são usadas para melhorar as estatísticas do Governo do Estado, sem de fato obter melhoria em suas condições de vida.

Foi possível perceber que, onde não há pessoas com ensino superior, existem aquelas com aprendizado maior que o de muitos que só têm o diploma e nenhuma vivência com as dificuldades no uso da terra e das lutas pela sobrevivência no semiárido baiano.

Dedico este trabalho ainda àquele que chamei de meu “informante-chave”, o Sr. Neu, líder da Associação Comunitária do Cabral. Homem batalhador, que pelo histórico de vida e conhecimento, merecia ter recebido em primeira mão uma cópia deste trabalho. Contudo, quis a vontade de Deus que ele partisse antes, mas, mesmo assim em sua memória reforço meu sincero agradecimento por sua educação, ajuda, força... Enfim, por sua sabedoria e contribuição a esta pesquisa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço essencialmente a Deus, criador de todas as coisas, mentor de minha existência, pois me deu a coragem e a força necessárias para conciliar trabalho e pesquisa a duras penas. Foi graças a Sua vontade que consegui superar tantas dificuldades e, assim, chegar até o final.

Agradeço ainda a Ele por ter colocado em meu caminho pessoas que se empenharam, em todos os sentidos, para a execução desta árdua tarefa. Dentre elas, permito-me destacar meu orientador, Vitor de Athayde Couto, que com muita paciência e sabedoria me conduziu ao melhor caminho. E, sempre que necessário me chamava atenção para a realização de um bom trabalho.

Aos membros desta banca, Guiomar Inez Germani e José Levi Furtado Sampaio, que se dispuseram a opinar e contribuir de modo a enriquecer esta pesquisa. E em nome deles, ao corpo docente deste Mestrado.

As minhas amigas, Mayara Mychella S. Araújo e Cinthya Dantas Flores, companheiras nessa “batalha” e que sempre me alertarem sobre coisas a corrigir no decorrer desta pesquisa. Em nome delas aos colegas de turma e às amizades que foram criadas ou fortalecidas nesta jornada.

A Hilda Requião, Tânia Flores, Sônia M. Santana e, mais uma vez, Mayara Mychella S. Araújo que leram inúmeras vezes as várias versões desta dissertação, contribuindo com suas correções (gramatical, normalização) para que meu trabalho ficasse pronto. E como não poderia deixar de ser, agradeço, também, a Valdilene Maria Souza L. da Silva, diretora do Centro Territorial de Educação Profissional do Piemonte do Paraguaçu II, cuja compreensão para me liberar de minhas atividades profissionais, quando necessário, foi de extrema importância na execução e finalização desta pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer a meus eternos amigos, Anderson Mendes Sampaio e Paulo Henrique Sampaio, anjos enviados dos céus e que sempre estiveram a meu lado, me auxiliando inclusive em minhas idas e vidas, Piritiba - Salvador - Piritiba, até nas madrugadas frias. O meu mais terno muito obrigada!

Por fim, a todas as pessoas cujos nomes em várias folhas de papel não caberiam, mas que contribuíram direta ou indiretamente para a concretização deste trabalho. A vocês minha profunda gratidão e que Deus sempre cuide de vocês, pessoas iluminadas e peças fundamentais em minha vida Mães, Irmãs de sangue e as de coração, Vó, Tia... Família: VALEU!!!

*Todos os homens do mundo na medida em que se unem
entre si em sociedade, trabalham, lutam e melhoram a
si mesmos*

Antônio Gramsci

RESUMO

Analisa-se, neste trabalho, a produção do espaço rural ocorrida, desde 1996, no município de Miguel Calmon, Bahia, particularmente as mudanças impulsionadas pela participação popular naquele espaço. Mudanças significativas ocorreram, resultado da aplicação dos recursos financeiros do Programa de Combate à Pobreza Rural (Produzir) e do Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana (Produr), coordenados pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). Analisam-se também os graus de participação popular, no Conselho Municipal de Associações Rurais (Comacor) e as principais limitações a seu desenvolvimento. Inicialmente, discutem-se os conceitos: produção do espaço, desenvolvimento, graus de participação popular e transformações no espaço rural. Depois, apresentam-se as ações que promoveram mudanças no mesmo espaço, inclusive as práticas de estímulo à participação popular e ao desenvolvimento. Com base na análise da política pública implantada no município, constrói-se um quadro contendo críticas e sugestões aos, gestores locais, Comacor e possíveis demais interessados no assunto. Finalmente, propõe-se um modelo de gestão local, orientado por princípios democráticos.

Palavras-Chave: Bahia. Miguel Calmon. Desenvolvimento. Produção do Espaço. Participação.

ABSTRACT

We analyse, in this study, the production of rural space occurred since 1996, in the municipality of Miguel Calmom, Bahia, particularly those changes driven by popular participation in those areas. The sechanges resultfrom the use of financial resources of the Programa de Combate à Pobreza Rural (Produzir), and the Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana (Produr),coordinatedby the Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)).We also analyse the degrees of popular participation in the Conselho Municipal de Associações Rurais (Comacor), and the main constraints to its development. Initially, we discuss the concepts: space production, development, degree of popular participation, and transformations in rural areas. Then, we present the actions that promoted these changes, including the practices of encouraging popular participation and development. Based on the analysis of public policy establishedin the city, we formed a table containing criticisms and suggestions to local authorities, to Comacor and possible other people interested in such subject. Finally, we proposea model of local management, guided by democratic principles.

Key-words:Bahia. Miguel Calmon. Development. Production of space.Participation.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Localização de Miguel Calmon,na Região Econômica Piemonte da Diamantina, Bahia
- Figura 2 – Localização de Miguel Calmon,no Território de Identidade do Piemonte do Paraguaçu, Bahia
- Figura 3 – Localização de Miguel Calmon no Território de Identidade do Piemonte da Diamantina, Bahia
- Figura 4 – Localização de Miguel Calmon no semiárido baiano
- Figura 5 – Áreas dinâmicas da Bahia
- Figura 6 – Associações rurais do Comacor, segundo seus sócios – Miguel Calmon, 2012
- Figura 7 – Associações rurais do Comacor, segundo a data de fundação – Miguel Calmon, 2012
- Figura 8 – Postos telefônicos no povoado de Cabral
- Figura 9 – Barragem para abastecimento de água no Povoado de Brejo Grande
- Figura 10 – Casa de farinha no Povoado de Murici
- Figura 11 – Hortas comunitárias no Povoado de Água Branca
- Figura 12 – Sistema para abastecimento de água no Povoado de Bananeiras
- Figura 13 – Banheiros para comunidade de Bananeiras
- Figura 14 – Quadra de esportes e PSF no Povoado de Brejo Grande de Cima
- Figura 15 – Sede da associação do Povoado de Brejo Grande de Baixo
- Figura 16 – Sede da associação do Povoado de Cabral
- Figura 17 – Colégio Municipal Ronam Oliveira Mota no Povoado de Brejo Grande

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação nominal dos prefeitos e vice-prefeitos, de Miguel Calmon, por ano de eleição e partido, no período 1992-2012

Quadro 2 – Relação dos projetos/propostos, por ordem de prioridades, eleitos em discussão e localização

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 PRODUÇÃO DO ESPAÇO E PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MIGUEL CALMON-BA.....	23
1.1 O BANCO MUNDIAL, A CAR E A PREFEITURA MUNICIPAL DE MIGUEL CALMON: AGENTES DA PRODUÇÃO ESPACIAL RURAL....	31
1.1.1 O Banco Mundial.....	31
1.1.2 A CAR.....	33
A). Quanto às funções da CAR nos escritórios regionais.....	34
1.1.3 A Prefeitura Municipal.....	35
1.2 PRODUR E PRODUZIR NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO RURAL.....	36
1.2.1 Produr.....	36
A). A razão do PProdur.....	37
1.2.2 Produzir.....	38
A). Produzir / Fumac-P.....	40
1.3 ASSOCIAÇÕES RURAIS E OS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO.....	42
2 ASSOCIAÇÕES, PRODUÇÃO DO ESPAÇO RURAL E DESENVOLVIMENTO EM MIGUEL CALMON-BA.....	50
2.1 HISTÓRICO DO ASSOCIATIVISMO EM MIGUEL CALMON.....	51
2.2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO RURAL EM MIGUEL CALMON POR MEIO DO INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	54
2.3 “DESENVOLVIMENTO” EM MIGUEL CALMON.....	62
2.4 OS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO NO ESPAÇO RURAL DE MIGUEL CALMON.....	69
3 POLÍTICAS PÚBLICAS ELIMITAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO NO ESPAÇO RURAL DE MIGUEL CALMON.....	75
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM MIGUEL CALMON.....	76
3.2 PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	81
4 PARA ALÉM DO ESPAÇO RURAL, ALÉM DO ESPAÇO LOCAL.....	86
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS.....	97

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado é resultado de um processo de construção do conhecimento, desde 2006, quando passei a observar o Conselho Municipal de Associações Comunitárias Rurais (Comacor)¹, de Miguel Calmon-Ba, como objeto de estudo. Das observações iniciais resultou um artigo intitulado “Políticas públicas, associativismo e descentralização na gestão pública municipal”², produto de um curso de especialização em Gestão Pública Municipal, pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Nesse período, comecei a me questionar sobre o quanto “as associações rurais, organizadas num Conselho Municipal, poderiam conferir melhorias para suas comunidades”. O fato é que em Miguel Calmon, houve mudanças a partir do momento em que tais comunidades se organizaram. Mas, como definiam as melhorias de que precisavam? Esta pesquisa se propõe a analisar e tentar responder a tais indagações, bem como, desmistificar o desenvolvimento efetivo, afirmado nos discursos oficiais da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) e da Prefeitura de Miguel Calmon, quando indagados sobre os programas implantados no município, com recursos do Banco Mundial.

O município de Miguel Calmon fez parte do que anteriormente fora designado como Região Econômica³ Piemonte da Diamantina (Figura 1). No início da organização da pesquisa de campo, o Governo do Estado da Bahia já havia adotado a política regional dos Territórios de Identidade⁴ (TI), na qual Miguel Calmon estava alocado no TI Piemonte do Paraguaçu

¹ Ao longo deste trabalho, o Conselho Municipal de Associações Comunitárias Rurais poderá ser identificado sob a forma de Conselho de Associações, ou simplesmente Comacor, de modo a simplificar a leitura e evitar repetições desnecessárias.

² Artigo escrito para avaliação/aprovação na disciplina Projeto de Conclusão de Curso na Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal, em 2010 pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Não publicado após aprovação.

³ As Regiões Econômicas são unidades espaciais, estabelecidas pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, comumente utilizadas para a divulgação de estatísticas agregadas, até 2007 ou 2008. Expressavam as atividades econômicas predominantes em cada região do estado. Comportavam, entretanto, de forma geral, grande heterogeneidade interna – entre os municípios integrantes – em termos econômicos, sociais e demográficos.

⁴ Os Territórios de Identidade são considerados como arranjos espaciais ou uma nova forma de configuração espacial para implementação de políticas públicas e foram adotados, inicialmente, pela Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na Bahia existiam,

(Figura 2). Quando da finalização da dissertação, houve uma mudança e Miguel Calmon foi realocado para o Território de Identidade Piemonte da Diamantina (Figura 3).

Desta forma, esta pesquisa analisa criticamente a execução do referido programa (Fumac P), em um dos mais de 400 municípios contemplados, de Miguel Calmon – onde foram verificadas mudanças consideradas positivas na vida das comunidades beneficiadas pelo FUMAC-P, que eram extremamente carentes no que tangia às necessidades mais básicas do lugar.

inicialmente, 26 Territórios de Identidade, sendo considerados como unidades de planejamento, no âmbito dos quais são discutidas as formas de elaborar e implementar políticas públicas que atendam a suas perspectivas.

Figura 1
Localização de Miguel Calmon na Região Econômica Piemonte da Diamantina, Bahia

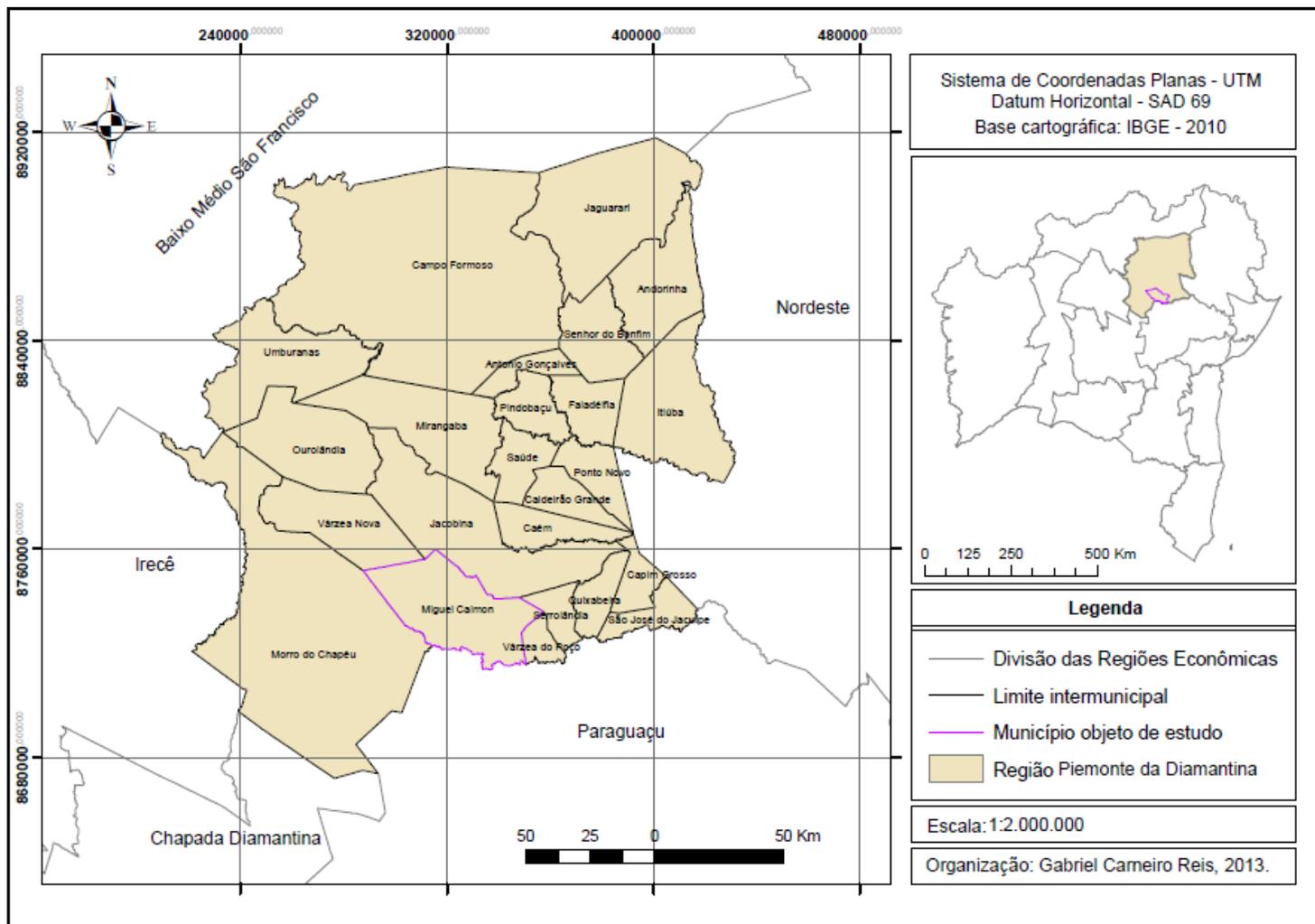


Figura 2

Localização de Miguel Calmon no TI Piemonte do Paraguaçu, Bahia

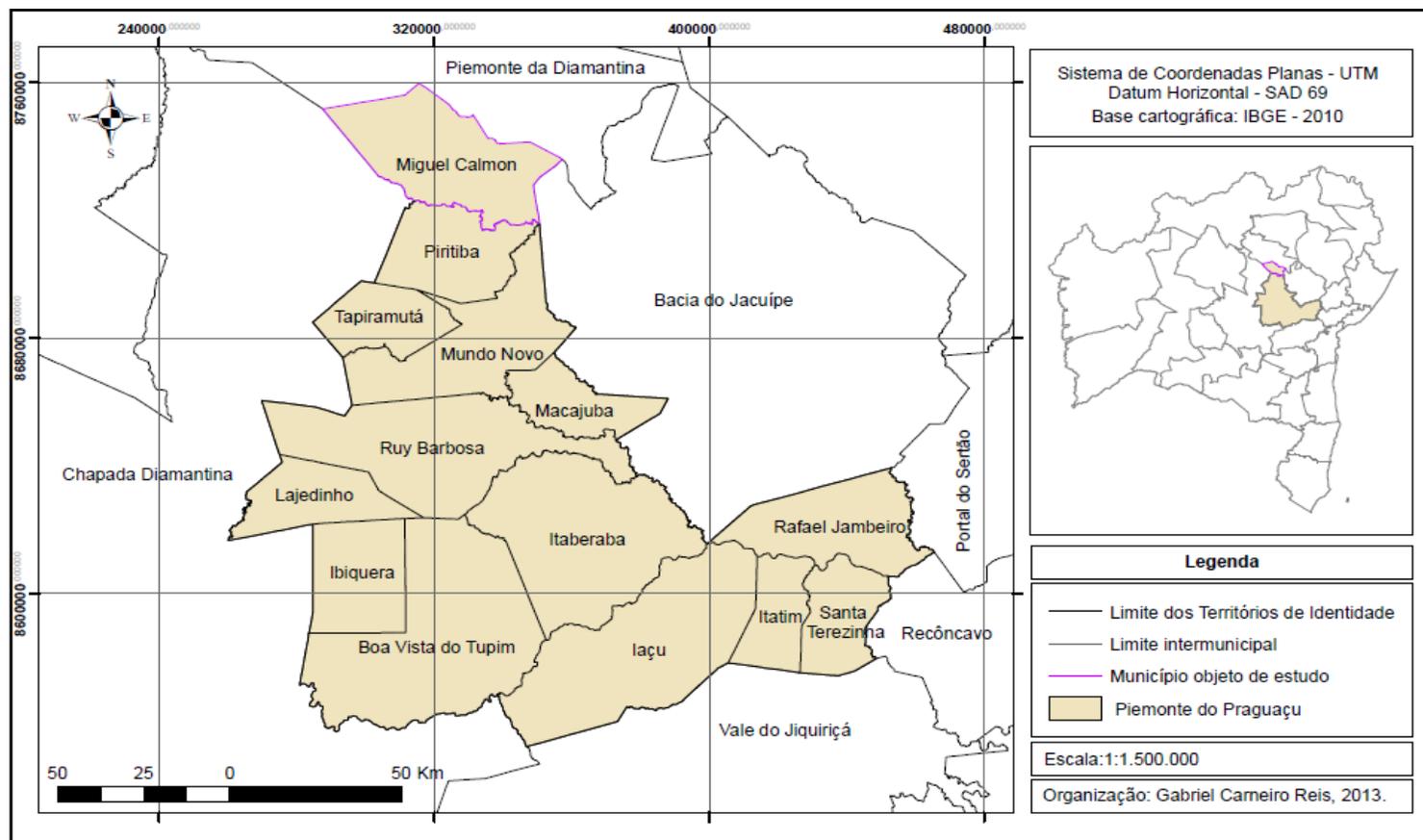
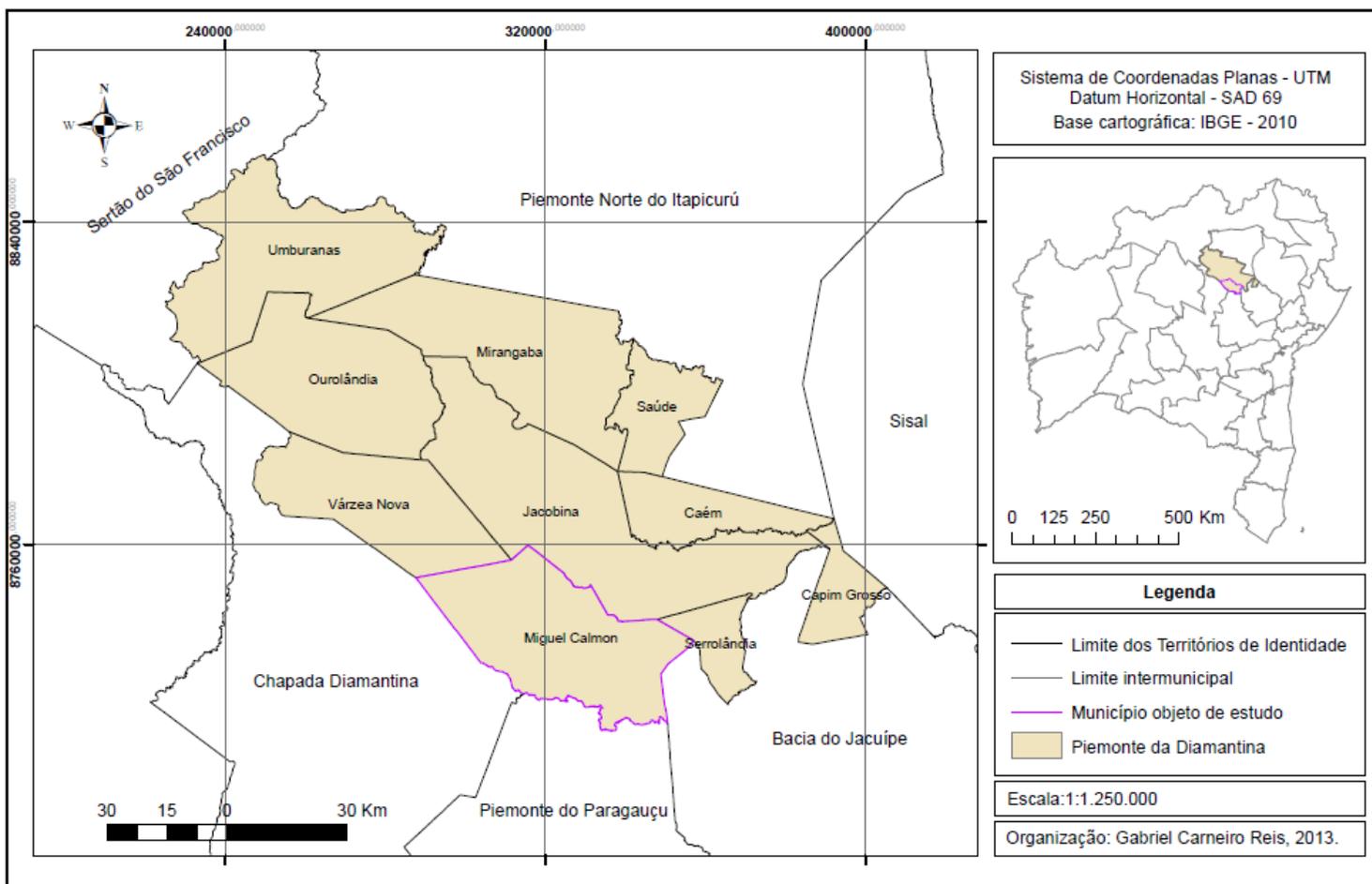


Figura 3

Localização de Miguel Calmon no TI Piemonte da Diamantina, Bahia



É importante salientar que o recorte espacial da pesquisa não está relacionado à utilização de quaisquer nomenclaturas de unidades de planejamento, adotadas pelo Governo do estado, seja ela Região Econômica, ou Território de Identidade, pois a perspectiva de análise do trabalho não se altera, mas tais regionalizações servem como referência de informação a possíveis interessados. Para fins acadêmicos, neste estudo, são levadas em consideração as características locais do município de Miguel Calmon, que persistem independentemente da política de planejamento do Governo do Estado.

Com a intenção de contextualizar historicamente o município escolhido, faz-se pertinente uma digressão. De acordo com periódicos da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração, de 1995, em 1810, Miguel Calmon tinha suas terras como pertencentes à fazenda Canabrava, propriedade da Condessa Maria Saldanha Oliveira e Souza Constança, esposa do Conde da Ponte. Nessa mesma época, a fazenda foi comprada pelo Sr. João Correia de Miranda⁵.

Em 1812 começaram a chegar os primeiros moradores, as famílias Valois Coutinho e Marcelino de Miranda, oriundos de Jacobina, que tinham como objetivo cultivar milho, feijão, mandioca, café e, depois, cana-de-açúcar.

No ano de 1885, a então fazenda foi transformada no arraial de Canabrava, mais tarde elevado à categoria de Distrito de Paz, pelo Decreto de 7 de janeiro de 1897. Mediante Lei Estadual número 991, em 1913, tornou-se Distrito de Canabrava, pertencente ao município de Jacobina. E, em 1924, foram criadas a vila e o município de Miguel Calmon cujo nome foi alterado para Djalma Dutra, em 1930, voltando a se chamar Miguel Calmon, em 1943.

Portanto, a partir das ideias acima sumarizadas, temos que esta pesquisa tem como objeto de estudo o município de Miguel Calmon — localizado na porção geográfica central do estado, o semiárido, distante das “áreas economicamente dinâmicas da Bahia” (Figuras 4 e 5), na região que a Secretaria do Planejamento do Estado, atualmente, convencionou chamar de Território de Identidade do Piemonte da Diamantina— e as mudanças socioespaciais nele ocorridas, advindas da implantação dos Programas Produzir e Produzir, pelo Governo do Estado.

⁵ A atual Miguel Calmon originou-se da Fazenda Canabrava que pertencia ao mestre-de-campo e desbravador de terras, sogro do VI Conde da Ponte, que adquiriu em sesmarias. Foi transferida, por herança, para a Condessa Maria Saldanha Oliveira e Souza Constança, sua filha, e esposa de João Saldanha da Gama Melo Torres Guedes de Brito, o Conde de Ponte (<http://cod.ibge.gov.br/3UP2>).

Figura 4
Localização de Miguel Calmon no semiárido baiano

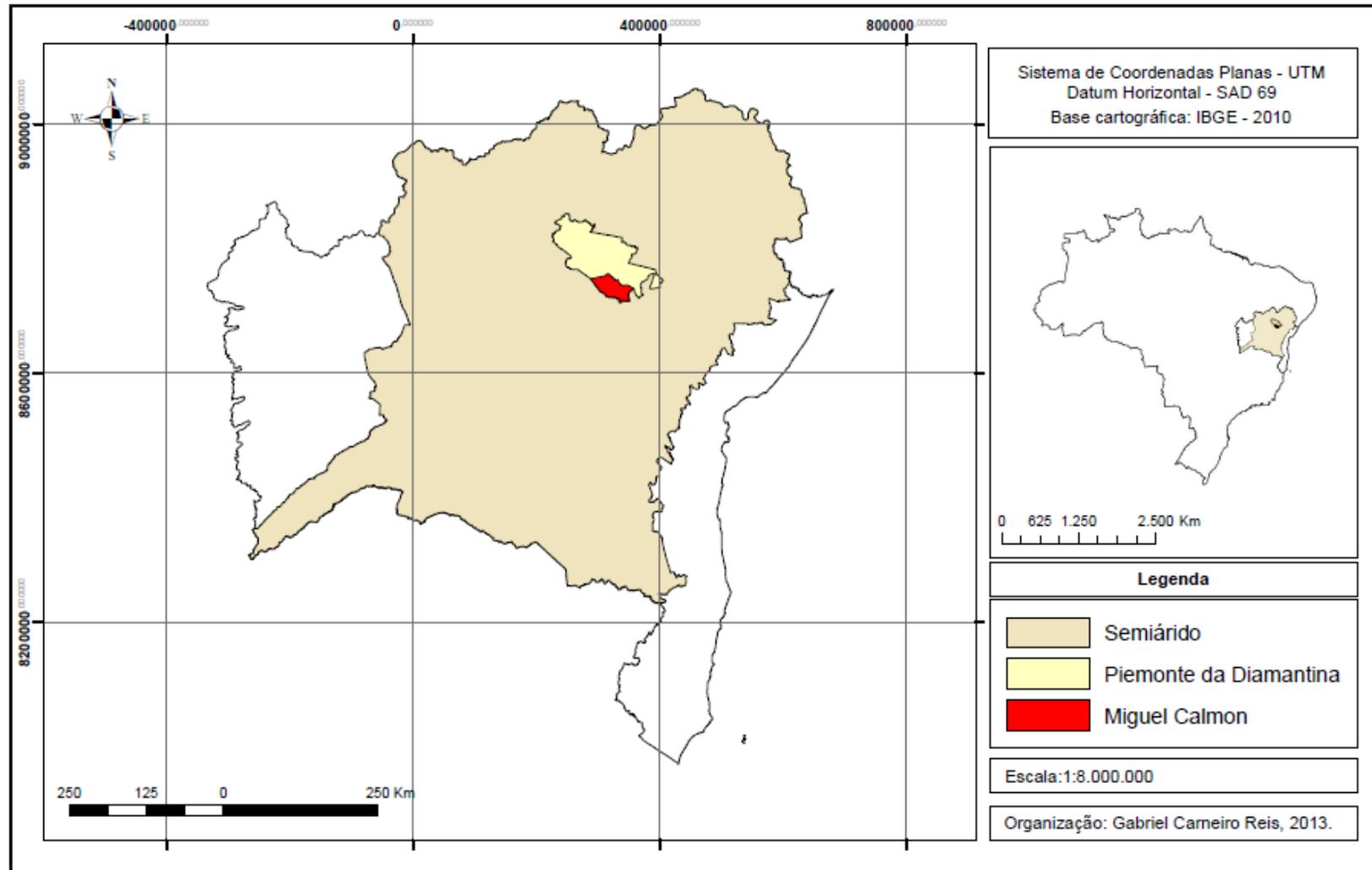
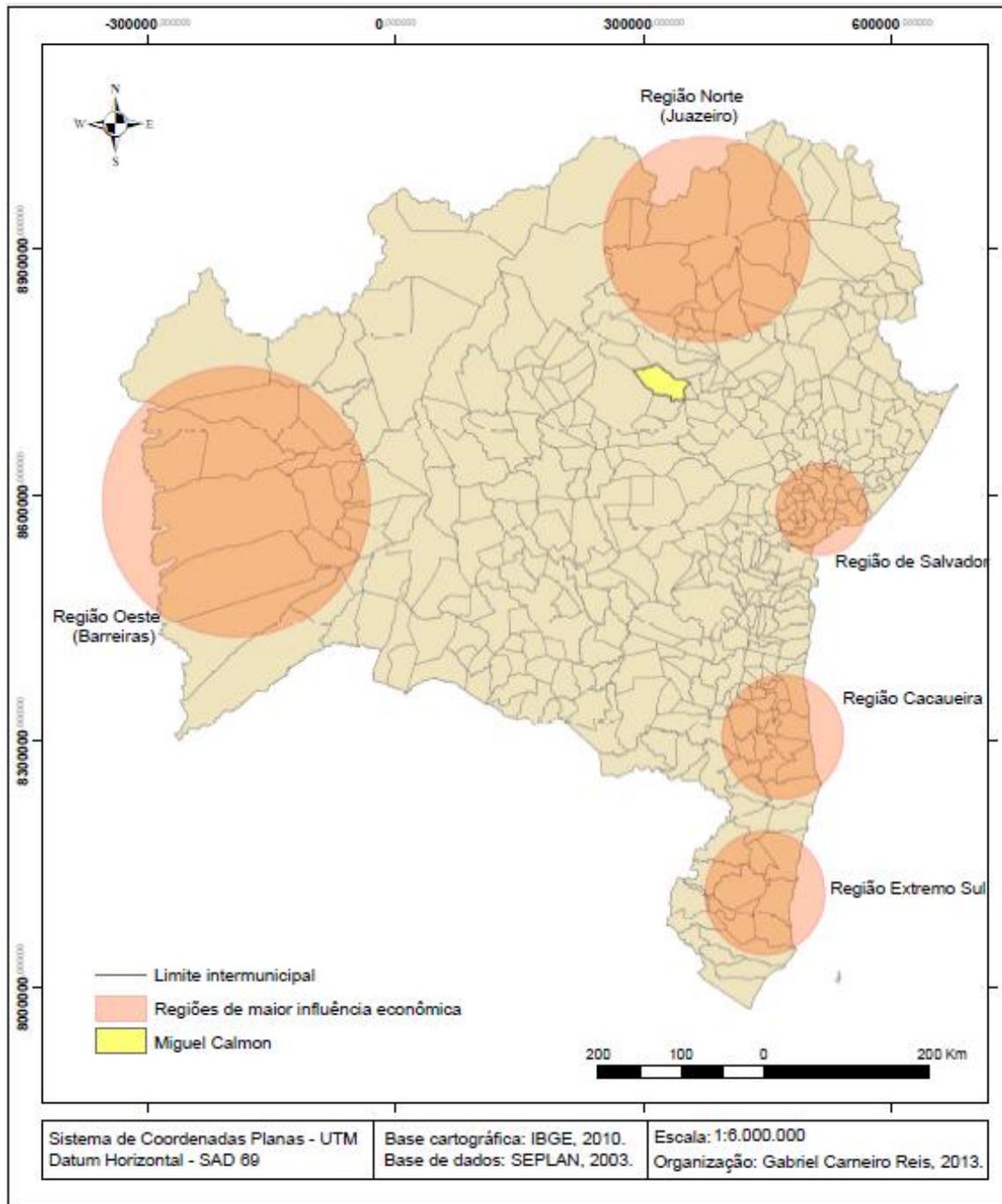


Figura 5

Áreas economicamente dinâmicas da Bahia



O município tem uma população de aproximadamente 26.500 habitantes, segundo o Censo Demográfico 2010, em uma área de 1.465km² e está circunscrito às coordenadas -11°25'44" Sul e 40°35'42" Oeste, a 532 metros de altitude, na região do semiárido baiano. Está a cerca de 36km de Jacobina, sede da CAR, e distante 357km de Salvador, a capital do estado. Sua principal atividade econômica é a agropecuária. Entre os serviços, destacam-se o funcionalismo público estadual e o municipal, que ocupam a maior parte da população economicamente ativa (PEA), conforme dados coletados a partir de 2005, pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Uma pequena parcela dessa população, em torno de 20%, encontra-se ocupada no comércio local.

Estes aspectos adquirem grande importância quando os recursos do Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana (Produr) e os do Programa de Combate à Pobreza Rural (Produzir) – financiados pelo Banco Mundial e coordenados pela CAR – deixaram de ser destinados ao Comacor. Todavia, mesmo com a extinção dos recursos, as reuniões mensais para discutir as demandas das comunidades rurais não deixaram de acontecer. E acabaram tornando o espaço rural do município menos apático e organizado em torno de suas necessidades básicas.

É pertinente frisar que quando se organizávamos documentos que as associações tinham sobre o Produzir, na atividade de campo, foram encontrados documentos da CAR que mostravam que os programas⁶ assistenciais – Programa de Apoio Comunitário (PAC) e Fundo Municipal de Apoio Comunitário (Fumac), ramificações do Produzir – não eram novidades para as comunidades rurais, em Miguel Calmon. Desde a década de 1980, eles já eram implementados nas comunidades rurais só que de forma individualizada. O que os diferenciava dos programas do formato atual, é que agora a proposta é elaborada pelo conselho gestor de recursos.

Portanto, esta pesquisa se propõe a analisar a execução do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (Fumac-P), o mais recente programa implantado pelo Produzir, bem como o Produr, outro programa da CAR, esse voltado para a infraestrutura urbana e otimização da administração pública. O recorte temporal da pesquisa se refere aos períodos de 1996 a 2012.

⁶ Não nos deteremos em detalhamento dos programas PAC e Fumac, haja vista que os documentos encontrados não forneciam elementos suficientes para subsidiar as análises desta pesquisa.

O Conselho de Associações foi fundado, em 1996, com 20 associações e, em 2012, já contava com mais de 60, com uma frequência de mais de 80% de seus membros (normalmente, os líderes de associações rurais). Este Conselho é uma entidade política, em constante atividade e eficaz em sua organização e atuação. Nesta perspectiva foram definidas as seguintes questões de pesquisa:

- Quais transformações foram resultado da aplicação dos recursos financeiros do Produzir e Produzir, coordenados pela CAR?
- Quais os graus de participação popular no Comacor?
- O que limita o “desenvolvimento” no município?

Buscar responder a estas questões constitui-se o objetivo desta pesquisa. Com isso não se pretende esgotar a discussão sobre “desenvolvimento”, resultado de políticas públicas, em pequenos municípios, mas, definir um referencial teórico que possibilite uma reflexão geográfica sobre os limites e possibilidades que determinadas políticas públicas têm na perspectiva de desenvolver ou legitimar atrasos.

Adquire centralidade nesta pesquisa o conceito de produção do espaço a partir da análise dos agentes que o produzem e, ao mesmo tempo, expressam lógicas antagônicas de seu uso e apropriação, para atender aos interesses capitalistas. A análise revelou que Miguel Calmon teve uma resposta diferenciada por parte da população no momento da aplicação dos programas, Produzir e Produzir, e mesmo no período posterior a eles.

Após, realizar o levantamento, compilação e análise dos documentos oficiais do Comacor (atas das reuniões mensais, entre 1996 e 2012), das revistas da CAR e das entrevistas com gestores públicos locais e com os líderes de associações, foram observadas mudanças qualitativas no espaço rural de Miguel Calmon, beneficiando as famílias. O associativismo e os graus de articulação da participação popular constituíram elementos que serviram para indicar em que condições e se ocorreu algum desenvolvimento. Contudo, o que sobressaiu nesta análise foi a possibilidade de comprovar a insuficiente articulação político-territorial dos programas, os quais atendem de modo muito sutil às carências básicas dos residentes nas comunidades rurais e têm pouco, ou nenhum, compromisso com a reparação das desigualdades socioespaciais.

Ademais, foram identificados os limites e as possibilidades do associativismo na produção do espaço rural do município. Constatou-se que as possibilidades de melhorias dadas pelo associativismo eram perceptíveis, especialmente, pelo interesse dos associados em estarem juntos na resolução dos problemas nas comunidades rurais locais. E os limites se centravam, principalmente, no montante dos recursos. Ou seja, o Comacor não dispunha de uma vultosa receita orçamentária, mas, mesmo assim atendia a muitos dos pleitos dos moradores das referidas comunidades, como acesso a elementos básicos de infraestrutura: água e luz, dentre outras.

Diante do exposto, é possível inferir que a participação incentivada tornou os cidadãos dessas comunidades, mais ativos, especialmente, quanto à resolução de problemas relacionados aos direitos e/ou necessidades básicas, que nesse caso, só são reconhecidos, diante das articulações feitas em espaços políticos, como o Comacor. Com este raciocínio, entende-se que o associativismo comunitário poderia ser estimulado pela gestão pública municipal para que houvesse o envolvimento de todos os munícipes e não apenas da população rural. Assim, tanto os orçamentos públicos como sua gestão poderiam ser construídos com equidade e transparência.

Partindo desse pressuposto, espera-se que com os resultados desta pesquisa tanto sobre a análise da execução dos programas Produzir e Produzir, quanto com o enfoque em torno de como ocorreu o associativismo em Miguel Calmon sirvam de reflexão e subsídio para o estabelecimento das metas para os próximos Planos Plurianuais do município.

Dessa forma, esta pesquisa foi estruturada em quatro capítulos. O primeiro, intitulado **Produção do espaço e participação popular em Miguel Calmon-Ba**, contém uma discussão dos principais conceitos que a embasaram, tais como espaço rural e suas transformações, a participação popular com seus graus de classificação, assim como o conteúdo das propostas dos programas Produzir e Produzir. Para dar conta deste capítulo, foi realizada, uma revisão conceitual sobre a temática, com consultas a artigos de periódicos, elaborados e publicados pela CAR.

O segundo capítulo, **Associações, produção do espaço rural e desenvolvimento em Miguel Calmon-Ba** apresenta um histórico acerca das associações rurais no município, as ações que

levaram à transformação do seu espaço, a partir das práticas de estímulo à participação popular, cujo efeito foi a produção de condições para o desenvolvimento socioespacial.

No capítulo seguinte, o terceiro, **Políticas públicas e limitações para o desenvolvimento no espaço rural de Miguel Calmon**, estão as análises críticas da estrutura política local e estadual, que se refletem nas relações políticas dentro do município, assim como as implicações que esta estrutura política tem na indução das condições para o desenvolvimento.

Para a composição do segundo e terceiro capítulos foram feitas pesquisas bibliográfica e documental em fontes institucionais; atas do Comacor; análise dos resultados do trabalho de campo⁷(foram realizadas entrevistas⁸, cujas respostas foram sistematizadas). É importante salientar que quando da participação nas reuniões, registravam-se também as informações referentes à dinâmica de funcionamento das associações rurais nas comunidades e nas reuniões mensais do Comacor⁹.

Após a análise da estrutura espacial e política na produção de condições para o desenvolvimento no município tem-se, no quarto capítulo – Para além do espaço rural, além do espaço local – a apresentação de um quadro crítico e sugestões para uma possível reflexão para que aconteça uma maior participação da população nas tomadas de decisões pela equipes gestora do município tendo como objetivo o fomento do desenvolvimento. Na verdade, esse quadro tem por objetivo estabelecer um modelo de gestão local orientado por princípios democráticos. Dito de outro modo consiste na proposição dos elementos necessários para que ocorram desenvolvimento e fomento à participação popular para além do espaço rural do município. Para a sistematização deste capítulo foi feita uma síntese das ideias apresentadas ao longo da pesquisa, apontando considerações que podem contribuir para discussões em torno do que limita o desenvolvimento no município estudado.

Por fim, foram apresentadas as considerações finais que dada a complexidade temática e, mesmo, a falta de estudos nesse âmbito, não se concluiu em definitivo.

⁷ Realizadas no Comacor entre os meses de Setembro e Dezembro de 2011

⁸ Para garantir que todas as informações coletadas *in loco* fossem utilizadas, com o máximo de aproveitamento, optou-se, nesta pesquisa, pela utilização de nomes fictícios, preservando-se a identidade dos entrevistados.

⁹ Houve participação da autora nas reuniões realizadas nos anos de 2011 e 2012 e, de forma mais esporádica, em 2009 e 2010.

É importante ressaltar que o intento desta pesquisa foi o de esboçar uma dada realidade, e apenas se apresentam resultados temporários e tênues. Nesse sentido, este trabalho, bem como o espaço dinamizado pelo movimento da sociedade e das técnicas que o transformam, adquire novas feições na história, perceptíveis em todas as escalas de análise geográfica.

Por seu caráter transformador, esta pesquisa deve ter prosseguimento em outras e necessárias análises das (re) produções espaciais, das novas formas, funções e estruturas, uma vez que o movimento de evolução das ideias e das técnicas produzem outras espacialidades e temporalidades locais.

**CAPÍTULO 1: PRODUÇÃO DO ESPAÇO E PARTICIPAÇÃO POPULAR
EMMIGUEL CALMON-BA**



Fonte: Foto da Autora. agosto / 2012.

Neste capítulo faz-se uma revisão dos principais conceitos que nortearam a elaboração do trabalho. As concepções de espaço e de espaço político, são revistas e analisadas a partir da ação de agentes locais, regionais e até internacionais, que modificam a dinâmica espacial, transformando as estruturas visíveis e invisíveis do espaço rural no município de Miguel Calmon. As estruturas visíveis seriam aquelas relacionadas às benfeitorias concretas que melhoraram as condições de vida das comunidades rurais. As estruturas invisíveis dizem respeito às mudanças que houveram no comportamento da população rural, que passou a entender melhor a sua realidade, a falar sobre ela e a propor as melhorias que consideravam urgentes.

Há uma longa tradição e discussão quanto às significações, classificação e hierarquização do espaço geográfico como objeto de estudo na Geografia. Porém, esse pode ser resumidamente entendido como a habitação de todos os seres vivos, apesar das sucessivas transformações que a sociedade imprime em sua produção, conferindo-lhe novas formas e conteúdos, “[...] surge na história através da organização territorial dada pelo homem à relação com seu meio [...]” (MOREIRA, 2007, p. 41).

À Geografia coube a responsabilidade de estudar o espaço, sua produção e reprodução cujas mudanças acompanham aquelas típicas da evolução do sistema capitalista, impresso nas relações sociais. Acompanhar tais mudanças não é nada simples, “[...] dada a complexidade do mundo em que vivemos e a multiplicidade de fatores que para isto concorrem, o leque temático que a disciplina tem se proposto a discutir é necessariamente amplo”. (CASTRO, 2006, p. 15).

Assim, a produção do espaço “[...] é decorrente da ação de agentes sociais concretos, com papéis rigidamente definidos, portadores de interesses, contradições e práticas espaciais que ora são próprios de cada um, ora são comuns” (CORRÊA, 2011, p.41), mudando suas feições perceptíveis e imperceptíveis. O espaço produzido refletirá estratégias e práticas espaciais, em cujo processo o Estado capitalista desempenhará múltiplos papéis, sendo que na concepção de Corrêa (2011), um desses é o de estabelecer o marco jurídico de sua produção e uso do solo. Mais ainda, produz as condições de atuação de outros agentes sociais, visto que, tal como afirma Alcoforado (2003, p. 109):

O papel do Estado é decisivo para que se desenvolvam as condições para incrementar o progresso técnico e viabilizar o processo de acumulação de capital [...]. O Estado pode assumir, em um extremo, o papel de planejar e controlar a economia como um todo e, no outro, o de apoiar empresas na consecução de seus objetivos.

Desse modo, Alcoforado (2003) ratifica a importância do papel, ou dos vários papéis, que o Estado pode assumir no que tange aos processos de produção e reprodução espacial, uma vez que pode viabilizar transformações em seu planejamento, via implantação de políticas públicas vinculadas às parcerias, com agentes estaduais, municipais ou internacionais.

O Estado, dentre os agentes de produção espacial, é o que aqui se destaca como o mais importante. Sua atuação é fundamental para a superação e/ou manutenção das desigualdades socioespaciais, típicas do capitalismo. Especialmente, porque sua aparente ausência, ou pseudopresença, aprofunda contradições inerentes ao processo (RODRIGUES, 2007, p. 73). Em outros termos, podemos dizer que o Estado “intencionalmente” se ausenta, possibilitando que a riqueza fique cada vez mais concentrada nas mãos de poucos. Logo, como compreendemos da leitura de Rodrigues (2007, p. 73): “[...] é um desafio ir além das aparências para compreender e analisar a complexidade da desigualdade”.

Assim, o papel do pesquisador em Geografia consiste em analisar as transformações espaciais na história em diferentes, ou simultâneas, escalas, considerando um fato e suas repercussões na produção do espaço, visto que, “[...] os agentes sociais da produção do espaço estão inseridos na temporalidade e espacialidade de cada formação socioespacial capitalista” (CORRÊA, 2011, p.43). Afinal, as relações sociais marcadas por contradições, são elementos importantes na produção do espaço geográfico, principalmente, tendo em conta o que foi postulado por Silva e Silva (2003, p. 42) de que esse “[...] é produto, processo e manifestação da sociedade e expressa todas as contradições geradas e contidas nas relações sociais de produção [...]”, uma vez que, como afirma Rodrigues (2007, p. 79):

A adoção da cartilha neoliberal acentua a desigualdade com a precarização das relações de trabalho, privatização de serviços públicos, o acesso focalizado nos setores de equipamentos e meios de consumo coletivo. A agenda neoliberal dispõe que o Estado tem que diminuir de tamanho e, ao mesmo tempo, atender às “demandas” setoriais que significa focalizar o atendimento e cobrar pelos “benefícios concedidos”.

Essa agenda possibilita que, de modo geral, as medidas estatais considerem e atendam como prioridade às demandas das grandes corporações estrangeiras e da elite política e econômica a elas aliadas, em detrimento dos menos favorecidos, excluídos no tempo e no espaço.

Cada parte do espaço tem uma história particular, de articulações entre as formas, funções, estruturas e processos distintos. Claval (1987) considera que o espaço é conhecido e investido como objeto de diversas valorizações, pois, afinal, de algum modo, representa o lugar onde as pessoas agem, buscam ganhar e/ou gozar a vida e “[...] em muitos discursos correntes, o espaço é praticado e imaginado de modo completamente diferente. Em particular, imaginários e considerações muito distintas do espaço mobilizado como base no interior de questões políticas”. (MASSEY, 2008, p. 91).

O espaço, assim composto por um conjunto de objetos, pode mudar e promover (re) produções socioespaciais, alterando suas formas e funções, de maneira a mudar sempre de significação. Conforme Santos (1992, p. 2):

[...] cada localização, é, pois, um momento do imenso movimento do mundo, apreendido em um ponto geográfico, um lugar. Por isso mesmo, cada lugar está sempre mudando de significação, graças ao movimento social: a cada instante as frações da sociedade que lhe cabem não são as mesmas.

Desta forma, o espaço produzido refletirá novas estratégias e novas práticas espaciais, que ora podem atenuar as desigualdades, ora legitimá-las. Em velocidades diferentes, a significação do espaço também se transforma, afinal sobre ele interage um conjunto de fixos e fluxos, intencionalmente.

Para Santos (1999, p. 50) os fixos enquanto construções materiais permitem modificar o lugar e os fluxos “[...] atravessam ou se instalam nos fixos (que), modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que, se modificam [...]”. Desse modo, a produção do espaço ocorre a todo tempo e a desmistificação da espacialidade revela as potencialidades de uma consciência espacial, no conjunto de elementos que são: os homens, as firmas, as instituições, o meio ecológico e as infraestruturas que podem mudar suas feições (SOJA, 1993; SANTOS, 1999).

Atualmente, há instituições nacionais e internacionais concorrendo com o Estado na produção de normas que regulam as relações dos inúmeros agentes que operam na produção do espaço. Essas instituições mudam os hábitos locais por outros de origem externa, produzem espaços nas diversas escalas, que, por sua vez, transformam a vida das pessoas e toda a dinâmica de funcionamento dos elementos de um espaço local, ou seja, o modo de a sociedade se relacionar entre si e com o espaço onde atua.

Por isso, se faz necessário estudar as interações entre os agentes sociais na análise do espaço, uma vez que para Santos (1992) apenas por meio de sua compreensão é possível pensar a totalidade social. Para o autor, apesar de cada ação se constituir em um elemento que pode ser visto isoladamente, seu resultado só deve ser interpretado mediante as interações estabelecidas no processo de constituição social. Assim, “[...] o espaço é um sistema complexo, um sistema de estruturas, submetido em sua evolução à evolução das suas próprias estruturas [...]” (SANTOS, 1992, p. 16), que, por serem políticas, sempre trarão especificidades em todo recorte espacial.

Por muito tempo negligenciado nos estudos da Geografia, o espaço local ganha visibilidade no âmbito da academia como objeto de várias pesquisas, surgindo na perspectiva de buscar resultados das ações dos diversos agentes sociais, internos e externos numa escala de análise que confere resultados precisos, sobre transformações sociais e espaciais significativas. Santos (1992, p. 16) ratifica esse posicionamento ao dizer que:

Uma nova estrada, a chegada de novos capitais ou a imposição de novas regras (preço, moeda, impostos, etc.), levando a mudanças espaciais, do mesmo modo que a evolução “normal” das próprias estruturas, isto é, sua evolução interna, conduz igualmente a uma evolução.

A pesquisa na esfera local é de grande relevância, pois tal como é entendido do pensamento de Neves (1996), é no local que as estratégias de dominação são mais nítidas. Essas têm as repercussões socioespaciais, muitas vezes, implicando em desenvolvimento, afinal aí os confrontos se explicitam ou se individualizam e as relações de poder se exercitam fluidamente.

Soja (1993, p. 31) corroborou com essa ideia, quando afirmou que “[...] o espaço não é um objeto científico afastado da ideologia e da política; sempre foi político e estratégico”. Neste

sentido, a análise das modificações na escala local, requer a interpretação da evolução das estruturas sociais, bem como das transformações socioespaciais, associando a movimentos de políticas públicas regionais, nacionais e internacionais.

Assim, todas as articulações entre os agentes sociais são permeadas pelas relações políticas e ideológicas locais, o que torna a pesquisa nessa escala cada vez mais necessária. No local, pode-se verificar efetivamente o desdobramento das ideologias que produzem espaços, ora desenvolvidos, ora desiguais, ora completamente excluídos dos circuitos de transações de grande circulação do capital. Para Santos (1992, p. 22), isto é “[...] como um mosaico de elementos de diferentes eras, que sintetiza, de um lado, a evolução da sociedade e explica de outro lado, situações que se apresentam na atualidade”.

Desse entendimento, tem-se que as diferenciações espaciais são verificadas de forma nítida no Brasil, nas mais diversas escalas. Santos e Silveira (2002) corroboraram com essa ideia quando afirmaram que o território brasileiro tem pontos privilegiados, considerados “espaços de densidade”, “espaços de rapidez” ou “espaços luminosos” e outros que, por receberem poucos investimentos tornaram-se “espaços opacos”, “espaços com pouca densidade e luminosidade” na perspectiva da produção capitalista no território brasileiro.

À semelhança do território brasileiro, na Bahia há antigos e persistentes desequilíbrios socioeconômicos e regionais, perceptíveis em áreas de permanente atraso, como o caso do semiárido, em relação às porções mais extremas, chamadas de “Eixos de Desenvolvimento”, ou ainda “Focos dinâmicos do estado da Bahia” que são para Alcoforado (2003): a macrorregião de Salvador, o Litoral, inclusive Salvador, e as regiões sob influência de Juazeiro, Vitória da Conquista, Irecê, Guanambi e Barreiras (Figura 5, acima). De acordo com o autor “[...] o conjunto das áreas dinâmicas da economia baiana concentra 90% do índice de Renda Municipal, ocupa uma área de 30% do território, responsável por 95% da arrecadação do ICMS estadual” (ALCOFORADO, 2003, p. 272). Logo, o planejamento estatal contempla determinados locais para maiores investimentos, produzindo desigualdades regionais significativas.

As desigualdades regionais observadas na Bahia são resultado de um resumo histórico e geográfico do território brasileiro e é justamente nas regiões centrais onde são notados os maiores problemas de ordem social e econômica. Regiões essas, historicamente carentes de

políticas públicas voltadas à erradicação da miséria, analfabetismo, condições habitacionais precárias, falta de energia elétrica, saneamento, entre outras relacionadas ao acesso a serviços públicos.

O Governo do Estado da Bahia, historicamente, legitima as disparidades regionais, como se depreende da leitura de Alcoforado (2003, p. 308):

A intervenção do Estado no desenvolvimento do semiárido já deveria ter ocorrido há 50 anos, porque nessa região se encontra arraigada uma concepção clientelista, antidesenvolvimentista, completamente alheia ao espírito de comunhão e da competição. No Nordeste, na Bahia, no Semiárido, só se notam mudanças de estilo de gestão político-administrativa naqueles estados e municípios onde os circuitos de capitais mais importantes estão presentes cobrando coberturas municipais, dos governos estaduais, etc.

Deste modo, o desafio é: como desenvolver um semiárido com pouco recurso e práticas de gestão clientelistas? Para responder a esta indagação, precisaríamos de outro modelo de gestão, desvinculado das práticas políticas clientelistas, já que esses não são circuitos de capitais significativos. Ou seja, historicamente, estas práticas sempre estiveram vinculadas à tradição do aparelho estatal de beneficiar particulares, especialmente, quando da definição dos locais onde os investimentos serão aplicados. Muitas vezes, esses são escolhidos considerando as relações de parentesco, deixando de ponderar a equidade como princípio de uma boa gestão pública, visto que:

No Nordeste esse sistema, originado na base econômica, numa relação de trabalho de sujeição (parceiro), criou raízes e está impregnado no tecido social e no território. As elites reagem revivendo a “região problema” e “excluída”, como discurso para evitar cobranças e manter a dominação política, enquanto o imaginário coletivo é permeado por sujeição e conformismo, o que contribui para manter sob o controle de certos grupos políticos as áreas mais atrasadas do Nordeste (CASTRO, 2013, p. 351).

Como expõe Castro (2013, p. 351), na região Nordeste as condições institucionais são heterogêneas, o que propicia a criação de ambientes de cooperação e confiança (que fortalecem a participação e a cooperação) ou formas mais precárias de governo (cujos resultados insatisfatórios, criam novas tensões para antigos problemas, como os das desigualdades). Para romper com esse modelo seria necessária a dissolução de uma classe hegemônica como condição para uma efetiva transformação na história de “mando” que se

perpetua no interior da Bahia, o que se constitui num sonho utópico do baiano que reside nessas localidades interioranas, como a estudada nesta pesquisa.

Sem grande visibilidade no cenário econômico da Bahia, na área do recorte espacial desta pesquisa não existem indústrias modernas, nem se verificam investimentos de vulto. Todavia executam-se políticas públicas voltadas à redução da pobreza em áreas rurais, que promoveram mudanças socioespaciais num contexto histórico e econômico, que motivaram a realização deste estudo.

O caráter singular desta pesquisa se legitima no fato de se dizer que “a mesma significação pode se instalar em diversos objetos e um mesmo objeto pode simbolizar diferentes significações sociais” (WERLEN, 1993, p.147). Assim, analisou-se a repercussão desses programas no município, o que não significa dizer que, em todos os outros em que estes foram implantados houve resultados compatíveis aos registrados por esta pesquisa.

No espaço local de Miguel Calmon foram identificadas mudanças decorrentes da atuação do Comacor, composto à época, por 66 associações. Uma nova dinâmica socioespacial foi estabelecida no âmbito do espaço rural, ao mesmo tempo em que visava atender a uma obrigatoriedade internacional (Via Banco Mundial/CAR).

Criado sob a coordenação e supervisão da CAR, o Comacor surgiu como um instrumento de organização de todas as associações rurais que o compunham, haja vista que definia os beneficiamentos que deviam ser distribuídos equitativamente. Hermany (2007) diz que a eficiência de um conselho está no fato de os governos locais serem os responsáveis pela execução das políticas públicas, principalmente, aquelas voltadas ao fortalecimento da qualidade de vida de uma população.

Resgata-se, do que foi postulado por Santos (1999), que a ação do Comacor é um processo dotado de propósito, por meio do qual o homem muda o meio, mudando a si mesmo, ao tempo em que transforma a natureza externa. Assim, ações são realizadas num espaço e produzem novos espaços, uma vez que,

[...] a sociedade, ao produzir-se, o faz num espaço determinado, como condição de sua existência, mas, através dessa ação, ela também produz, conseqüentemente, um espaço que lhe é próprio e que, portanto, tem uma

dimensão histórica com especificidades ao longo do tempo e nas diferentes escalas e lugares do globo (CARLOS, 2011, p.53).

Dessa leitura, depreende-se que o associativismo induzido por uma ação de planejamento, atendendo a uma obrigatoriedade, acabou ensinando a população a decidir sobre suas próprias vidas e, mesmo, sobre os espaços em que vive. Logo, espaços menos desiguais são produzidos quando todos participam dos processos decisórios importantes, no que concerne às deliberações de execução dos recursos financeiros dos programas.

A regularidade das reuniões do Comacor conduziu a população rural ao hábito de debater seus problemas e buscar soluções, coletivamente, ratificando na prática o que foi dito por Hermany (2007, p. 250) que “[...] a efetividade dos espaços de democracia participativa está diretamente relacionada à consolidação da cidadania e à consequente participação no processo de obtenção do consenso”.

Desta forma, 90% da população rural de Miguel Calmon (SANTANA; COUTINHO, 2009, p.30) percebeu a relevância do ato de se reunir regularmente, pois aprendeu o que era uma associação, a importância da mesma, assim como discerniu a importância da ação coletiva, num conselho, para a valorização e revitalização do espaço rural.

Assim, quando os diversos agentes sociais foram articulados, a realidade passou por diversas alterações, levando a comunidade a produzir mudanças efetivas que melhoraram a vida das comunidades rurais. Santos (1999, p. 88) ressaltou que:

Quando a sociedade age sobre o espaço, ela não o faz sobre os objetos como realidade física, mas como realidade social, formas-conteúdo, isto é, objetos sociais já valorizados aos quais ela (a sociedade), busca oferecer ou impor um novo valor. A ação se dá sobre objetos já agidos, isto é, portadores de ações concluídas, mas ainda presentes. Esses objetos da ação são, desse modo, dotados de uma presença humana e por ela qualificados.

A ação da sociedade sobre o espaço rural conferiu-lhe novo significado, marcado pelo efetivo direcionamento de estratégias, por meio da vontade dos habitantes do lugar, onde ações específicas resultaram em melhorias estruturais, ainda que modestas.

Nessa relação, os agentes sociais, em suas articulações locais produziram novos espaços, outras paisagens, refletindo novas produções espaciais rurais. Paisagens, essas, que podem ser

lidas e se (re) produzem, em Miguel Calmon. Tal como se depreende das palavras de Santos (1999), quando afirmou que em cada momento, a sociedade age em si mesma, uma vez que é dialética, pois, não é entre sociedade e paisagem, e sim entre essa e o espaço.

Portanto, deve-se considerar que, “[...] a forma não só é expressão de um conteúdo no qual adere, ou seu reflexo, mais que isso, sintetiza mais de um conteúdo em movimento, reunidos, reduzidos, reinterpretados pela forma, como se ela fosse um filtro”. (DAMIANI, 2001, p. 52).

Para nortear esta pesquisa foi considerado que:

[...] decifrar os conteúdos do espaço social exige que: 1º decifre-se o espaço social reduzido ao espaço “puro”, frio, com estratégia, reduzindo seus conteúdos. Mediação perturbadora, impedindo a vida, o sentido da vida; 2º compreenda-se que os conteúdos mais amplos não são resultados de um pensador e de sua boa vontade particular, numa versão metafísica e idealista do conhecimento, mas o reconhecimento de que há conteúdos adversos à forma predominante, e eles são reais, fruto de resíduos de ações individuais e coletivas (DAMIANI, 2001, p.54).

Torna-se relevante relacionar os pressupostos mencionados pela autora acima com a realidade estudada. Pode-se inferir que os “resultados de um pensador” diriam respeito aos programas Produzir e Produzir; “resíduos de ações individuais” corresponderiam às respostas das entrevistas; e “resíduos de ações coletivas” às atas do Comacor. Assim, estariam identificados os elementos “responsáveis” pela produção do espaço rural de Miguel Calmon, cujo exercício de análise e reflexão é apresentado nos itens e capítulos posteriores.

1.1 O BANCO MUNDIAL, A CAR E A PREFEITURA MUNICIPAL DE MIGUEL CALMON: AGENTES DA PRODUÇÃO ESPACIAL RURAL

1.1.10 Banco Mundial

Na atualidade o que caracteriza o espaço geográfico? Para Santos (2012, p.166) “[...] são os objetivos técnicos, intencionalmente concebidos para o exercício de certas finalidades,

intencionalmente fabricadas e intencionalmente localizadas” sob o imperativo da competitividade que exige que os lugares da ação sejam global e previamente escolhidos entre aqueles capazes de atribuir uma produtividade maior a uma dada produção”. Estes se constituem nos pressupostos da atuação do Banco Mundial, como agente internacional que determinou diretrizes para a regulação de políticas públicas em Miguel Calmon e mais de 400 municípios baianos.

De acordo com Ribeiro Filho (2006), o Banco Mundial é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU), criado na Conferência realizada em Bretton Woods, em 1944. Uma de suas finalidades foi se dedicar a financiar projetos nos países europeus, especialmente, aqueles que faziam parte do antigo bloco socialista. Em 2006, o Banco Mundial contava com 183 países associados, sendo muitos desses localizados no continente americano;

Conforme Santos Júnior (2010), o Banco Mundial tem financiamentos divididos em cinco categorias: agricultura, indústria, infraestrutura, projetos e política social, assumindo, dessa forma, o papel de agente financiador das mudanças estruturais na economia dos países em desenvolvimento.

Na perspectiva das políticas sociais, o banco adotou o conceito de necessidades básicas para “definir carências individuais e sociais que poderiam ser atendidas por um conjunto de instrumentos e instituições sociais que respondessem às exigências mínimas de subsistência individual e familiar” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 113).

Essas necessidades estavam relacionadas ao suprimento de água e esgoto, urbanização e educação, visto que, para o Banco Mundial (2001, p.34) “[...] a falta de renda e de recursos para atender necessidades básicas: alimentos, habitação, vestuário e níveis aceitáveis de educação e saúde; falta de voz nas instituições estatais e na sociedade; vulnerabilidade a choques adversos, combinada com uma incapacidade de enfrentá-los” são apontadas como fatores relacionados à pobreza e são limitantes concretos da participação da população na economia e na política.

A partir da década de 1970 o Banco Mundial estabeleceu políticas urbanas, visando melhorar a infraestrutura de cidades consideradas por ele de “baixos padrões”. E, na década de 1980, devido às crises dos países chamados periféricos, elaborou e difundiu sua abordagem

conceitual sobre Desenvolvimento Institucional, formulando diretrizes focando o progresso econômico como alvo, o que foi definido por Ribeiro Filho (2006 apud BUYCK, 1991, p. 45), como “[...] a criação ou o esforço da capacidade de uma organização para gerar, alocar e usar efetivamente recursos humanos e financeiros, públicos ou privados, para objetivos de desenvolvimento [...]”.

Sob a presidência de Robert S. McNamara¹⁰, em 1981, o Banco Mundial redirecionou as políticas de atendimento às necessidades sociais básicas e do alívio da pobreza como princípios teórico-estratégicos, “[...] condicionou para isso a concessão de empréstimos ao redimensionamento dos gastos públicos com políticas sociais, passando doravante, a priorizar políticas focalizadas principalmente nos pobres e nas camadas mais vulneráveis da população” (SANTOS JÚNIOR, 2010, p. 256).

De acordo com Ribeiro Filho (2006, p. 96), a estratégia do Banco era “continuar a investir maciçamente em grandes projetos de infraestrutura para promover o crescimento econômico e em projetos de ‘necessidades básicas’ (habitação, emprego, saúde, educação, saneamento) para os pobres”. Com este objetivo, “o Banco Mundial aumentou os empréstimos para o desenvolvimento rural – numa tentativa de manter o pobre no campo e – para as áreas sociais (saúde, educação e saneamento)”.

Dez anos mais tarde, na década de 1990, o mesmo Banco lançou uma agenda centrada em três componentes: combate à pobreza, combate à poluição e elevação da produtividade urbana.

Inspirado nas ideias sobre planejamento urbano e gestão urbana do Banco Mundial e com o cofinanciamento deste, o Governo do Estado da Bahia propôs o Programa de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura da Bahia - Produr e também o Programa Produzir às prefeituras da Bahia, tendo como objetivo formal melhorar a infraestrutura urbana e reduzir a pobreza rural.

Como tal instituição é gerida pelos países mais ricos do mundo, é necessário destacar que “[...] se nos países ricos o poder infraestrutural do Estado permite o acesso aos direitos e em qualquer parte do território, num país como o Brasil a localização pode constituir um

¹⁰Robert S. McNamara foi um empresário estadunidense, que presidiu o BM de 1968 a 1981, tendo sido também Secretário de Defesa dos Estados Unidos de 1961 a 1968 (RIBEIRO FILHO, 2006)

facilitador ou uma dificuldade ao exercício desses direitos” (CARVALHO, 2001 apud CASTRO, 2010, p. 204). Logo, a implementação das políticas de combate à pobreza, seguindo as orientações do Banco — que tem uma cartilha para os países “ricos” e outra para os países “pobres”, “emergentes” ou “em desenvolvimento”, como o Brasil —, teve como objetivo atenuar as desigualdades, sem atender plenamente às necessidades ditas aqui como básicas. .

Na Bahia, o Produzir abrangeu 407 dos 417 municípios da Bahia. Foram excluídos apenas os dez que compõem a Região Metropolitana de Salvador (RMS)¹¹ —, , e . Tal programa contou com 72,5% do total de investimento do Banco Mundial, 17,5% de recursos do Governo do Estado da Bahia e 10% do município contemplado. Em Miguel Calmon, o total de recursos financeiros oriundos do Banco Mundial e do Governo do Estado foi de aproximadamente três milhões de reais, entre 1995 a 2006. Essas informações estão disponíveis no *site*¹² da CAR e são de acesso público.

1.1.2 A CAR

A CAR é uma instituição do Governo do Estado da Bahia, vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado (Seplan) e tem como objetivo implantar e coordenar políticas públicas voltadas para as zonas urbanas e rurais. A empresa — como já informado, responsável pela coordenação dos programas Produz e Produzir — anteriormente esteve atrelada à Secretaria do Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir).

De acordo as informações do Manual de Operações do Produzir, a CAR é uma Unidade Técnica do Projeto (UT), com a responsabilidade de coordenar e administrar o programa no nível central e regional, com as seguintes funções básicas:

¹¹ Compõem a Região Metropolitana de Salvador (RMS) os seguintes municípios: Camaçari, Candeias, Dias D’Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

¹² www.car.ba.gov.br/resultado-convenio/

- Formular diretrizes e normas operacionais com vistas à melhoria da execução do Projeto;
- Responsável pela gestão contábil e financeira do mesmo, incluindo o gerenciamento da Conta Especial do empréstimo (em US\$) e de suas demais contas;
- Elaborar o Plano Operativo Anual do Projeto para aprovação pelo Banco Mundial.
- Gerenciar, operar e manter o Sistema de Monitoramento e Informação (MIS – sigla em inglês), especialmente desenhado para o programa;
- Divulgar, coordenar, acompanhar e avaliar o programa em toda sua área de abrangência, incluindo, entre outras atividades, a emissão de relatórios de desempenho físico e financeiro, a realização de estudos de impacto socioeconômico e ambiental e a realização de campanhas de divulgação;
- Garantir suporte a seus Escritórios Regionais, principalmente, no que concerne ao treinamento e à capacitação em serviço para maior racionalidade e agilidade na implantação e acompanhamento dos subprojetos e dos Conselhos Municipais;
- Implantar, acompanhar e avaliar a experiência dos Conselhos Municipais, do Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto (Fumac-P);
- Transferir recursos do Projeto para as Associações e para os Conselhos Municipais para a execução de subprojetos comunitários e/ou assistência técnica;
- Analisar e aprovar os subprojetos apresentados pelas Associações, referentes às linhas de ação do Programa de Apoio Comunitário (PAC), Fundo Municipal de Apoio Comunitário (Fumac) e o Fumac-P;
- Aprovar os Planos de Investimentos dos Conselhos Municipais do Fumac e Fumac-P.

A). Quanto às funções da CAR nos escritórios regionais

Os escritórios regionais foram constituídos como unidades de campo diretamente subordinadas à administração central da CAR, dispondo em cada escritório, de estruturas técnicas e de apoio para exercer a coordenação e execução dos programas no âmbito de cada região do Estado, com as seguintes responsabilidades:

- Promover e divulgar as diretrizes do programa em articulação com os Conselhos Municipais, no âmbito de suas respectivas regiões;
- Subsidiar os Conselhos e Associações com as informações necessárias à elaboração dos Planos de Investimento Municipais (PIM);
- Coordenar a elaboração dos PIMs dos Conselhos Municipais do Fumac e do Fumac-P;
- Receber e efetuar uma pré-análise dos PIMs provenientes dos Conselhos Municipais do Fumac e do Fumac-P e das solicitações de financiamento do PAC para os subprojetos comunitários;
- Coordenar, na respectiva região, o processo de avaliação de demanda e análise de viabilidade técnica e social das propostas de subprojetos;
- Providenciar a assinatura dos convênios com as Associações, no caso do PAC e Fumac e com os Conselhos Municipais, no caso do Fumac-P;
- Coordenar o processo de supervisão da execução dos subprojetos e do funcionamento dos Conselhos Municipais;
- Coordenar e acompanhar a execução do PIM e as atividades dos assessores contratados pelos Conselhos Municipais.

Desta forma, podemos dizer que a CAR é um agente estatal com pouca (ou nenhuma) autonomia no que diz respeito às formas para definir as continuidades das metas que poderiam ser estabelecidas, mas que não o foram estabelecidas com as comunidades onde

atuaram. A única meta, que é clara, estabelecida pelo Banco Mundial era que os recursos deveriam ser geridos pelas comunidades. Contudo, os recursos não atendiam plenamente à totalidade das demandas. Desta forma, as comunidades rurais de Miguel Calmon foram parcialmente atendidas. Isso decorre, em grande medida, do modo como as diretrizes estabelecidas pelo Banco Mundial atuam em relação à orientação que a empresa deve ter, quando coordena a execução dos programas nos municípios em que ocorre a implantação.

1.1.3 A Prefeitura Municipal

A prefeitura municipal de Miguel Calmon manteve estreita relação com o Governo do Estado da Bahia, nas últimas décadas, uma vez que seus gestores pertenciam às legendas dos partidos políticos coligados ao do Governo do Estado (Quadro 01). Nesse sentido, a prefeitura, na figura do prefeito, teve papel decisivo, como a principal articuladora para a escolha do município de Miguel Calmon quando da implantação dos programas, em meados da década de 1990. Tal fato confirma que, sob a égide do clientelismo, Miguel Calmon foi gerido seguindo os mesmos pressupostos políticos, já mencionados anteriormente, neste trabalho, quais sejam:

Quadro 1

Relação nominal dos prefeitos e vice-prefeitos em Miguel Calmon, por ano de eleição e partido, no período 1992-2012

Ano da eleição	Relação nominal		Partido político
	Prefeitos	Vice-prefeitos (as)	
1992	Ronan Oliveira Mota	Ariano Sabino Rios	Partido Liberal(PL)
1996	José Ricardo Leal Requião	Humberto Miranda Oliveira	PL
2000	José Ricardo Leal Requião	Humberto Miranda Oliveira	PL
2004	Humberto Miranda Oliveira	Eliana Maria de Miranda ValoisLandin	Partido da Frente Liberal(PFL)
2008	José Ricardo Leal Requião	Nadson Roberto Sampaio Souza	Partido da República(PR)
2012	Nadson Roberto Sampaio Souza	Hilda Santos Requião	Democratas(DEM)

FONTE: Elaborado pela Autora (2013) a partir das informações fornecidas pelo chefe de Cartório da 103ª Zona Eleitoral a comarca de Miguel Calmon-Ba.

Dito de outro modo considera-se que foi devido à articulação do prefeito, Ronan Oliveira Mota (filiado ao Partido Liberal - PL) com o Governo do Estado, entre 1996-1997, que os programas Produr e Produzir foram implantados no município, tendo continuidade com os gestores subsequentes.

É importante mencionar que as coligações partidárias conferiram ao município na vigência dos programas, uma parceria. Contatou-se que com a extinção dos referidos programas, a CAR deixou de dar qualquer tipo de assistência à prefeitura, às associações e ao Comacor no que a eles se referia e que estavam em andamento em 2006. Isso evidencia a ausência de um real projeto de desenvolvimento para o município e, mesmo, para o Estado da Bahia, já que, as orientações técnicas eram as mesmas, para todos os lugares onde ocorreu a implantação de tais programas.

1.2 PRODUR E PRODUZIR NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO RURAL

1.2.1 Produr

De acordo com periódicos publicados pela CAR, o programa foi executado entre 1999 e 2004. Teve como meta principal preparar os municípios baianos para o enfrentamento de um novo modelo de gestão. Em tese, o programa estabelecia alternativas de sustentabilidade, alicerçado nas práticas e cobranças da sociedade, que aos poucos, se colocava como parceira na construção de um novo modelo de planejamento, baseado na transparência e responsabilidade na administração pública.

No discurso oficial, presente nas cartilhas do programa, afirma-se repetidamente, que um dos objetivos, ou o principal deles, é a sustentabilidade. Entretanto, não se aponta qual a compreensão conceitual de sustentabilidade, ou mesmo, qual concepção norteia os representantes da instituição e o próprio governo, quanto a esse aspecto.

A proposta do Produr foi considerada um desafio revolucionário para a CAR, de acordo com relatório publicado na revista do Programa. Esse teve que enfrentar dificuldades, ao longo de sua duração. De acordo com artigos da CAR (2004): “O programa, enquanto uma novidade, encerrou seu período operacional com significativas mudanças na cultura que orientava o modo de gerir recursos das administrações municipais, por orientar os gestores na perspectiva de mudanças nos paradigmas da gestão pública municipal”.

A compreensão da CAR quanto ao que foi o “desafio revolucionário” pensado e proposto pelo Produr às prefeituras municipais, tem relação com a informatização dos serviços públicos, prestados à população. Antes desse dito desafio, os serviços públicos eram prestados com técnicas e registros manuais, depois dele, houve a instalação de computadores o que dinamizou o atendimento ao público, especialmente, no que tange à prestação dos serviços como de identificação e arrecadação de tributos, informatização dos processos de folhas de pagamento, entre outros. E a questão que fica é: “Essa é a representação de mudanças revolucionárias, como consta nos discursos oficiais?”. As modificações identificadas e reconhecidas como resultados desse objetivo do Produr foram simples e/ou pontuais e não podem ser pontuadas como “grandes transformações no espaço urbano”, muito menos como revolucionárias.

O programa propunha organizar e fortalecer as administrações municipais como ferramentas de planejamento e gestão, ao tempo em que propiciaria melhorias nas condições de vida das comunidades, com oferta de infraestrutura, relacionada a obras no perímetro urbano. Um relatório assim descreveu parte do programa: “Além de facilitar o processo de participação da população, o que resultou na cobrança, por parte dessa, ao administrador público pelo salto de crescimento voltado à meta da auto-sustentabilidade”. Como se observa, mais uma vez, os relatórios da CAR não expõem dão que compreendem como “auto-sustentabilidade”, assim como, sobre a meta do desafio revolucionário, que foi algo de pouca significância, não podemos afirmar que essa tenha tido grande êxito. Todavia, é de conhecimento que, de alguma forma, foram criadas estruturas organizacionais participativas nos municípios e essas tinham como finalidade gerir os recursos, de forma pontual.

A). A razão do Produz

A CAR considera que a importância dos investimentos do Produz – em termos de financiamentos ou doações – “extrapolava qualquer forma de mensurar os valores aplicados”. Envolveva, meramente, a conversão seja na realização de obras de infraestruturas, em Planos Diretores ou aquisição de equipamentos nos distintos municípios baianos, melhorando assim algumas das condições de vidas da população que recebia os investimentos do programa.

A CAR, em seu discurso é muito positiva. Os pacotes dos programas por ela apresentados já chegam fechados e prontos para execução, como dito acima. Devido à extrema carência de alguns dos municípios baianos, à semelhança de Miguel Calmon, qualquer proposta que pareça uma oferta de algo que melhore as condições de vida das comunidades, ao menos um pouco, é, em geral, bem vinda.

Segundo apontam periódicos elaborados e publicados pela CAR, a iniciativa dos convênios firmados sob sua coordenação alcançou a maior expressão e correta avaliação nos resultados obtidos, tais como “melhoria da qualidade de vida das populações, capacidade das municipalidades poderem atingir o desenvolvimento sustentável”, razões maiores do Produz.

[...] além de dotar municípios atendidos pelo programa com saneamento, drenagem, pavimentação, iluminação e melhor fluxo viário – interligando bairros, descentralizando o tráfego – seus recursos viabilizaram a extinção de transtornos ambientais, como decorrentes das chuvas ou da poeira acumulada nas ruas. (COPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL – CAR. 2004, p.67).

A CAR faz uma avaliação extremamente positiva de seus programas porque considera apenas o envolvimento dos beneficiados como única meta que deveriam alcançar. Houve, de fato, algum envolvimento? Sim ou não, de um modo ou outro, nos relatórios da Companhia será registrado que tudo correu muito bem, que houve desenvolvimento com sustentabilidade. É a ideia e função de quem redigiu os relatórios sobre os programas, porque assim deveria ser a avaliação, ou seja, sem uma abordagem crítica. Houve pavimentação? Sim. Mas, não ocorreu em todos os locais que dela precisavam. Houve saneamento básico? Sim, mas, não atendeu às demandas totais. Houve melhorias de infraestruturas de bairros? Sim, mas, atendeu apenas a

alguns, mediante critérios estabelecidos dentro dos conselhos criados para gerir os recursos. Isso, não está escrito nos periódicos.

Para a CAR, ao proporcionar modernização administrativa, com maior controle interno e melhor atendimento ao público, os recursos do Produr permitiram, também, a construção ou ampliação de mercados municipais e áreas para feiras livres, maior capacidade de dinamizar as produções básicas das economias desses municípios. Aspecto positivo do programa, mas, que precisa considerar que, dinamizar a economia local, é muito mais do que meras ampliações de áreas de feiras.

Ademais, ao contarem com apoio técnico e financeiro, para disporem de Código Tributário e Cadastro Técnico, os municípios passaram a gerir com maior disciplina seus tributos. Foi constatado que houve ampliação das bases tributárias, aumentando a arrecadação, o que levou à disponibilidade de mais recursos próprios e, evidentemente, capacidade para maiores investimentos em prol das comunidades, mesmo que modestos.

Prefeitos, secretários municipais, vereadores, representantes da iniciativa privada e associações comunitárias em Miguel Calmon, tiveram a possibilidade de constatar algumas mudanças ocorridas na cidade advindas do Produr, que não são tão impactantes quanto mostram os periódicos da CAR, mas, que melhoraram, de algum modo a vida da população residente no município, devido a sutis modificações na infraestrutura urbana e administrativa.

1.2.2 Produzir

De acordo com periódicos da CAR referentes ao Produzir, esta é a última versão de uma geração de programas que foram executados na região Nordeste do Brasil. Tal operação teve início pioneiro no estado da Bahia, em junho de 1996, exatamente em Miguel Calmon, com o objetivo de combater a pobreza rural. Utilizando-se das lições aprendidas no curso da execução de outros modelos, de acordo com artigo escrito por técnicos da CAR, na revista do Programa Produzir publicada em 2002, “[...] o programa tinha como objetivo corrigir os desvios oriundos dos anteriores e avançou na concepção de uma estrutura orgânica operada de

dentro para fora”, o que foi questionado por técnicos da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA).

É importante lembrar que os recursos, oriundos de qualquer programa, chegavam ao município com especificações sobre onde seriam aplicados. O que a CAR considera uma inovação é o fato de os recursos do Fumac-P chegarem sem especificação de onde deveriam ser aplicados. Essa especificação seria decidida na localidade, em assembleia dos conselhos. Contudo, os recursos chegavam em montante pouco significativo, quando se calculam aqueles destinados às áreas economicamente dinamizadas da Bahia, pelo poder estatal, aquele que determina onde avanços e atrasos se perpetuarão.

O programa teve como ponto de partida o beneficiário (ator/sujeito), para construir os mecanismos de implementação centrados na organização das comunidades e descentralização na gestão e aplicação dos recursos, dimensões estruturadoras do processo de participação efetiva dos beneficiados, o que de fato ocorreu e será descrito posteriormente.

A presença de uma insistente preocupação com o processo de organização, como componente dos programas, orientados para o pequeno produtor rural, em suas diferentes versões assumiu, no curso da história do programa, características marcadamente metodológicas.

A nova proposta do Produzir, segundo a CAR, coincide com um momento de transformações importantes no conteúdo do discurso político em relação à pobreza. Enquanto política pública e/ ou ação orientada para redução da pobreza saiu da indiferença para o centro do debate social, sob a orientação do Banco Mundial.

Porém o Banco Mundial nunca apresentou uma proposta de combate radical à pobreza. Seus investimentos decorrem de relações políticas de dependência que o Brasil possui com essa corporação internacional. O debate sobre o Banco Mundial, no Brasil e na Bahia, não ganhou visibilidade para o Governo do Estado da Bahia, que não mensurou as potencialidades de continuar a assistir às comunidades urbanas e rurais, anteriormente orientadas pela CAR na execução dos programas. O que comprovou que, não há um projeto de desenvolvimento para o Brasil, muito menos para a Bahia, levando em conta a execução de programas, como esses que ora estudamos.

Para a CAR esta política pública passou a ser vista como elemento indispensável às ações programadas, de médio e longo prazo. Sua institucionalização ganhou visibilidade e mudou de trajetória, saindo das estruturas burocráticas para a sociedade. Contudo, na realidade, os programas tiveram participação dos beneficiados que não tiveram uma perspectiva de “longo prazo”, uma vez que, não há acompanhamento das atividades do Conselho Municipal, depois de cessado o envio de recursos oriundos do Banco Mundial, que foram pontuais.

Os avanços no reconhecimento do papel das organizações sociais e do exercício da participação popular não decorreram da adoção de uma nova teoria, mas da constatação, pelo Banco Mundial, da importância de os beneficiados por qualquer programa participarem do processo de gestão de recursos, que tem como finalidade reduzir a pobreza rural. Porém, o Banco Mundial não deixou clara a concepção que tem de pobreza rural. Desta forma, houve efetiva participação e, através dela, melhorias, mas, não é simples mensurar a redução da pobreza, como o Banco Mundial e CAR tentaram fazer.

Para entender a ação participativa, no novo desenho do Produzir era necessário analisar o processo de operacionalização que se efetivou de fora pra dentro, a partir do estudo da proposta do Banco Mundial, da CAR e da prefeitura. E, posteriormente, analisar de dentro para fora, observando como os beneficiados se organizariam para que o Produzir fosse efetivamente implantado. Os mecanismos de implantação eram estruturas organizadas, cuja diferença não era apenas de grau, mas de conteúdo e, principalmente, de autonomia na gestão dos meios para o desenvolvimento dos projetos.

As organizações associativas se aproveitaram da carência das comunidades rurais e da natureza do programa, para estabelecer que qualquer benefício para uma referida área só aconteceria via associação. Nisto se identificou o potencial para realização bem sucedida do programa, uma vez que, as carências das comunidades rurais eram tão grandes que não foi difícil articular a orientação sobre como, nelas formalizar as associações. Assim, se determinou que, apenas via Comacor, as comunidades rurais poderiam ser beneficiadas, já que os recursos do Banco Mundial seriam geridos coletivamente, através do referido conselho.

Os mecanismos de implantação eram considerados, também, instrumentos de gestão, atribuindo ao programa forma e conteúdo. No nível operativo foram criados espaços públicos

para estabelecer critérios de seleção e análise das demandas oriundas das comunidades. Tratava-se de estruturas sobre as quais residia não apenas uma proposta metodológica implícita, mas, também, o cerne da nova concepção do programa, que teve a eficácia assegurada, na constatação de maior participação dos beneficiados.

O Produzir trabalhou com três modelos de projetos também chamados de programas: o PAC, o Fumac e o Fumac-P. Em Miguel Calmon foram implantados o PAC, mas, não há registros das ações oriundas dele. Sobre o Fumac existe apenas uma menção, numa primeira e única ata do Conselho de Associações, em 1996. Portanto, o Fumac-P foi escolhido para o estudo, por haver registros de sua implantação. Desse modo, destaca-se aqui, a execução do Fumac-P, originado do Produzir.

A). Produzir / Fumac-P

De acordo com técnicos da CAR, o que diferencia o Fumac-P dos outros programas é a incorporação de novas e mais complexas tarefas para o Comacor. Ademais, foi o primeiro de um conjunto de projetos que visava o desenvolvimento sustentável voltado para a escala local, ao menos no discurso técnico. Assim, competiria ao conselho a tarefa de coordenar o processo de gestão dos recursos, oriundos do Produzir, a partir do estabelecimento de ações, de médio e longo prazo, elaboradas coletivamente no Plano de Desenvolvimento Municipal ou Plano de Investimento Municipal (PIM).

O Fumac-P, com os outros projetos no âmbito do Produzir, assegurou a constituição de 3.578 associações, em 375 dos 407 municípios onde atuou. Em Miguel Calmon houve ganhos materiais e imateriais com sua implantação, sendo importante destacar que passou-se a se identificar uma considerável participação da população residente nas áreas rurais nas reuniões públicas que tinham como temática a tomadas de decisão sobre recursos financeiros do município.

O município de Miguel Calmon já tinha recebido recursos oriundos da CAR, desde o início da década de 1980. No entanto, naquela época, quando pouco se ouvia falar de associativismo, a

população rural deu pouca credibilidade aos projetos, por medo de “perder terra e contrair dívida”, como foi constatado em entrevistas.

No entanto, a partir da década de 90 do século XX, algumas associações já estavam organizadas e a população rural menos temerosa a respeito dessas inovações, por entender melhor a proposta do programa e de seus respectivos projetos.

A partir de 1996, não houve quaisquer resistências em atender às exigências da CAR para implantar o Fumac-P. No caso do Comacor, para sua criação, foi preciso que as forças políticas locais se articulassem e definissem aqueles que ocupariam os cargos de direção no momento da criação, para atender às determinações do programa.

Como mencionado anteriormente, o município foi beneficiado, em 1996, com os repasses iniciais de verbas do Produzir /Fumac-P, para o Comacor e, em 2006, com o último repasse. As associações se reuniam regularmente para definir os beneficiamentos, primeiro via Produzir / Fumac-P, depois com sua extinção, o Comacor foi reorganizado para gerir os recursos do Produzir. As reuniões do Conselho passaram a ser mensais e nelas eram discutidas e resolvidas as demandas das comunidades rurais do município, bem como aquelas relacionadas às comunidades que seriam consideradas objeto de ações prioritárias.

A interação entre os interesses do Comacor, da CAR e do Banco Mundial, mudou a dinâmica local. Salienta-se que foram identificados como os agentes, dessa mudança no âmbito municipal, respectivamente: a sociedade civil rural organizada, o Estado, o Banco Mundial e a Prefeitura de Miguel Calmon. Juntos conferiram nova dinâmica ao espaço rural do município, durante a vigência dos programas. Novos fluxos de recursos financeiros permitiram a construção e melhoria dos fixos, produzindo uma dinamização que atendeu aos interesses locais e institucionais. A comunidade queria melhorias nas condições de infraestrutura urbana e rural, e foi relativamente atendida, considerando-se o total dos recursos financeiros aplicados e a lista de obras prioritárias. O Banco Mundial determinava que os beneficiados pelos programas deveriam estar à frente da gestão dos recursos e assim ocorreu.

A CAR afirmou que o programa contribuiu com significativas ações para o desenvolvimento sustentável do Estado e que seus resultados demonstraram o grau de excelência alcançado pela empresa. Contudo, a companhia não fez questão de analisar indicadores de

desenvolvimento econômico e social, pois, se o fizesse, verificaria que não houve avanços significativos na economia local. Houve atendimento às necessidades básicas, sem redução da pobreza e sem maiores avanços sociais.

1.3 ASSOCIAÇÕES RURAIS E OS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO

Nesta pesquisa, analisam-se questões pormenorizadas do espaço rural, das relações políticas, econômicas e sociais de Miguel Calmon-Ba, a partir da interação entre os diversos agentes sociais articulados. Considerando os graus de participação da população, foi possível identificar impressões aparentes na análise política da dinâmica de funcionamento das articulações dos núcleos de associações, através do Comacor.

O associativismo, assim como outras formas de organização de pessoas, pode fazer parte de um modelo de gestão participativa que contribua para a melhoria das condições de vida da população. Levando-se em consideração o pensamento de Souza (2006b), apenas uma análise particular de uma forma de associativismo, num determinado lugar, daria conta de identificar a participação popular considerada por ele e outros autores, como fundamental para que uma comunidade, ou comunidades, passe por mudanças positivas. Ainda na concepção do mesmo autor, essa é uma característica intrínseca do desenvolvimento, que só acontece de forma efetiva quando os beneficiados com recursos para reduzir a pobreza, decidem o que fazer para promover as melhorias desejadas e/ou necessárias.

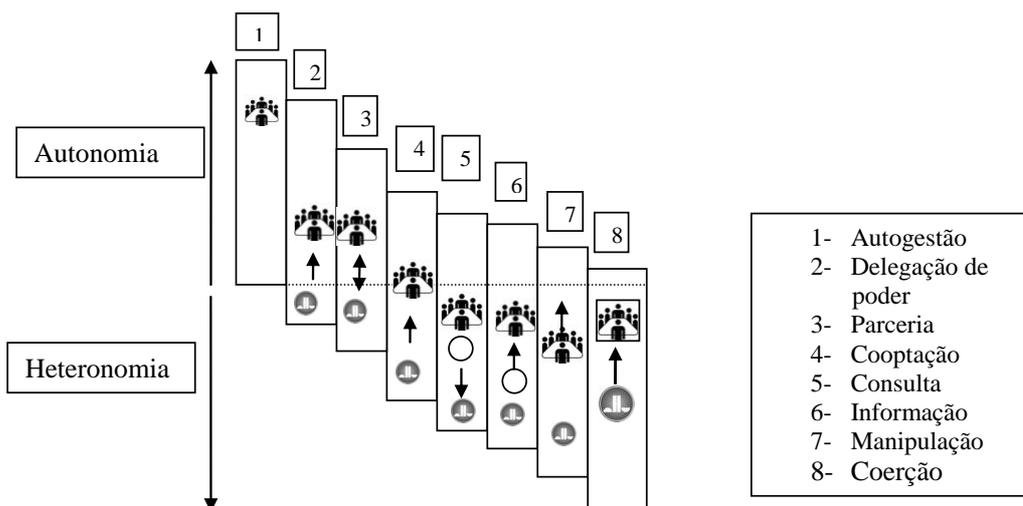
“Os instrumentos de planejamento e as rotinas de gestão, por mais relevantes e criativos que sejam, só adquirem plena legitimidade ao terem a sua operacionalidade e a sua implementação debatidas, deliberadas e monitoradas pelos cidadãos” (SOUZAb, 2006, p. 33). Dessa forma, legitima-se a participação popular, com indícios de autonomia plena ou relativa e se a destaca como condição imaterial para que ocorra desenvolvimento.

Partindo desse pressuposto, torna-se relevante para esta pesquisa a análise do grau de participação das associações rurais em Miguel Calmon-Ba, como articuladoras das comunidades para debates e produção de consensos quanto à distribuição equitativa dos recursos oriundos do Banco Mundial e Governo do Estado, repassados e monitorados pela CAR, entre as 66 associações do Comacor (Figura 6).

Para analisar os graus de participação utilizou-se a escala proposta por Souza (2006b). Segundo o autor, é possível identificar graus de participação popular analisando alguns indicadores, chamados por ele, de Graus de Participação (Gráfico 01).

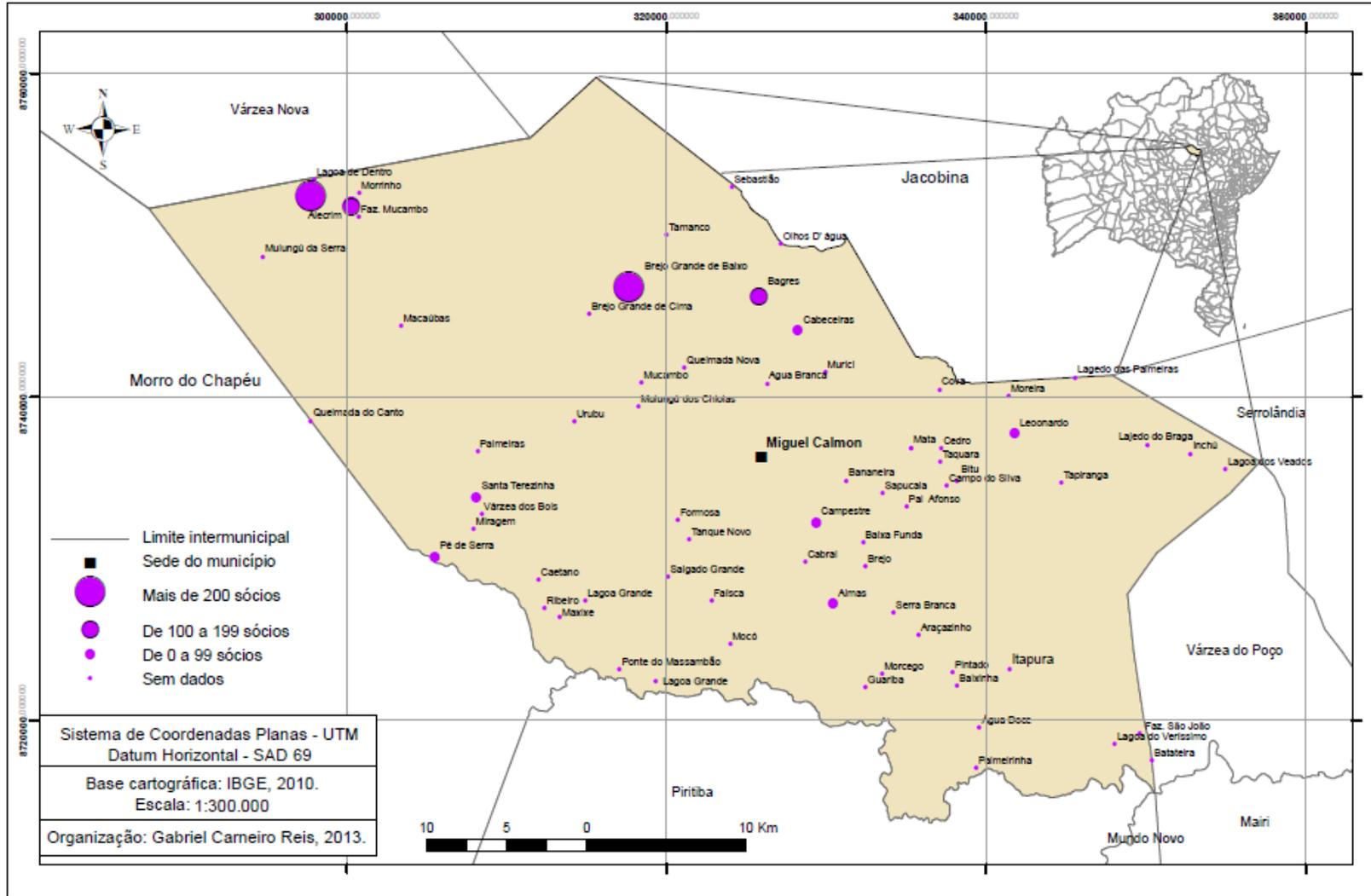
A partir da leitura do gráfico é possível concluir que os primeiros graus indicam uma sociedade próxima da autonomia, entendida por Castoriadis (1982, p.124) como “o domínio do consciente pelo inconsciente” e, os últimos, indicam sociedades marcadas pela heteronomia que seria o oposto da autonomia. “É a legislação ou a regulação pelo outro”, quando “[...] a autonomia é minha lei, oposta à regulação inconsciente que é uma lei outra, a lei do outro que não sou eu”. (CASTORIADIS, 1982, P. 124).

Gráfico 01
Graus de Participação Popular



Fonte: SOUZA (2006b, p.414), adaptado por Juliana Leal.

Figura 6
Associações rurais do Comacor, segundo seus sócios – Miguel Calmon, 2012



Para Souza (2006b), o oitavo grau, a *coerção*, ocorre quando há máxima restrição da autonomia individual e coletiva. No sétimo grau, a *manipulação* — diferente da coerção —, a participação atingida é ludibriada, ao ser induzida mediante o uso maciço de propaganda ou de outros expedientes. Na *informação*, sexto grau, o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas com forte intencionalidade manipulatória. Com o quinto grau, chamado de *consulta*, o Estado informa os beneficiários ou atingidos por uma intervenção, no entanto, não há garantias de que a opinião da população será respeitada e considerada na tomada de decisão.

A *cooptação*, quarto grau, se identifica ao esquema participativo que conta com a “captura” de indivíduos convidados a integrar postos na administração, podendo desmobilizar a coletividade. Com a *parceria*, terceiro grau, há um compartilhamento do poder decisório. Na *delegação de poder*, segundo grau, o Estado abdica do poder para que a sociedade civil tenha a palavra final. No primeiro grau, que já é a *autogestão*, não há uma instância de poder “separada” do restante da sociedade.

Partindo das considerações sobre os graus de participação de Souza (2006b) é possível que, analisando políticas de incentivo à participação, vários graus diferenciados de autonomia sejam identificados, uma vez que:

Os “graus de participação” se diferenciam de modo complexo no espaço e no tempo, sendo altamente sensível a variações escalares. Vendo as coisas de um jeito prático, construir uma escala de avaliação tal como a apresentada, é um artifício bastante útil. No entanto, deve-se tomar cuidado para não cair na armadilha do positivismo, buscando fronteiras muito claras, onde elas nem sempre existem, e procedendo-se a extrapolações ou interpolações temerárias, ignorando-se que, em um mesmo município, em uma mesma administração e até no interior de uma mesma institucionalidade níveis distintos de consciência participativa podem coexistir, de modo, às vezes, bem contraditório. (SOUZA, 2006b, p. 420).

O todo contraditório que é o espaço, na escala de análise local, torna possível a identificação dos graus de autonomia e heteronomia das associações convivendo simultaneamente. Essas realidades paradoxais convivem num mesmo lugar e são observáveis a partir da análise do histórico de como a participação popular acontece nas associações e em seus desdobramentos perceptíveis nas paisagens do espaço rural (re) produzido.

O espaço geográfico é produzido, e “[...] as relações de produção regulam e controlam o movimento de conjunto de forças produtivas, coordenando-as como meios de produção e liberando ou bloqueando a continuidade do desenvolvimento” (MOREIRA, 2007, p. 64 e 72).

Desta maneira, as ações dos agentes sociais sobre o espaço podem produzir desenvolvimento, entendido como sinônimo de uma mudança socioespacial qualitativa e sem necessariamente ocorrer crescimento econômico.

Com o associativismo, a sociedade civil é articulada, juntamente com os gestores públicos para promover a participação popular. Logo, os elementos constitutivos dessa participação podem ser fatores essenciais para a produção do espaço rural e de desenvolvimento, mesmo em relações desiguais de acesso e distribuição de renda.

“O espaço capitalista é um espaço de relações contraditórias, porque comandado pela lei do desenvolvimento desigual e combinado, o arranjo espacial econômico compreenderá inúmeras desigualdades” (MOREIRA, 2007, p. 73). No entanto, onde há efetiva participação, é possível identificar a redução das desigualdades socioespaciais.

Esse naipe de contradições vai conduzir as relações espaciais no sentido da hegemonia e da coabitação, como forma de lhe dar encaminhamento. A prevalência da centralidade leva à disputa pela hegemonia. A prevalência da alteridade leva os problemas a se resolverem por si próprios na coabitação (MOREIRA, 2007, p. 90).

Prosseguindo com a concepção de Moreira (2007), em Miguel Calmon, tem-se que mesmo no Conselho, houve e há, na maioria das vezes, busca das soluções dos problemas mais gerais, numa atuação conjunta, articulada para que a comunidade rural tenha melhorias de suas condições de vida.

Segundo Arendt (1998, p. 23), “[...] os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças”. As diferenças entre as comunidades rurais eram muitas, especialmente no acesso à água, à energia elétrica, a sistemas de reservatórios de água para atendimento humano e animal em épocas de estiagem, acesso a estradas em condições de melhor acesso à sede do município. Estas são algumas diferenças que foram atenuadas a partir do conselho, onde, entre as associações se definiam as obras e quais melhorias deveriam ser votadas como prioritárias.

Marcada por uma disparidade entre participação nas decisões políticas da área rural e a urbana, a participação popular da comunidade rural nas decisões políticas municipais, via conselho, os tornou menos diferentes, menos desiguais no acesso a serviços públicos, relacionados à educação, saúde e outros.

Desse modo, a população local, ao se reunir para resolver problemas e ao se organizar politicamente para interesses diversos, corrobora o pensamento de Soja, que afirma que:

O espaço não é um objeto científico afastado da ideologia e da política; sempre foi político e estratégico. Se o espaço tem uma aparência de neutralidade e indiferença em relação a seus conteúdos, e desse modo, parece ser ‘puramente’ formal, a epítome da abstração racional, é precisamente por ter sido ocupado e usado, e por já ter sido foco de processos passados cujos vestígios nem sempre são evidentes na paisagem. O espaço foi formado e moldado a partir de elementos históricos e naturais, mas esse foi um processo político. O espaço é político e ideológico (SOJA, 1993, p.31).

Quando a população local se articula, interesses das comunidades são debatidos e soluções são traçadas coletivamente. Logo, se a política local privilegia comunidades e desprestigia outras, reproduz a desigualdade, não havendo desenvolvimento ou melhoria socioespacial. Por um lado, quando há desigualdade nos acessos aos investimentos públicos e heteronomia nas relações políticas, as possibilidades de ocorrer desenvolvimento são diminuídas. Por outro, quando há justa distribuição de recursos e igualdade na atenção às necessidades básicas das comunidades, existe a possibilidade de haver desenvolvimento socioespacial na produção do espaço — rural inclusive — e autonomia nas relações políticas locais.

Para tanto, avaliar essas questões foram analisadas as atas e compilados os resultados de entrevistas com as lideranças (as atuais e anteriores) das respectivas comunidades. Vários graus de participação foram identificados (de 1996 até meados de 2012) refletindo a realidade, passível de incentivo à promoção da democracia. Democracia entendida, segundo Sandroni (1994, p. 91), como “um regime de governo que reconhece o direito de todos os membros da sociedade a participarem das decisões políticas, direta ou indiretamente”. Desta forma,

[...] a falta de participação da comunidade é apontada, na literatura produzida pelas principais instituições internacionais na área de desenvolvimento, como uma das principais causas de fracassos de políticas e

de projetos de diferentes tipos, visto que tem se tornado cada vez mais aceita nos últimos anos, no Brasil, a ideia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem uma participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas (BECKER; BANDEIRA, 2000, p. 26).

Partindo desses pressupostos, quanto mais autônoma for uma sociedade, maiores serão as possibilidades de desenvolvimento, pois evidenciará que há maior envolvimento da população no direcionamento de estratégias que estão relacionadas aos incentivos à melhoria das condições de vida de um dado lugar (SANDRONI, 1994).

Apesar de alguns autores considerarem que a “[...] sociedade está dominada pelo Estado e atua segundo a lógica dele e em muitas circunstâncias a força da sociedade civil se dilui e, frequentemente, se perde” (MARTINS, 1994, p.13), na escala local, é possível identificar onde a sociedade civil é atuante e com o mesmo nível de importância que o agente que representa o poder do Estado.

Apenas na escala local, onde as relações sociais podem ser analisadas com maior proximidade, é possível identificar com clareza os graus de participação e assim avaliar uma dada política pública. Isso porque “[...] o local vem sendo alçado à principal escala para a busca de convergência entre os objetivos econômicos e aqueles relativos à cidadania, incremento da participação popular e melhoria da qualidade de vida”. (BRAGA, 2002, p. 23).

Em Miguel Calmon foram identificados diversos graus de participação nas várias associações. No entanto, pode-se verificar que, em nenhuma delas houve elementos de coerção ou manipulação. Existiam parcerias pontuais, nos períodos de intensa atividade político eleitoral, e distante desses períodos, quase não havia proximidade da prefeitura como agente de parceria na resolução dos problemas enfrentados por sua população rural, mesmo quando havia presidentes do conselho como pessoas ligadas diretamente à gestão municipal.

Hoje, verifica-se desestímulo na população para continuar frequentando o Comacor, principalmente, porque a CAR extinguiu o envio de recursos destinados, via conselho, às comunidades rurais de Miguel Calmon, desde 2006,. Desse modo, sem a efetiva presença do poder público municipal (representado pela pessoa do prefeito que centralizava, até o final de 2012, muitas das decisões referentes aos gastos no município), o Comacor “perde” sua importância social diante da população rural, no enfrentamento e atendimento de suas

demandas básicas imediatas. Deste modo, há autonomia na discussão e deliberações referentes ao que a população rural precisa, assim como há também interesse da comunidade em se tornar menos desigual, relativamente a outras comunidades, especialmente as urbanas, no acesso a serviços públicos. Contudo, com a retirada de investimentos financeiros da CAR e desinteresse da prefeitura em descentralizar o poder de decisão, a autonomia do Conselho se vê diminuída. Esse, por si mesmo, não pode garantir nenhuma melhoria para as associações, que precisam se reunir e discutir suas demandas com os poderes públicos, de modo a obter recursos financeiros para o atendimento dessas. O que não ocorre.

Ademais, sendo 2012 um ano eleitoral, foi possível identificar maior aproximação do prefeito e dos vereadores com o Comacor, que anteriormente pouco ou nunca participavam das reuniões públicas e mensais do Conselho. Logo, a heteronomia é a marca da gestão que segue princípios clientelistas. Descentralizaram-se recursos e decisões apenas para um fim específico, que foi gerir recursos coordenados pela CAR, mas, a autonomia ficou restrita ao Conselho, pouco importante para o planejamento dos recursos financeiros do município. Tornar-se autônomo enquanto poder político local significaria romper com o jeito tradicional de fazer política. Projeto ousado e democrático demais. A sociedade calmonense ainda não tem discernimento sobre como romper com o que a oprime sob a forma de populismo autoritário.

**CAPÍTULO 2: ASSOCIAÇÕES, PRODUÇÃO DO ESPAÇO RURAL E
DESENVOLVIMENTO EMMIGUEL CALMON – BA**



Fonte: Foto da Autora. agosto /2012.

Nesta etapa da pesquisa procurou-se fazer um painel histórico sobre a dinâmica do associativismo de Miguel Calmon, recorte espacial do estudo. Pretendeu-se, ao longo do capítulo, apresentar uma descrição das melhorias observadas em seu espaço rural, a partir do associativismo, bem como se essas conferem ou não desenvolvimento para o município, tendo como base de referência, entrevistas realizadas com líderes de associações de setembro de 2011 a meados de 2012.

2.1 HISTÓRICO DO ASSOCIATIVISMO EM MIGUEL CALMON

Para Castro (2013, p. 67) “O espaço brasileiro é marcado por fortes disparidades: de povoamento, de atividades produtivas, de distribuição de renda, de educação, de equipamentos sociais etc., além de ser recortado em unidades federativas-estados e municípios de tamanhos muito variados”. Desta forma, ainda segundo Castro, “[...] esta diferença existe também em relação à disponibilidade de equipamentos e às características dos espaços políticos que reúnem as condições essenciais para que a cidadania seja exercida”.

Há disparidades e muitas desigualdades na análise política, econômica e social geral dos municípios brasileiros. Contudo, as mais graves, estão aqui, no Nordeste. Estão no sertão da Bahia, no semiárido esquecido na pauta de investimentos e lembrado na pauta de clientelismo, atendo essencialmente aos interesses das classes dominantes, visto que “[...] o arranjo do espaço é o fruto do processo de seletividade definido pelo interesse da classe hegemônica. E o ordenamento de regulação que daí vem é o que emerge do atravessamento de interesses e hegemonia classistas das classes que dominam” (MOREIRA, 2007, p. 207).

A sociedade atual vive um processo de transformação de paradigmas devido às mudanças impostas pela globalização, que aumentaram as desigualdades dos povos do mundo, tornando ações coletivas e locais, mais eficientes em torno de problemas sociais relacionados às comunidades rurais ou urbanas. Desse modo, o conceito de “participação cidadã” passa a ser aplicado no município de Miguel Calmon visando a melhor compreensão do associativismo local.

Nesta pesquisa, a participação cidadã é entendida como aquela expressa por Teixeira que

[...] tenta contemplar: primeiro, o ‘fazer ou tomar parte’ no processo político social, por indivíduos, grupos, organizações que expressam interesses, identidades, valores que poderiam situar-se no campo do ‘particular’, mas atuando num espaço de heterogeneidade, diversidade e pluralidade. (TEIXEIRA, 2001, p.48)

E o segundo, “o elemento ‘cidadania’, no sentido cívico enfatizando as dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidades de deveres” (TEIXEIRA, 2001, p.48).

Em Miguel Calmon, grupos se organizaram para expressar seus interesses num espaço com muitas comunidades rurais e problemas comuns, porém diversos – num leque de necessidades ora homogêneas, ora heterogêneas. Neste universo de diversidade, o associativismo aparece como uma das alternativas para resolver as demandas da população, dado que, este foi o único caminho para que, recursos estrangeiros fossem aplicados na resolução de problemas comunitários. Logo, compreende-se que, o associativismo em Miguel Calmon não foi decorrente de consciência coletiva e política, mas, da necessidade extrema de assegurar direitos, quase sempre negados aos pobres. Direitos a terem suas necessidades básicas atendidas.

Da leitura de Santana e Miranda (2009, p. 29) observou-se que, a zona rural de Miguel Calmon tem três distritos e 66 povoados.

Ademais, o movimento de criação das associações teve início, em 04 de agosto de 1986, com a Associação de Desenvolvimento Comunitário do Distrito de Itapura, que teve o apoio da empresa Química Geral do Nordeste (QGN) — responsável pela exploração de barita na localidade, com sede em Feira de Santana-Ba. Em seguida, foi criada a Associação Comunitária e Agrícola do Povoado de Mulungu da Serra, com incentivos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia (Emater-BA) e do Projeto Nordeste¹³. É sempre conveniente lembrar que essas associações se originaram por indução desses

¹³ Tanto a Emater-BA quanto o Projeto Nordeste foram executados na década de 1980, no interior da Bahia, segundo interesses de líderes antigos de associações rurais. Também eram projetos e/ou programas do Governo do Estado da Bahia financiados pelo Banco Mundial tendo como objetivo redução da pobreza na região Nordeste.

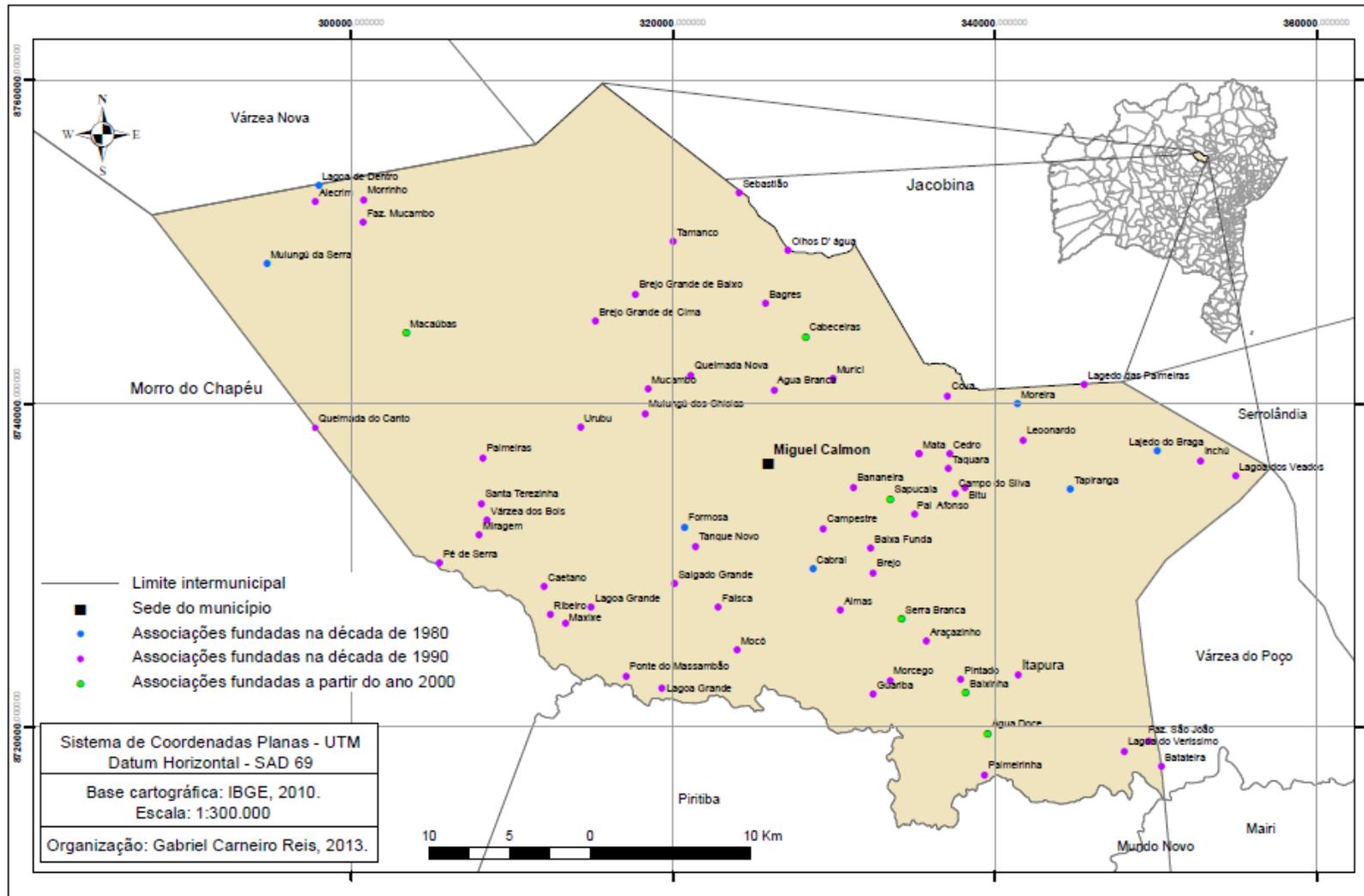
organismos, a partir da aplicação de montantes de recursos que eram destinados à melhoria das condições de vida e trabalho das áreas rurais.

Ainda de acordo com Santana e Miranda (2009, p. 30), em 1987, foram criadas as associações dos povoados de Lagoa de Dentro, Lagedo do Braga e Cabral. Em 1988, surgiu a associação de Formosa, em 1989, as de Tapiranga e Moreira e, em 1990, os povoados de Queimada do Canto e Queimada Nova constituíram suas associações (Figura 8). Todas essas tinham como objetivo, quando criadas, o desenvolvimento da agricultura local e melhoria das condições de vida de suas respectivas comunidades.

De acordo com as informações levantadas nas entrevistas de campo, constatou-se que, na mesma década de 1980, mas, em período anterior à criação das associações supracitadas, foi instituído o Conselho Municipal de Associações, com o objetivo de gerir os recursos do Projeto Nordeste. Nessa época, a população rural temia perder terras e/ ou contrair dívidas, assim esse projeto não teve grande engajamento com as práticas associativistas verificadas no período¹⁴. Esse descrédito, por parte da população rural, possibilitou a dissolução do Conselho Municipal de Associações, por aproximadamente uma década.

¹⁴Informação obtida através de um líder de antiga associação, mas, na CAR não foi encontrado qualquer documento referente ao Projeto Nordeste que pudesse ser consultado.

Figura 7
Associações rurais do Comacor, segundo suas datas de fundação – Miguel Calmon, 2012



O Conselho Municipal de Miguel Calmon foi reativado em 20 de março de 1996, pelo prefeito da época, Ronan Oliveira Mota, para gerir recursos do Programa Produzir/Fumac e posteriormente, Fumac-P (Ata do Conselho Municipal de Associações Comunitárias, março de 1996). O Conselho reiniciou as atividades com 21 associações¹⁵ e ao final do recorte deste estudo (meados de 2012), este número já havia ultrapassado 60. Concomitantemente, passou pela mudança de sua nomenclatura para Comacor. Nesse momento da história do município, as comunidades rurais, com mais informação e consciência, já se mostravam mais receptivas aos programas.

Pode-se considerar, portanto, que a produção espacial rural em Miguel Calmon ganhou uma nova dinâmica, a partir da articulação destas comunidades em associações, na busca por melhorias para seu espaço— maior acessibilidade aos serviços públicos, e também, com a participação nos processos decisórios em torno da gestão pública municipal.

O associativismo foi induzido pelos diversos agentes sociais que atuavam, e ainda atuam, no município, tais como: Prefeitura Municipal, Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (representada pela CAR) e Banco Mundial, principalmente. As políticas públicas voltadas à população aí residente, a partir da década de 1990, possibilitaram de alguma maneira, melhorias das condições locais de vida. E assim, foram minimizados os problemas das comunidades — no que concerne ao êxodo rural, mais intensamente observado no período anterior à chegada dos Projetos — e a prática do associativismo no município. Contudo, não houve uma dinamização da economia nas áreas rurais, pois quando os índices de desenvolvimento econômicos compilados pela SEI foram consultados, constatou-se que a posição ocupada pelo município em 2002 era a 129ª e em 2006, ano dos últimos repasses para o município, passou a ocupar a posição 207ª. Houve melhorias? Sim. Mas, desenvolvimento ou desenvolvimento sustentável? Os dados dizem que não.

¹⁵ Essas associações faziam parte das comunidades rurais de: Queimada Nova, Água Branca, Queimada do Canto, Palmeiras, Cabral, Lagoa de Dentro, Macaúbas, Olhos d'água, Formosa, Bagres, Tamanco, Maxixe, Mulungu dos Chiolas, Brejo Grande, Miragem, Baixa Funda, Urubu, Salgado Grande, Campestre, Faísca e Cabaceiras.

2.2 PRODUÇÃO DO ESPAÇO RURAL EM MIGUEL CALMON POR MEIO DO INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR

O espaço geográfico é composto por um conjunto de formas, funções, estruturas e processos, sendo, usualmente, transformado pelos diversos agentes sociais. Não obstante, esse é produzido e reproduzido segundo os elementos visíveis, as formas e as funções e aqueles que se tornam perceptíveis com uma pesquisa sobre a história de atuação dos atores no espaço, a estrutura e os processos (SANTOS, 1993).

É importante lembrar que Miguel Calmon está localizado no semiárido da Bahia, não fazendo parte dos Eixos de Desenvolvimento econômico do estado. Esta constatação somada às demandas¹⁶ mais simples dos munícipes, possibilitou que esse fosse atendido pelo que institucionalmente é chamado de políticas públicas para redução da desigualdade no Nordeste. Essas políticas, na Bahia, foram denominadas de Produz e Produzir, tendo como foco, a melhoria de infraestrutura do município e redução da pobreza rural, respectivamente, características já citadas neste trabalho.

A gestão municipal vinha se defrontando com impedimentos para sanar as inúmeras necessidades de melhorias em seus espaços urbanos e rurais, pois, afinal dispunha de uma receita insuficiente para gerir seus gastos primários – pagamento de funcionários, manutenção de postos de saúde, escolas, entre outras. Levando-se em conta tal cenário, os programas da CAR e as políticas públicas para a redução da pobreza rural, se constituíram em alternativas para dirimir os problemas enfrentados pelos gestores municipais. Certamente, quando se tem poucos recursos financeiros, não se constitui prática de gestão, a instituição de assembleias para que população opine quanto às deliberações em relação aos gastos do orçamento.

Souza (2004, p. 77) reconhece que, na maioria das cidades “[...] a utilização e a gestão desses recursos é feita pelos órgãos e instituições da prefeitura, não contando, habitualmente, com nenhuma participação da sociedade civil”, o autor prossegue “[...] são os políticos eleitos pela população que preparam, votam e administram o orçamento público”. Ou seja, de modo geral

¹⁶ No que concerne aos serviços de infraestrutura (saneamento básico, energia elétrica) em bairros periféricos, criação de espaços de lazer, entre outras.

não há participação da população na elaboração do orçamento municipal, que uma vez preparado, é votado pelos vereadores.

Em Miguel Calmon, assim como em muitos outros municípios baianos, isso não é diferente. Com uma estrutura política fortemente marcada por um histórico coronelista¹⁷, o que influencia, de alguma maneira, o perfil do gestor são ações que têm como diretriz “o mando”¹⁸, em que o prefeito centraliza a maioria das decisões. Acrescente-se a isso o fato de que os munícipes não tinham quaisquer informações quanto à possibilidade de participar da gestão e aplicação de recursos públicos.

Nesse contexto, o Produzir e o Produzir ganham uma importância singular, já que tiveram como princípio de execução, a organização de associações com o intuito de que os beneficiados fossem aqueles que iriam gerir os recursos financeiros, organizados num conselho municipal de associações e não mais o gestor sozinho.

Saliente-se que foi o Banco Mundial, por meio da CAR, que orientou de forma taxativa como seria o processo de participação, visando sua efetividade. De acordo com o regimento interno do Comacor¹⁹, inicialmente (em 1996), ele foi presidido por um lavrador eleito pelos associados e, a partir da segunda gestão passaram a ser eleitos políticos (os vice-prefeitos) com a aprovação da maioria dos líderes de associações nas assembleias, por estarem ligados à gestão municipal e serem também produtores agrícolas ou oriundos da zona rural.

O repasse dos recursos dos programas para o município e as etapas de execução e avaliação não foram documentadas pela CAR e viabilizados à consulta pública. No entanto, no Comacor (fato verificado pelo acesso às atas das reuniões mensais desde 1996 até 2012, bem como as entrevistas realizadas *in loco* entre setembro e dezembro de 2011 e, as participações nas reuniões do Conselho, desde 2007) foi possível constatar as melhorias que as revistas da CAR indicaram como resultados satisfatórios.

¹⁷ O Coronelismo pode ser entendido como “o poder exercido por chefes políticos sobre parcela ou parcelas do eleitorado, objetivando a escolha de candidatos por eles indicados” (JANOTTI, 1981, p. 7). Caracteriza-se pelo rígido controle dos chefes políticos sobre os votos do eleitorado, constituindo os ‘currais eleitorais’, e produzindo o ‘voto de cabresto’” (MARTINS, 1981, p. 46).

¹⁸ Poder de mandar de uma elite com herança coronelista.

¹⁹ O regimento interno do Comacor começou a ser elaborado no ano de sua reativação, mas, até hoje, está inconcluso, bem como os estatutos que regem as associações que o integram.

Os recursos do Produr melhoraram a infraestrutura física da sede municipal de Miguel Calmon, no que tange à organização do trabalho feito pela equipe gestora. O Produr destinou recursos em maior monta para as comunidades rurais, como extensão do Produr. Os programas somaram, em sua execução, um investimento de mais de três milhões de reais no município, como já foi dito. Implicou em melhorias quantitativas e qualitativas.

O associativismo urbano foi incipiente, apesar de ter incentivado a população a se organizar de forma coletiva na busca por melhorias para seus bairros. Com os recursos do Produr foi possível uma mudança na dinâmica da administração do município, com a implantação de um Infocentro (para oferecer os munícipes, acesso à internet) e houve, também, a informatização de alguns setores da prefeitura. Além disso, realizou-se a pavimentação de áreas periféricas, ocupadas por residentes, que se dividem entre vida urbana e rural e, por outro lado foi possível também aumentar a vazão do Rio Bananeiras, evitando que houvesse enchentes, como as que ocorriam costumeiramente com prejuízo para a região próxima ao rio.

Contudo, destacamos que, no caso do aumento da vazão do Rio Bananeiras, foi uma obra cara que atendeu suficientemente no curto prazo. O rio precisava e ainda precisa de revitalização. As enchentes ocorrem em função do assoreamento do mesmo, assim como da retirada da mata ciliar. Logo, muito recurso foi aplicado num tempo curto, sem a devida reflexão e estudo do que seria mais correto fazer para que as obras fossem executadas de modo a garantir ganhos de longo prazo. Em poucos anos, exatamente a área onde houve o alargamento da vazão do rio voltou sofrer novas enchentes. Dessa forma, reconhecer as melhorias é necessário, mas verificar possíveis falhas e o que poderia ter sido feito e que não foi é igualmente necessário e importante.

O Produr vigorou no município, entre 2001 e 2004, quando deixou de financiar melhorias do espaço urbano. A partir de então, foi inserido, em Miguel Calmon, o Programa Produzir com o objetivo direcionado para a população rural. Este destinou maior fluxo de recursos às áreas rurais do município, o que possibilitou aos residentes da sede, que tinham propriedades agrícolas, que deixassem de fazer parte das associações urbanas (que gradativamente perdiam força).Essas pessoas passaram a se articular às rurais, sendo que algumas comunidades que já decidiam por si mesmas suas demandas, passaram a resolvê-las coletivamente.

No Programa Produzir, os investimentos oficialmente registrados pela CAR foram as obras, a seguir, relacionadas: instalação de postos telefônicos nos povoados de Cabral (Figura 8), Moreira e Palmeirinha; construção de casas de farinha (Figura 9) e implantação de energia elétrica nos povoados de Mocambo, Murici e Queimada do Canto, onde o plantio e a produção de derivados da mandioca eram os meios de sobrevivência; construção de barragens para abastecimento de água nas localidades de Tapiranga, Água Branca, Itapura, Brejo Grande (Figura 10), Faísca, Tamanco, Urubu, Lagoa de Dentro, Queimada Nova, Bagres, Palmeiras e Olhos D'água de Cima; construção do centro de abastecimento no distrito de Tapiranga, que passou a ser reconhecido como o centro de abastecimento para a comunidade local e povoados circunvizinhos.

Figura 8
Posto telefônico no Povoado do Cabral



Fonte: Foto da Autora, agosto / 2012

Figura 9
Barragem para abastecimento de água do Povoado de Brejo Grande



Fonte: Foto da Autora, agosto / 2012

Houve a implantação do sistema simplificado de abastecimento de água em comunidades rurais como: Cabral, Queimada Nova, Ponte do Massambão, Maxixe, Faísca, Ribeiro, Itapura, Miragem, Água Branca, Tanque Novo, Lagedo do Braga²⁰ e Taquara. Instalação de energia

²⁰ Salienta-se que em Lagedo do Braga e outros povoados as comunidades usavam água proveniente de um chafariz, sem quaisquer tratamentos. De modo geral, os moradores das áreas mais distantes do chafariz usavam

elétrica nas comunidades de: Almas, Baixa Funda e Murici; Mecanização agrícola (aquisição de tratores) para as comunidades: Água Branca, Faísca e Cabral. Construção da ponte de concreto, para melhoria das condições de locomoção de residentes na comunidade rural de Leonardo. Aquisição de terrenos para construção de hortas comunitárias no Povoado de Água Branca (Figura 11).

Figura 10
Casa de farinha no Povoado de Murici



Fonte: Foto de Elmo Coutinho / 2009

Figura 11
Hortas comunitárias no Povoado de Água Branca



Fonte: Foto de Elmo Coutinho / 2009

Além das obras elencadas no sistema de consulta de convênios da CAR, o Produzir beneficiou iniciativas tomadas pelo Comacor, em assistência a subprojetos. Estes elaborados coletivamente no Conselho, em 2004, e geridos pelo mesmo, chamados de Plano de Investimento Municipal (PIM) (Quadro2).

Quadro 2

Relação dos projetos/propostas, por ordem de prioridades, eleitas em discussão e localização

Nº de Ordem	Projetos/Propostas	Localização
1.	Recuperação da Ponte	Moreira
2.	Trator com implementos	Brejo Grande de Cima
3.	Trator com implementos	Brejo Grande de Baixo
4.	Casa de farinha com fecularia	Mucambo e Morrinho
5.	Casa de farinha com fecularia	Salgado Grande
6.	Sanitário	Cabral

animais, em repetidas viagens, para carregar a água destinada ao uso doméstico (em enormes vasilhames) que seria utilizada no abastecimento das cisternas das casas.

7.	Fábrica de Laticínio	Tapiranga
8.	Energia Solar	Pintado
9.	Sanitário	Macaúbas
10.	Sanitário	Alecrim
11.	SSAA	Urubu
12.	SSAA	Pé de Serra
13.	Energia	Olhos D'Água
14.	SSAA	Brejo, Bananeira, Sapucaia
15.	Energia	Bagres
16.	Fábrica de doces	Itapura
17.	Barragem	Queimada do Canto
18.	Kit de Irrigação	Ponte do Massambão
19.	Energia	Serra Branca
20.	Casa de farinha	Mocó
21.	Barragem	Mulungu da Serra
22.	SSAA ampliação	Morcego
23.	Energia	Faísca
24.	Sanitários	Murici
25.	Kit de irrigação	Queimada Nova

(continua)

Nº de Ordem	Projetos/Propostas	Localização
26.	Energia	Batateira
27.	Casa de farinha	Lagoa Grande
28.	Aquisição de terra	Palmeira
29.	SSAA	Curral Velho
30.	Estrada	Almas
31.	Casa de Farinha	Maxixe
32.	Kit de irrigação	Água Branca
33.	Energia	Tanque Novo
34.	Recuperação de casas	Covas
35.	Energia	Miragem
36.	Casa de farinha	Formosa
37.	Casa de farinha	Ribeiro
38.	Casa de farinha	Pai Afonso

39.	SSAA	Água Doce
40.	Casa de Farinha	Leonardo
41.	Barragem	Baixa Funda
42.	SSAA Ampliação	Campestre
43.	Kit de irrigação	Lagoa de Dentro
44.	Reforma de casa	Baixinha

Fonte: Elaborado pela Autora, a partir de informações extraídas do PIM do Fumac-P de 2004.

Mediante a identificação dos elementos socioespaciais foram notadas mudanças qualitativas, a partir do beneficiamento dos programas Produz e Produzir (Figuras 12, 13, 14 e 15).

Figura 12
Sistema para abastecimento de água no Povoado de Bananeiras



Fonte: Foto da Autora, agosto / 2012

Figura 13
Banheiros para povoado de Bananeiras



Fonte: Foto da Autora, agosto / 2012

Figura 14
Quadra de esportes e PSF no Povoado de Brejo Grande de Cima



Fonte: Foto da Autora, agosto / 2012

Figura 15
Sede da Associação do Povoado Brejo Grande de Baixo



Fonte: Foto da Autora, agosto / 2012

Tais mudanças ocorridas no espaço rural podem ser consideradas como ações que produziram melhorias significativas, não “desenvolvimento” em Miguel Calmon, como afirmam os artigos produzidos pelos técnicos da CAR. Essa afirmação decorre da grande proximidade que tivemos na computação dos dados para analisar estas políticas públicas.

Ainda que se atente para a advertência de Souza (2007, p. 104) que, na ciência Geográfica, há uma tendência à visão de sobrevoo, “[...] enxergando e analisando as sociedades e seus espaços quase sempre do ‘alto e de longe’, como que em uma perspectiva de voo de pássaro [...]”, a utilização do conceito de desenvolvimento se dará para que fique esclarecida a compreensão das ações do Conselho de Associações em Miguel Calmon, não se pretendendo esgotar a discussão. Ademais, o conceito se tornou polissêmico, pela frequente utilização dos distintos pesquisadores das ciências sociais e humanas.

Para entender as mudanças positivas que ocorreram em Miguel Calmon, que não se caracterizam como desenvolvimento, partiu-se inicialmente do pressuposto de que este não é sinônimo de crescimento econômico – visão economicista – e que não é obtido a partir da modernização da sociedade por meio da indústria. Contudo, a partir da mobilização da população para agir sobre o espaço, aproveitando as potencialidades locais e elaborando projetos que tornem possíveis melhorias nas condições de vida das comunidades, pode-se pensar em desenvolvimento visto que:

Um novo conceito de desenvolvimento livre de ranço etnocêntrico precisa acentuar a ideia de que cada povo, cada grupo social deve possuir a autonomia necessária para definir o conteúdo desse conceito de acordo com suas próprias necessidades e de conformidade com suas características culturais. (SOUZA, 1996, p. 10).

A experiência no município de Miguel Calmon evidencia que, mesmo com indícios de heteronomia, que centralizam muitas decisões políticas, é possível que se exercitem ações que podem fazer parte de um projeto de indução ao desenvolvimento, que ainda não foi colocado em prática. Não seria de causar espécie, portanto, a tradução complexa que este conceito traz, em sua natureza interdisciplinar, como se depreende das palavras de Castoriadis (1982, p. 28), em que o desenvolvimento “[...]é o estágio da sociedade que pode ser reconhecido pela possibilidade de todos os habitantes da terra de terem acesso à água potável, alimentação equilibrada, saúde, educação e democracia”.

Assim, foi identificado no espaço rural de Miguel Calmon, o melhor acesso à água, à luz, e às melhorias nas condições de trabalho da população, com a mecanização agrícola, implantação de apiários, casas de farinha, entre outras, como já citado. O exercício de participação de todos os associados no processo de tomada de decisões, como já mencionado, pode ser classificado como melhoria e, não necessariamente, como desenvolvimento, visto que, primeiro, muitas melhorias ocorreram, mas, não ocorreram todas as necessárias e, segundo, houve participação efetiva com bons resultados, até o dia em que a CAR deixou de assistir financeiramente ao Conselho e a Prefeitura continuou a gerir os recursos municipais de forma centralizadora.

2.3 “DESENVOLVIMENTO” EM MIGUEL CALMON

O desenvolvimento não deve vir acompanhado de muitos adjetivos, e, sim, entendido como um projeto coletivo, numa perspectiva de durabilidade. Portanto, para acontecer com legitimidade, necessitaria do efetivo envolvimento daqueles que reivindicam melhorias em suas condições de vida.

Em muitos casos, a polissemia do conceito de desenvolvimento advém de sua forma de aplicação em projetos ou programas, conferindo-lhe adjetivações como: “desenvolvimento territorial”, “desenvolvimento sinérgico”, “desenvolvimento econômico”, “desenvolvimento com liberdade”, “desenvolvimento socioespacial”. Analisa-se tal dessemelhança conceitual neste item, procurando relacioná-lo com o entendimento anterior.

Da leitura de Dallabrida e Fernández (2008, p. 41-42) observou-se, *a priori*, que o conceito de desenvolvimento territorial está relacionado ao processo de mudança estrutural empreendido numa sociedade, amparada por recursos (materiais e imateriais) existentes no local, voltados à dinamização socioeconômica e à melhoria da qualidade de vida da população. Assinalam, ainda, a importância de o desenvolvimento decorrer de aprendizagens coletivas, abrangendo as dimensões: social, humana, econômica, físico-natural, ambiental, política e cultural.

Já Boisier (2010), trata da formulação do desenvolvimento sinérgico, que considera importante a existência do capital social, o qual corresponde à potencialidade do fortalecimento das relações horizontais e das solidariedades, na sociedade, na construção de propostas de melhorias das condições de vida da população, que sejam elaboradas e executadas coletivamente.

Em outro viés analítico, muitos economistas, como Sandroni (1994, p. 95), compreendem que crescimento econômico deve ser acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura da economia. O autor prossegue afirmando que

“[...] o estudo do desenvolvimento econômico e social partiu da constatação da profunda desigualdade, de um lado, entre os países que se industrializaram e atingiram elevados níveis de bem estar material (...) e, de outro, aqueles que não se industrializaram e por isso, permaneceram em situação de pobreza e com acentuados desníveis sociais”.

Partindo desse pressuposto tem-se o conceito de desenvolvimento relacionado ao crescimento econômico.

Desse modo, numa leitura puramente economicista o desenvolvimento econômico pode ser entendido simplesmente como sinônimo de crescimento da economia. Não cumprindo, assim, a promessa de produzir melhorias nas condições de vida da população e deixando as estatísticas de desigualdades econômicas e sociais com os mesmos desníveis ou mesmo acentuando-os.

Por outro lado, Sen (2000), ao estudar as desigualdades oriundas da expansão da economia capitalista, propôs que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de ampliação das liberdades reais que as pessoas desfrutam ou deveriam desfrutar. O autor considera, ainda, a concepção de desenvolvimento identificado a partir do crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), considerada muito restrita. Isso porque o crescimento pode aumentar as rendas pessoais, a industrialização, avanços tecnológicos ou modernização social, no entanto, as liberdades dependem de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis, por considerar que:

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdades: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A despeito de

aumentassem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas, talvez até mesmo à maioria. (SEN, 2000, p.18).

Pelo exposto, se há crescimento econômico, aumento da riqueza, porém, com ausência de liberdade, não há como constatar que houve desenvolvimento, haja vista que as liberdades elementares foram negadas. Estas liberdades são entendidas como: em tendo fome poder saciá-la, obter remédios, tratar de doenças, vestir-se, morar em lugar apropriado, ter acesso à água tratada e ao saneamento básico.

Para Sen (2000, p.25, inserções nossas), “[...] as liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais (por considerar que) liberdades políticas ajudam a promover segurança econômica (e que) as liberdades nas oportunidades sociais facilitam a participação econômica (dado que) as facilidades econômicas podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para serviços sociais”.

Ainda segundo Sen (2000), a conceituação de desenvolvimento aborda questões sérias e, frequentemente, negligenciadas por uma estrutura política marcada pelo mando, em que, apenas a elite hegemônica tem liberdade para se expressar:

[...] o processo de desenvolvimento, quando julgado pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir a eliminação da privação dessa pessoa. Mesmo se ela não tivesse interesse imediato em exercer a liberdade de expressão ou de participação, ainda assim, seria uma privação de suas liberdades se ela não pudesse ter escolha nessas questões. (SEN, 2000, p. 53).

O mesmo autor (2000), no entanto, faz análises consistentes e genéricas sobre o sentido mais abstrato e, simultaneamente, concreto do que deve ser entendido como desenvolvimento, considerando as questões sociais, sem uma preocupação com a dimensão espacial, ou mesmo, escalar.

Souza (2006b) supera o conceito economicista de desenvolvimento, entendido como uma mudança social positiva, que contempla as relações sociais e a espacialidade. O autor, também, avança no que outrora fora proposto por Sen (2000), criticando-o por ter iniciado a discussão da liberdade no tema desenvolvimento, sem, contudo, acrescentar nada de novo ao debate.

Ainda na perspectiva de Souza (2006a, p. 61), se o desenvolvimento é entendido como uma mudança social positiva, seu conteúdo não deve ser definido, inicialmente, à revelia dos desejos e expectativas dos grupos sociais e suas particularidades histórico-geográficas. Ou seja, para o autor “[...] desenvolvimento é mudança, decerto: uma mudança para melhor”.

Fundamentado no princípio autonomista proposto por Castoriadis (1982), Souza (2006b) propõe o conceito de desenvolvimento socioespacial, estabelecendo uma base para a parametrização, que seria a autonomia coletiva²¹ e individual²².

Para Souza (2006a), a autonomia tem um valor instrumental e substantivo. No primeiro caso, se refere à liberdade de fazer coisas ou de se proteger de ações nocivas de outrem. Enquanto que, o valor substantivo diz respeito “[...] à fruição da liberdade efetiva como um bem em si mesmo, base da autoestima do ser humano”. (SOUZA, 2006a, p. 65)

O caminho apontado pelo referido autor conduzirá a processos de desenvolvimento socioespacial que perpassam, obrigatoriamente, pela autonomia, sem a qual, segundo ele, não haveria justiça social e qualidade de vida. Esses dois parâmetros são considerados por Souza (2006a, p. 67) como essenciais e encarados como subordinados. Quando se analisa a justiça social, deve-se considerar o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade socioeconômica, o grau de oportunidade para a participação cidadã direta em processos decisórios relevantes. E quando, a qualidade de vida for avaliada, deve-se levar em consideração a satisfação individual no que se refere à educação, à saúde e à moradia.

Para avaliar os impactos de uma estratégia de desenvolvimento, Souza indaga inicialmente:

1. Como e em que extensão a intervenção, ou estratégia em questão, contribuiu, tem contribuído ou contribuiria para maior autonomia individual e coletiva? 2. De que modo e em que extensão a

²¹De acordo com Souza (2006a, p. 64-65), a autonomia coletiva depende não somente de instituições sociais que garantam a justiça, a liberdade e a possibilidade do pensamento crítico (o que implica ausência de opressão “de fora para dentro” – de uma sociedade sobre outra – “de cima para baixo” – de uma classe ou grupo social sobre outro – e de mitos ou mecanismos ideológicos que transformem a responsabilidade pelos destinos humanos das ações humana para um plano metafísico – no estilo “vontade de Deus”, “direito divino dos reis”, etc.). Mas, também da constante formação de indivíduos lúcidos e críticos, dispostos a encarar e defender essas instituições.

²² Para Souza (2006a, p. 64), a autonomia individual é a capacidade de cada indivíduo estabelecer metas para si próprio, com lucidez, persegui-las com a máxima liberdade possível e refletir, criticamente, sobre sua situação e sobre as informações de que dispõe. Pressupõe, não apenas, condições favoráveis, sob o ângulo psicológico e intelectual, mas também instituições sociais que garantam uma igualdade efetiva de oportunidades para todos os indivíduos.

intervenção, ou estratégia em questão, contribuiu, tem contribuído ou contribuiria para maior justiça social? 3. Como e em que extensão a intervenção, ou estratégia em questão, contribuiu, tem contribuído ou contribuiria para uma melhor qualidade de vida?(SOUZA, 2006, p. 67).

Na concepção do autor, tais perguntas consistem num caminho para obtenção de maior realismo na análise da cultura e dos sentimentos dos beneficiários dos programas, sem perder de vista a referência teórico-conceitual e metodológica geral, decorrente das adaptações singularizantes²³. Isso porque, tais adaptações devem ser feitas pela sociedade civil com o apoio técnico, ao invés de a população a ser beneficiada ter de aderir a projetos impostos por técnicos sem compreender seus objetivos.

Tendo em conta estas considerações de Souza (2006a), é possível identificar indícios de melhorias, que, se tivessem tido continuidade, poderiam ter conferido desenvolvimento a Miguel Calmon por meio dos programas ali implantados.

Os programas Produz e Produzir, enquanto políticas públicas de combate à pobreza, já tinham um direcionamento *à priori*. Contudo, com a comunidade local tendo sido convidada a formalizar as associações e a definir as necessidades prioritárias de suas respectivas comunidades rurais, tais programas tiveram outro rumo.

A participação popular foi fomentada pelo fortalecimento do associativismo, incipiente antes da formação do Comacor. Com o esforço da população rural e das lideranças políticas locais, o Conselho funcionou e continua funcionando, de forma efetiva e, em parte, impotente, pela ausência da CAR e pela distância em que a Prefeitura se mantém dele. O Comacor serve, não apenas como espaço para discussão das demandas, mas também, como suporte e como orientador nas dificuldades e limitações dos residentes, em torno das demandas básicas, referentes aos serviços públicos (saúde, educação, assistência social e infraestrutura).

Ao analisar-se a qualidade de vida, percebeu-se uma mudança na organização da comunidade rural devido ao sistema de oferta do ensino fundamental. Antes, esta modalidade de ensino era

²³ As adaptações singularizantes deverão ter seu conteúdo definido pelos próprios indivíduos, tendo os fundamentos da autonomia como princípio. Caso contrário, será o analista que a estará impondo, em um certo nível de detalhe, vale dizer, que vai além dos parâmetros gerais, aquilo em que consiste o desenvolvimento socioespacial, e não as pessoas que devem ser protagonistas da mudança social (SOUZA, 2006a, p. 70).

oferecida na cidade e o alunos e deslocava, diariamente, da área rural à urbana, para estudar. Com as reivindicações das associações, foram construídas sedes para suas reuniões (Figura 16), assim como foram instaladas escolas de ensino fundamental nas zonas rurais (Figura 17), o que acabou com a desgastante rotina de deslocamentos das crianças e adolescentes majoritariamente pertencentes a esse nível de ensino.

Figura 16
Sede da associação do Povoado de Cabral



Fonte: Foto da Autora. agosto / 2012.

Figura 17
Colégio Municipal Ronan Oliveira Mota no Povoado de Brejo Grande



Fonte: Foto da Autora. agosto / 2012.

Ainda na perspectiva da qualidade vida, outra melhoria observada foi nos serviços de telefonia. A ampliação da cobertura desse serviço foi verificada com a instalação de postos telefônicos em comunidades mais longínquas. Isso possibilitou, por exemplo, no setor da saúde, maior agilidade no agendamento de consultas, em postos de saúde e o atendimento médico, mais regular. Houve também a instalação de postos médicos nas comunidades, o que facilitou o atendimento aos moradores, que não precisavam mais se deslocar para a sede, exceto em face de situações mais graves, tais como uma emergência ou a necessidade de médico especialista.

Houve organização das comunidades rurais para a realização de campeonatos de futebol representando as diversas associações, assim como a construção de quadras nas respectivas comunidades, para que houvesse opções de lazer nos fins de semana.

Ademais, é interessante salientar outro avanço no setor da saúde, a existência das instalações prediais, no centro de Miguel Calmon, onde passaram a ser realizados os agendamentos de

consultas, marcação de exames, solicitação de vaga, na casa de saúde do município e, também, na capital do estado. Na eventualidade de o tratamento de saúde ser demorado, a casa de saúde do município abriga o paciente e seus familiares, quando e esses não têm onde ficar.

Os programas analisados, Produzir e Produr, não tinham recursos destinados a políticas públicas habitacionais. Contudo, parte deles foi redirecionada para a qualificação das moradias, possibilitando a construção de sanitários, novidade até então, para muitos habitantes daquelas áreas rurais. Adicionalmente, Souza (2006a) indica a segregação residencial como parâmetro de análise da justiça social. No entanto, nesta pesquisa que trata do espaço rural de um município, identifica-se como justiça social, o nível estrutural das casas, acesso à água e energia (elétrica ou solar), haja vista que, antes dos programas, a maior parte daquela zona era privada de infraestrutura básica, inclusive sanitário (como já mencionado).

Como forma de tornar o pequeno produtor rural, detentor do seu meio de produção e gerar renda, foram implantadas as fábricas de doces, casas de farinha (com fecularia), além de ter sido estabelecida uma parceria entre algumas associações e escolas, para o fornecimento da merenda escolar. A mecanização do beneficiamento de ouricurí, antes feito artesanalmente, propiciou seu aproveitamento total, inclusive do bagaço como fonte de energia reutilizável.

Essas análises e considerações foram feitas com base nas atas dos conselhos, dos PIMs, das entrevistas e das participações em reuniões. Quando a pesquisa não está fortemente embasada em torno dos conceitos, o pesquisador não sabe o que procurar, nem mesmo reconhece ou compreende o achado. Assim, se faz necessário uma sólida apreensão dos eventos concretos, sem o qual as ideias teóricas podem não ter validade e/ ou ter sua relevância questionada.

Busca-se, portanto, não tornar esta pesquisa uma “experiência fragmentária” e/ ou uma “peça isolada do conhecimento”, ou seja, ao conjugar o conhecimento empírico e teórico, tentasedar as respostas que este estudo necessita. Num terceiro momento deste capítulo, serão identificados os graus de participação, considerando as falas presentes nos relatórios elaborados pelos próprios líderes de associações. Assim, a partir do discurso dos beneficiários identificam-se os graus de autonomia, que podem abrir, ou não, caminhos para o desenvolvimento ou observar suas limitações.

2.4 OS GRAUS DE PARTICIPAÇÃO NO ESPAÇO RURAL DE MIGUEL CALMON

De acordo com as entrevistas realizadas, foi possível perceber que as respostas dos entrevistados se diferenciam basicamente em duas modalidades, uma corresponde às respostas dos líderes das associações mais antigas, que aqui designamos de pioneiras — criadas antes de 1996 — e as subsequentes, ou seja, organizadas após aquela data.

Foram unânimes as respostas, entre as associações pioneiras (as primeiras associações a serem fundadas no município), quando a questão se referia à motivação da comunidade para se organizar em forma de associação. Todos os líderes das associações mais antigas, com expressões diferentes, mas identidade de conteúdo, afirmaram que organizar a associação na comunidade serviu para que pudessem: “resolver melhor seus problemas”, “discutir assuntos de interesses da comunidade”, “buscar melhorias para a comunidade” e “adquirir benefícios com a prefeitura e com programas do Governo do Estado” que transformaram a vida da população, permitindo maior acessibilidade, pelas melhorias feitas nas comunidades quanto à infraestrutura, o que reduziu o êxodo rural no município.

Nas respostas dos líderes das associações subsequentes, há concordância quanto ao benefício que tais comunidades podem ter em torno da organização coletiva, no entanto, há críticas incisivas sobre a pouca eficiência do Comacor em atender a tais demandas. Essas associações se formaram após o período de maior afluência de recursos dos programas da CAR —1996 a 2006 —, logo, conhecem o benefício que as associações pioneiras obtiveram de pronto. Desse modo, buscaram se organizar para também se beneficiarem. No entanto, após um determinado período, não houve interesse daquela instituição em atender às demais comunidades. Contudo, essas, continuam organizadas e continuam a esperar mais do Conselho, da Prefeitura e mesmo da CAR.

Quando questionado, o atual presidente do Comacor, técnico da EBDA, Fabiam Vasconcelos, a respeito da utilidade do Conselho, ele respondeu: “A população rural sente necessidade de partilhar e discutir suas demandas. Nas reuniões eles pensam juntos sobre seus problemas e sobre como resolvê-los, mesmo com todas as limitações”.

É preciso destacar também que, a maioria dos líderes que responderam ao questionário ou se dispuseram a conversar sobre a história das associações comunitárias de que fazem parte, foram os das associações pioneiras. Os líderes das associações subsequentes só sabiam dizer o que desejavam e que não tinham sido atendidos.

A partir do momento em que as comunidades rurais passaram a se organizar e formalizaram as associações — de acordo com os membros desses grupos —, ocorreram muitas melhorias em suas respectivas comunidades. Representantes de associações afirmaram que: “houve uma diminuição dos problemas da comunidade”; “a associação trouxe benefícios para os membros”; “facilitou a vida do produtor rural, até em questões relacionadas à aposentadoria”. O Sr. Pedro, um vice-presidente de associação, afirmou que: “Antes da associação, tudo era mais difícil” e que “através dela busca-se melhorar questões relacionadas à saúde, à escola, à alimentação, ao trabalho e à identidade cultural da comunidade”. Segundo relato de Sra. Joana, representante de entidade congênera: “A associação contribui para o fomento e racionalização das atividades agropecuárias, defesa das atividades econômicas, sociais e culturais dos associados e da comunidade”.

Desta forma, é evidente o valor dado pelos líderes à vida associativa em suas respectivas áreas. Tais associações têm uma diversidade quanto à quantidade de membros, uma vez que há algumas com 600 membros e outras com 15. Umas têm muitos membros associados, mas poucos realmente frequentam as reuniões mensais (como a associação do Povoado de Água Branca, com mais de 300 membros associados e apenas 70 assíduos). Outras têm um pequeno número de membros — especialmente por serem de constituição mais recente —, porém com altíssima frequência (como a do Povoado de Murici, que tem apenas 15 associados sempre presentes, em todos os encontros).

De modo geral, os representantes entrevistados, consideram importante a reunião mensal no Comacor, por ser uma oportunidade para que todas as associações se façam presentes, apresentem suas demandas, discutam as propostas e, em assembleia, decidam e votem pela melhor forma de ação do Conselho.

De acordo com algumas dessas lideranças, o Comacor já contou com presidentes de associação, com atitudes centralizadoras. Nesse período, apesar dos debates, nas reuniões do Conselho, decidiam por si próprios, à revelia de seus representados. Atualmente, as relações

parecem mais democráticas, pois o que as associações levam para discussão é debatido e decidido coletivamente e este parecer coletivo é repassado nas reuniões do Conselho.

Em relação à diretoria do Comacor, alguns a consideram hoje (?) distante das associações após a assembléia mensal. Muitos dizem que: o Conselho “Já deu boas assistências”, mas atualmente, as associações levam suas demandas ao Comacor, que as encaminha à Prefeitura, que alega “não ter verbas”. Mesmo assim, os líderes de associações entendem que o Conselho é ainda, apesar de não mais contar com recursos do Governo do Estado, via CAR, um importante mediador para o atendimento das demandas da população rural do município.

Levando em consideração as falas das lideranças, sem sua organização, não teria sido possível obter as melhorias que beneficiaram suas comunidades. “Os líderes têm aprendido que unidos é que eles devem reclamar por vez e voz” (Sr. Joaquim).

Mesmo com a aprovação do associativismo por parte dos líderes de associações e a plena funcionalidade do Comacor, segundo o Sr. Benício, um representante entrevistado, o Conselho não conta mais com a presença²⁴ maciça de pessoas “importantes”, tais como prefeito e vereadores do município, ou mesmo, de todos os líderes das associações, mensalmente. Conforme sua fala, só há participação efetiva e interesse em ajudar a comunidade a cada quatro anos, claramente, fazendo alusão ao período eleitoral. Ou seja, passada tal época, todas as demandas das comunidades demoram a ser atendidas.

Nesse contexto, analisando as entrevistas realizadas nos núcleos de associações, foi possível perceber, entre os líderes das associações, sentimentos de confirmações, contradições, satisfação e insatisfação. Isso possibilitou identificar pelo menos três graus de participação convivendo entre si, são eles: coerção, manipulação e parceria, os quais, “[...] no âmbito da mesma escala de ação, politicamente definida de modo formal ou informal, podem se encontrar diferentes graus de participação (às vezes muito diferentes), atinentes a distintas institucionalidades.” (SOUZA, 2006b, p. 420).

²⁴ Esta informação não pode ser ratificada, haja vista a não existência de documentos oficiais (frequências dos participantes das reuniões mensais entre 1996-2010). Foram disponibilizadas pelo Comacor, apenas as frequências de 2011 e 2012. Isso inviabilizou a verificação da assiduidade dos frequentadores antes e pós-programa.

Os graus de participação tipo coerção e manipulação foram identificados em uma das associações, no passado. Segundo Souza, “[...] coerção e manipulação, nada mais representam, respectivamente, que a arrogância do ‘discurso competente’ e do autoritarismo em sua forma explícita (coerção) ou mal disfarçada (manipulação)”.

Desta forma, na história das associações, contadas por líderes recentes, esta sempre começaria a ser organizar para atender a demandas coletivas. No entanto, houve períodos em que a coerção e a manipulação eram traços característicos de sua gestão. Atualmente, porém, a parceria é a característica predominante em todas.

Quanto à parceria, é o grau de participação mais evidente, nas respostas dos líderes associativos, quando questionados sobre a relação entre as associações e o Comacor. Para tais líderes, a população rural, que antes ficava em silêncio, ganhou “vez e voz” para discutir problemas e soluções. Assim, identifica-se de forma muito intensa a relação, em grau de parceria, entre o Comacor e a comunidade rural. De forma menos aberta, na atualidade, se dá a parceria entre a Prefeitura e o Comacor, cujo presidente é vice-prefeito. Esta parceria é fruto do aparente rompimento entre o atual prefeito e seu vice, que já não andavam seguindo as mesmas orientações táticas na política local. Acontece que, mesmo sendo vice-prefeito, como presidente do Comacor, não tinha poderes deliberativos para inserir as demandas do Conselho na pauta dos planejamentos orçamentários da prefeitura, de forma mais profícua.

Desta forma, em se tratando da relação Prefeitura - Comacor, já houve parceria intensa, nos primeiros anos de reativação do Conselho, quando as parcelas dos recursos chegavam periodicamente. Nos últimos anos, o Conselho contou com representantes da prefeitura, mas, não com o prefeito, o que diminuiu a importância do mesmo, por não dispor, por eles mesmos, de recursos para resolução das demandas. Assim, na história do Comacor, os graus de participação não são uma constante: ora se aproximam da parceria, ora se aproximam de uma “parceria intencional”, próximas a períodos eleitorais, como alguns líderes já afirmaram. Intenções, portanto, eleitoreiras.

Ademais, é justamente nas épocas distantes dos processos eleitorais que o Conselho é relativamente autônomo, por isso mesmo menos eficaz. Todavia, quando a gestão é centralizadora, para obter benefícios mais rápidos, as comunidades precisam se dirigir ao prefeito, sem a intermediação do Comacor, o que fragiliza a entidade.

É importante pontuar a autonomia como um traço marcante na relação entre o Conselho e as associações rurais e há traços de heteronomia na relação desse com a Prefeitura. Isto torna a avaliação dos graus de participação uma tarefa delicada, uma vez que “[...] uma escala de avaliação possui uma utilidade heurística e um valor como balizamento aproximativo, mas, jamais pode ser lida positivamente” (SOUZA, 425, 2006b) e se trata de uma avaliação bastante abstrata.

A experiência do associativismo na área rural de Miguel Calmon evidencia a viabilidade de uma gestão democrática a partir da experiência que formou, nos últimos anos, uma população mais receptiva a se reunir em associações e a participar do Conselho. O entrave para a continuidade dos processos de melhorias das condições de vida da população rural se deveu ao fato de que, num dado momento, antes de consolidar as melhorias necessárias para o espaço rural, a Prefeitura passou a ser a única instituição a dar assistência ao Conselho. Nesse momento, a partir de 2005, aproximadamente, ele perdeu força, pelo fato de a prefeitura não considerar o modelo de gestão participativa um modelo a ser aplicado para todo o município, o que fez com que a área rural, mais uma vez, perdesse vez e voz nos processos decisórios referentes à gestão de recursos para o município, que voltaram a se centralizar nas mãos do prefeito.

Apenas com efetiva participação, as políticas públicas poderão ser constructos pilares de desenvolvimento. Compreender como essas políticas públicas funcionam, a partir do entendimento do que significa o desenvolvimento, é o marco inicial para que as mudanças qualitativas sejam cada vez mais frequentes e esse o, será o conteúdo a ser discutido no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3: POLÍTICAS PÚBLICAS E LIMITAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO NO ESPAÇO RURAL DE MIGUEL CALMON



Fonte: Foto da Autora, agosto / 2012.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM MIGUEL CALMON-BA

A partir da Constituição de 1988, com a redemocratização política no Brasil e a autonomia conferida aos municípios verifica-se a crescente valorização da gestão pública, baseada no reconhecimento da participação popular. Institucionalmente, ganham destaque os Conselhos Municipais, Orçamentos Participativos, Congressos sobre cidades, entre outros. Nesse contexto, as formulações de políticas públicas passam a ser interpretadas como tentativas de responder às demandas dos mais pobres.

Para Murta (2010, p. 9), “[...] em um contexto de escassez de recursos econômicos, como se observa no Brasil, torna-se relevante a importância da análise das políticas públicas na definição da alocação dos recursos e na priorização das ações a serem implementadas na gestão pública”.

Em se tratando da Bahia, localizada do Nordeste, região com indicadores sociais pouco competitivos, se comparados a outras regiões do Brasil, se torna ainda mais intrigante, analisar o desdobramento de implantação de políticas públicas direcionadas à população residente nas áreas rurais.

No Estado da Bahia, o espaço rural tem grande diversidade em suas características. Nas áreas dinâmicas da Bahia, no norte e no oeste do Estado, há uma grande modernização das atividades no campo, enquanto no semiárido falta muito para se “modernizar” o uso da terra.

Antes de adentrar na discussão é necessário procurar entender o que, de fato, se compreende como política pública. O conceito em si foi elaborado em lugares, sociedades e contextos diversos uns dos outros e, inclusive, do nosso próprio contexto. Desta forma, é preciso apreender o que significam políticas públicas, e suas características, para depois analisar o caso da aplicação de uma dada política num município do interior da Bahia, Miguel Calmon.

Para Teixeira (2002, p.2), políticas públicas “[...] são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. São ações desenvolvidas com envolvimento de recursos públicos.

Para Caldas (2008, p. 24), política pública é “[...] um conjunto de decisões orientadas para a resolução de um problema ou para a realização de um objetivo considerado de interesse público”. As políticas públicas são projetadas por instituições governamentais e seus responsáveis estão ligados a processos políticos. De acordo com Guareschi et al (2004, p. 100), políticas públicas devem ser compreendidas como “[...] um conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas”.

Para Rua (2009, p. 20), “[...] política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (e) são resultantes da atividade política e que está na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade”.

Em se tratando dos objetivos das políticas públicas, Teixeira (2002, p. 3) afirma que,

As políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social.

Segundo Teixeira (2002, p. 2001), “[...] a mobilização da sociedade civil é direcionada para ‘ampliar e efetivar direitos de cidadania’, assim como promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda”. Desta forma, as políticas públicas podem e devem ampliar e efetivar os direitos à cidadania. E, isso faz com que, uma política pública tenha que ter certa continuidade, para assegurar esses direitos.

As políticas públicas, ao serem elaboradas, podem se basear em diversos modelos metodológicos. A política pública aplicada em Miguel Calmon, denominada de “Programa Produzir” faz parte do macroplanejamento político e econômico para redução da pobreza nas zonas rurais do Nordeste do Brasil.

O objetivo desta política pública foi atender às demandas da população rural, tais como: reivindicações de bens, serviços, como saúde, educação, estradas, transporte, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social etc. Ou ainda demandas de participação no sistema político local. Em Miguel Calmon, o programa

atendeu a demandas relacionadas à infraestrutura e, ao mesmo tempo, criou um espaço de participação popular, dos residentes nas zonas rurais, no sistema político local.

De acordo com Rua (2009), as políticas públicas deveriam obedecer a um ciclo, subdivido em fases. A primeira, a formação da agenda, com reconhecimento das situações a serem resolvidas entre autoridades dentro e fora do governo. A segunda fase é a formação das alternativas e tomadas de decisão.

Depois de colocados os problemas em uma agenda, os atores sociais são convidados a apresentar propostas para solução. A tomada de decisão seria a terceira etapa, a partir do consenso. A quarta fase consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações de uma política. Nessa fase, a implantação é acompanhada pelo monitoramento, instrumento de gestão das políticas públicas e seu objetivo é facilitar a consecução das metas pretendidas com tal política.

A última fase do ciclo de uma política pública é a avaliação, conjunto de procedimentos de julgamento de resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores e se destinam a subsidiar as decisões dos gestores da política, quanto aos ajustes necessários para que os resultados esperados sejam obtidos. O Produzir fez parte da Agenda da CAR, em seu trabalho de expansão de uma política pública que objetivava a redução da pobreza rural e passou a fazer parte da agenda da prefeitura de Miguel Calmon a partir de 1996. A participação nessa agenda se deu quando um antigo conselho formado para receber benefícios do Banco Mundial, foi dissolvido, por pouca confiança da população. No caso, os residentes locais temiam contrair dívidas e tinham pouca informação sobre a importância, possibilidades e funcionamento de uma associação e de um conselho de associações.

Desta forma, a primeira fase da política pública foi encaminhada coerentemente, dado que sob supervisão da CAR, os recursos do Produzir para o beneficiamento da população rural de Miguel Calmon, foram geridos pelo Comacor a partir de 1996. A segunda fase, da formação da agenda consistiu na formação de alternativas e tomadas de decisão, operacionalizadas pelo Comacor.

Entre os membros das associações integrantes do Comacor, há sempre a afirmação de que as reuniões mensais do Conselho são espaços públicos de participação democrática.

A implementação da política pública acontecia após a elaboração dos Planos de Investimento Municipal (PIM). Geralmente, a cada montante de recursos, um novo planejamento era feito, sem que a CAR exigisse uma efetiva sistematização desses. Ela apenas realizava o acompanhamento de sua implantação. Logo, nesta pesquisa poucos foram os PIMs que puderam ser analisados, pois não havia um banco de dados com os registros das atividades. Contudo, ao longo do trabalho de campo, esses dados puderam ser levantados e sistematizados, via consulta aos documentos existentes, bem como, através das entrevistas já relatadas.

O PIM era mensalmente revisado e nas reuniões do Comacor eram sempre relatados os resultados dos locais onde havia obras em andamento. Em muitas situações, os recursos que sobravam eram encaminhados à realização de outras obras, isso, segundo a definição do Comacor, sempre buscando atender ao maior número de associações e respectivas populações envolvidas.

O monitoramento do Produzir era feito pela CAR, sempre presente nas reuniões do conselho. Ocasionalmente, representantes do Banco Mundial visitavam o município para acompanhar o andamento das obras. Na ocasião das visitas, emitiam um parecer de que, em geral, foi de aprovação à forma como o Comacor estava conduzindo a operacionalização dos recursos que chegavam ao município.

Na avaliação do que foi o Produzir em Miguel Calmon, residem todas as problemáticas relacionadas às reais possibilidades que estas políticas públicas tinham para promover o desenvolvimento e que não produziram. Consta, na revista do Produzir, uma entrevista de um dos responsáveis pelo programa, dizendo que o programa alcançou os objetivos, dado que, afinal, os beneficiados foram os mentores do programa. No entanto, seus objetivos deixam as comunidades como atores mudos e sem espaço para avaliá-lo ou para saberem os resultados no município. Como, por exemplo, se atendeu suficientemente às necessidades dos beneficiados, uma vez que certamente atendeu às exigências do Banco Mundial e da CAR. Se os programas foram limitados em seus recursos e/ou tempo de atuação, também seria uma questão importante para se discutir com as comunidades rurais.

De acordo com Faria (2005, p. 102),

[...] é possível distinguir pelo menos quatro tipos de uso da avaliação, quais sejam: o uso instrumental; conceitual; como instrumento de persuasão e para “esclarecimento”.

O uso instrumental para tomada de decisão depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações eventualmente propostas.

Usualmente circunscrito aos técnicos locais do programa, a quem não é com frequência atribuído um maior poder de decisão. Nesse caso, as descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos compreendem a natureza, o modo de operação e ao impacto do programa que implementam.

O uso da avaliação como instrumento de persuasão, por seu turno, dá-se quando ela é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças desejadas.

O uso para “esclarecimento que nem sempre é propositado, mas que acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento, oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, sim, a agenda governamental. Esse é um tipo de influencia que ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados” (FARIA, 2005, p. 102 e103).

A necessidade de avaliação de políticas públicas se justifica pelo fato de que os beneficiados sempre precisam ser consultados para se verificar *in locu* os objetivos dos programas e os resultados desejados pelas comunidades que serão beneficiadas, partindo do pressuposto de que,

As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente ou através de renúncia fiscal (isenção), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Daí a necessidade de debate público, de transferência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais (TEIXEIRA, 2002, p.2).

Deste modo, se legitima, na prática, a ausência de espaços públicos para avaliar ou discutir novos rumos das agendas de determinadas políticas públicas. No município, a relação entre o Conselho e a Prefeitura, bem como aquela que se estabelece entre as associações dentro do Conselho, é considerada pela maioria, como uma relação de equidade. O mesmo não é possível notar nas demais instâncias de relações políticas, uma vez que ora há aproximações ora afastamentos, quando a parceria deveria ser uma constante.

Partindo dos relatos ouvidos e vistos nas reuniões do Comacor introduziram-se algumas questões aqui consideradas relevantes. Como se dá a participação? Há evidências de

desenvolvimento ou o prelúdio do mesmo em Miguel Calmon? É o que tentaremos responder no item a seguir, reconhecendo que as respostas não são conclusivas, são análises para uma possível revisão e revisão do que pode vir a ser um planejamento estratégico que objetive promover o desenvolvimento.

3.2 PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Miguel Calmon teve a participação da população rural num grande nível de importância, apenas quando os PIMs estavam sendo elaborados. Depois da execução dos Planos e do fim de remessas de recurso, a população voltou a ter “vez e voz” no Comacor, tendo apenas a Prefeitura Municipal como parceira para resolver as demandas das comunidades rurais.

Para promover desenvolvimento, o Comacor foi um modesto agente de participação cidadã na Gestão Pública Local. Para Teixeira, participação cidadã é um

Processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e Mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica também o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2001, p.30).

Partindo desse pressuposto, constata-se que, o Programa Produzir, fomentou a participação nos conselhos, que orientou para gerir os recursos do Banco Mundial e do Estado, mas, não tem uma política que se volte para a efetiva participação cidadã da população, porque, em sua orientação, não convida a prefeitura a ter o Conselho como um órgão de consultoria e orientação no planejamento de investimentos a serem direcionados para a zona rural. Esse direcionamento poderia ter sido feito num modelo de gestão descentralizada, o que não é o caso de Miguel Calmon.

Nos anos anteriores, muitos líderes de associações dizem que há pouca participação de recursos da prefeitura resolução de questões básicas, demandadas nas reuniões mensais do

conselho.

Logo, se a participação ocorre de forma tímida, o desenvolvimento não acontece. Não há liberdades totais, não há parcerias e as demandas não são consideradas na regularidade que as associações rurais necessitam. Desse modo, faz-se com que, o Comacor seja visto por muitos como um órgão vinculado ao poder público, que quando assistido pela CAR, tinha maior importância, mas que, sem recursos da CAR, tem utilidade pontual para o gestor Público.

Considerando todas as variáveis das políticas públicas em Miguel Calmon, poder-se-ia falar em desenvolvimento rural, por simplesmente ter acontecido a devida aplicação dos recursos da CAR, sob a supervisão dos beneficiados?

O desenvolvimento rural é um processo que deve partir do local com a efetiva participação da comunidade, privilegiando as necessidades sociais e culturais da população e voltado para a conquista da cidadania, de acordo com a realidade local, visto que “[...] ao bom conceito de desenvolvimento não se associa qualquer ideia de progresso ou de economicismo” (BRANDÃO, 2008, p.3).

Logo, onde a participação é fraca e os dados coletados não evidenciam desenvolvimento, percebe-se que há estruturas ainda marcadas pela heteronomia e centralização nas decisões referentes à gestão pública municipal. Portanto, o desenvolvimento ainda está longe de ser concretizar, uma vez que

O desenvolvimento, enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural, resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. (BRANDÃO, 2008, p.3).

Partindo dos pressupostos de Brandão, o Produzir, poderia se tornar uma política pública comprometida com o desenvolvimento, no entanto, mobiliza os sujeitos sociais apenas para obtenção dos recursos oriundos do programa, confere liberdade de decisão às associações, mas, se o gestor público não se apropria dessa atividade e a estende ao planejamento dos orçamentos públicos, há possibilidade de o Comacor — e do mesmo modo entidades assemelhadas —, gradativamente se diluir na história, de como podia ter dado certo, mas, que, por falta de recursos, perdeu sua funcionalidade. A percepção dessa perda de importância e funcionalidade fez com que muitas comunidades rurais, que, não mais o frequentem.

Diante das possibilidades de articulação das comunidades em torno dos produtos oriundos das associações rurais, a CAR atua em municípios e, regionalmente, dentro de suas estratégias de fomento à participação. Todavia, nada produz para dinamizar a relação intermunicipal com o TI Piemonte da Diamantina, em que Miguel Calmon se insere, mesmo quando afirma na

revista do Produzir que promove o desenvolvimento atuando com excelência, como pode ser confirmado mediante informações da revista da CAR, onde afirma que

[...] os resultados e os avanços obtidos ao longo desse período (de aplicação do programa) demonstram o grau de excelência alcançado pela empresa no trato da questão regional e na gestão de programas multifuncionais que vem sendo executados em áreas críticas para o desenvolvimento social (CAR, 2002, p.78).

Deste modo, tendo possibilidades de atuar numa rede de cooperação regional, entre os municípios, o programa se limita às atuações locais, desarticuladas entre as unidades municipais contempladas, mas desarticuladas até na relação de separação que estabelece entre o rural e o urbano. Em Miguel Calmon, estender o associativismo rural para a melhor articulação das associações urbanas não teria sido um grande problema, pelo fato, de muitos dos residentes nas zonas rurais terem a vida dividida entre residência rural e residência urbana. Contudo, a articulação não aconteceria pela atuação da CAR, que não direcionou nenhuma de suas ações para esta possibilidade de contribuição do programa.

Desse modo, municípios circunvizinhos, mesmo depois do Produzir, continuam com suas economias locais sem ligação entre si. O que evidencia que, muito do que foi exposto nas revistas Produzir e Produzir não retratou todas as vertentes consequentes da atuação dos programas. A avaliação do artigo publicado revela uma visão de técnicos à distância, que pouco sabem sobre a dinâmica, ou a falta dela, nas políticas públicas que deveriam contribuir para o desenvolvimento local. Desenvolvimento almejado, mas que dificilmente ocorrerá dissociado de um eficiente e melhor investimento num planejamento regional na Bahia que vislumbre a redução das desigualdades.

As informações da revista dos programas foram produzidas apenas para as instituições financiadoras saberem que todos os recursos foram gastos e que, houve idoneidade na aplicação dos mesmos. Infelizmente, porém, não estão disponíveis, para pesquisa, os resultados efetivos de todos os municípios, que, segundo a revista somam um total de 383 e mais de 7.041 projetos.

Mas, que lições podem ser tiradas a partir da experiência dos Programas Produzir e Produzir em Miguel Calmon? As políticas públicas seriam usadas para atender a interesses mais político-partidários que aqueles relacionados à vontade de reduzir as desigualdades

regionais?

Sem concluir efetivamente sobre os reais objetivos das políticas públicas coordenadas pela CAR, através de diversos programas, é possível dizer que em Miguel Calmon houve melhorias significativas no espaço rural, onde se possibilitou acesso a recursos básicos antes não existentes. O aprendizado sobre participação política é ganho imaterial e, portanto, o mais valioso ganho da experiência dos programas coordenados pela CAR no município. No entanto, mesmo sem a intervenção da CAR, a população rural, continua ativa em sua participação, em que pese o fato de a Prefeitura ainda insistir num modelo de gestão centralizador. Tal atuação gera muita insatisfação, especialmente na população rural, que não é mais vista e ouvida como aprendeu que deve ser e necessita, mas, que, não se expõe, por temer retaliações em torno da má interpretação de suas “queixas”. Queixas essas, cada dia mais frequentes, pela “não consolidação” dos programas Produz e Produzir, que melhoraram muita coisa, mas, que deixaram as comunidades rurais de Miguel Calmon com muitos projetos a concluir.

CAPÍTULO 4: PARA ALÉM DO ESPAÇO RURAL, ALÉM DO ESPAÇO LOCAL



Fonte: Foto da Autora, agosto / 2012.

Em Miguel Calmon foi possível verificar que, a partir da prática do associativismo rural, houve uma relativa politização dos residentes rurais, contudo, ainda não houve mobilizações em torno do acesso à terra, questão importante na análise do perfil daqueles que ali residem. Para formulações de Plano Diretor Participativo e Planos Plurianuais, a prefeitura se habituou a convidar, além do presidente do Conselho, os líderes das associações rurais, pelo nível de organização e pelas cobranças dos mesmos, sempre interessados em participar de reuniões onde questões orçamentárias do município eram discutidas, mesmo quando suas sugestões nos processos decisórios não eram consideradas importantes. Nas reuniões deste porte, que envolvem questões sérias sobre o município, há intervenções, exposições de ideias, questionamentos significativos, vindos de cidadãos oriundos de uma zona rural, marcada pelo baixo nível de escolarização das pessoas, mas, com muito conhecimento de seu mundo e de sua própria realidade.

A estrutura do espaço rural é marcada por comodatos. O comodato é um modo de empréstimos de terras por parte de grandes proprietários que, as concedem por um ou dois anos, na condição de que, aquele que fez o comodato, devolva o terreno com capim, para que o dono o use como pastagem para alimentação de rebanhos, a maioria bovinos. Em consulta, o Sr. Etevaldo Coutinho — que foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Miguel Calmon por 37 anos —, informou que, em sua gestão, encerrada há dois anos, poucos dos residentes na zona rural, e que participam do Comacor, foram fazer registros de terra. Desta forma, a maioria dos associados ao Comacor são pequenos produtores rurais, que não são donos da terra onde produzem seu sustento.

Depreende-se, assim, que, o Banco Mundial, a CAR e a Prefeitura, tendo o discurso de “redução da pobreza rural”, não tocaram no cerne do problema, que torna o campo tão pobre se comparado com a cidade. Problema que diz respeito, fundamentalmente, à estrutura fundiária local, cuja característica principal, a concentração de terras, é um entrave para que se produza e se obtenha renda sem dívidas com os grandes latifundiários locais.

Em entrevista ao atual presidente do Conselho, o chefe da EBDA, o Sr. Fabiam Vasconcelos, afirmou que nunca houve, nos diagnósticos da CAR, a discussão sobre as condições de uso da terra em Miguel Calmon. O chefe da EBDA tinha uma lista de projetos do Pronaf, que somavam pouco mais de 40, sendo que pouco mais de 30 tinha terras declaradas. Contudo, no

Conselho há mais de 60 associações, se todos os participantes do Comacor de alguma forma sobrevivem do que produzem na zona rural, o número de “pronafeanos”²⁵ é relativamente pequeno.

Questionados quanto à ausência de elementos identificadores quanto às condições de acesso à terra dos beneficiados pelo Produzir, os técnicos da CAR informaram que, na época do convênio do Banco Mundial com o Brasil, já existia no Banco do Brasil uma política de regularização fundiária e de reforma agrária. Logo, não se tocou nessa questão, em respeito às políticas relacionadas a esta temática realizada no nível federal.

De acordo com o referido técnico da EBDA, não há uma política que efetivamente queira melhorar e segurar o homem do campo, em seu local de residência e trabalho. Muitos jovens residentes em zonas rurais têm uma rotina marcada pelo ócio, pelas poucas oportunidades de trabalho e lazer e praticamente nenhuma perspectiva de melhoria que os estimule a permanecer ali.

O mesmo técnico compartilhou que se sente preocupado até com a continuidade do Conselho. Hoje, composto por 50% de mulheres e 50% de homens associados, a maioria tem mais de 40 anos de idade e, segundo ele, faltam ideias novas e energia para dinamizar o planejamento do Comacor, o que pode levá-lo à extinção.

Em entrevista, o atual presidente foi questionado sobre os Conselhos Territoriais²⁶, pois é neles que devem ser feitas as avaliações e deliberações sobre obras, convênios e programas de que participam. O presidente participa dele, há alguns anos, afirmou que lideranças de Jacobina, cidade de maior importância econômica do TI Piemonte da Diamantina, centralizam as decisões e estão ‘fechados’ para dialogar com os demais municípios.

O Sr. Fabian afirmou que já expôs sua opinião a respeito da pouca articulação territorial nessas reuniões, dizendo que o município não obteve, ali, ganho algum e que não há espaço para que sejam articuladas melhorias pra Miguel Calmon. Afirmou ainda, que alguns

²⁵ Forma como os associados se referem às pessoas que fazem parte do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf.

²⁶ Reuniões periódicas onde se reúnem representantes dos municípios que fazem parte do TI Piemonte da Diamantina.

beneficiamentos ainda estão atrelados ao clientelismo político, através do qual, prefeitos precisam recorrer ao Governo do Estado e órgãos afiliados para obter benefícios diversos, às vezes, inclusive, em troca de voto.

O Comacor, em atividade frequente, conta com a seriedade e responsabilidade dos associados desde sua reativação e isso é fato comprovado. Nele as associações se reúnem regularmente, todos os meses no auditório do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Miguel Calmon, que se constitui num espaço público de participação popular. A cada primeira segunda-feira do mês, pela manhã, todos os líderes de associações rurais se fazem presentes ou enviam representantes, como foi possível constatar. Os associados se sentem igualmente ouvidos e respeitados em suas demandas, mesmo quando não são atendidos, uma vez que o Conselho não mais conta com recursos diretos. Contudo, não são ouvidos pela Prefeitura, que dispõe de recursos para assistir as comunidades em suas necessidades básicas, que ainda são muitas.

Logo, as críticas feitas pela maioria dos associados, ao Comacor, dizem respeito à pouca regularidade e frequência do prefeito, para ouvir e atender a comunidade rural. A partir das entrevistas e da constatação da ausência dele nas reuniões do Conselho, é possível inferir que, a gestão municipal em Miguel Calmon é marcada por uma intensa centralização das decisões referentes ao andamento de obras ou direcionamento de recursos para melhoramentos, no município, de qualquer natureza.

Os programas da CAR aplicados no município de Miguel Calmon conferiram-lhe destaque por se propagar que, “naquele município havia desenvolvimento”. No decorrer desta pesquisa, evidenciaram-se significativas melhorias nas condições de vida da população, mas, desenvolvimento, ainda não aconteceu. Em vários locais onde não havia água, esgotamento sanitário, pracinha, caixa d’água, estradas, casas de farinha, casas para produção de mel, tudo isso passou a existir, mas, fora de um planejamento estratégico e articulado. Tal tipo de planejamento era e é uma necessidade, que não estava nos objetivos da CAR, nem nos do Banco Mundial, mas, poderia estar no planejamento de gestão estadual e/ou municipal, tendo o desenvolvimento como um caminho a ser percorrido.

O Produzir, conforme implantado em Miguel Calmon, bem como em outros municípios baianos, visto é apresentado pela CAR como experiência exitosa, que serviria de exemplo para muitos países subdesenvolvidos. Todavia, sem uma efetiva avaliação de todos os demais

envolvidos no programa. O fato de ter atendido aos objetivos dos agentes internacional e estadual, parece ter sido suficiente para tal avaliação positiva. Contudo, os agentes locais ainda esperam pela consolidação de melhorias e ações efetivas de desenvolvimento sustentável, afirmada no discurso, mas, não identificado na prática.

Sem avaliar de forma completa os objetivos dos programas e seus resultados, a população rural continua a esperar do Estado e da CAR, a revisão que as propostas de desenvolvimento ou de redução da pobreza rural necessitam. Oficialmente, para o Banco Mundial e CAR os programas — dentro dos objetivos limitados a que se propuseram — foram aplicados com sucesso, pois consistiam apenas em comprovar que os recursos foram aplicados e geridos pelos beneficiados. Mas, não se documentou que os recursos foram de pouca monta e que careceram de continuidade, considerando que tais instituições repetem que têm como objetivo fomentar o “desenvolvimento sustentável”. O resultado é que os pobres das zonas rurais continuam pobres, mesmo com melhorias e com maior capacidade de se organizarem para obtenção de algum benefício. O que confirma as palavras de Peet, quando diz que “[...] o crescimento econômico não reduz necessariamente a pobreza, especialmente quando o crescimento segue o desenho neoliberal” (PEET, 2007, p. 21). As economias neoliberais continuam a produzir pobreza e colocam programas paliativos como experiências excelentes. Mesmo, relativamente às melhorias ocorridas em Miguel Calmon, é preciso ter nítido que,

As idéias por trás das práticas institucionais, tais como elaborar e implementar políticas, não são concebidas de forma neutra, com finge a ciência, nem são elas pensadas no interesse de todos, como espera o humanismo moderno, mas, ao invés disso, políticas são feitas para servir aos interesses político-econômicos dominantes (PETT, 2007, p. 23).

Desta forma, os objetivos por parte da classe dominante foram alcançados. O município ganhou visibilidade entre os demais do semiárido e a experiência foi devidamente relatada e divulgada na Revista Produzir, destacando a importância dos órgãos envolvidos na implementação do programa. Mas, será que há o que se aproveitar do que se construiu com esta política?

Há que se mudar os adjetivos utilizados para caracterizar a ação do Programa Produzir. Não houve desenvolvimento. Como converter a crítica em uma proposta positiva?

Entende-se que “[...] o discurso e a prática do desenvolvimento se apresentam como a

tentativa planejada racionalmente de melhorar a qualidade de vida da população” (GÓMEZ, 2007, p.39). Mas, o que fazer quando o discurso não cumpre o que promete?

De acordo com Pires,

Trata-se de sugerir a articulação entre os papéis das instituições e das organizações, do capital social e dos atores com os territórios, situando-a no debate contemporâneo do desenvolvimento local e regional, pensando-a como metodologia de (regul)ação estratégica de novas lógicas territoriais dos desenvolvimento possíveis (PIRES, 2007, p. 57).

Para legitimar a proposta, foi construída toda a estrutura necessária. No município já foram agrupados os núcleos de associações, que precisam ser convidados à participação cidadã. Considera-se que há intensa participação popular, voltada às reivindicações e que não carrega em si o ideal de participação contínua, inerente à participação cidadã, tendo como objetivo o desenvolvimento territorial, entendido como:

Um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania comunitária e de conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou de uma região. O processo de desenvolvimento territorial é dinamizado por expectativas de agentes locais/regionais, nas quais o território seria o agente/ator principal do desenvolvimento e as políticas públicas, as instituições, as organizações e as governanças seriam os recursos específicos, a um só tempo, disponíveis e a serem criados (inventados e/ou inovados) no local ou região, ou nos mais diversos elos da rede mundial (PIRES, 2007, p. 75).

Partindo desses pressupostos, o desenvolvimento territorial, local e regional, precisa ser reinventado, com princípios de participação cidadã, que deve ser permanente.

A participação depende, pois, não só das regras que podem construir uma democracia, mas, de mecanismos próprios, institucionais ou não. Os institucionais podem conferir-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas, contêm o risco de envolver os agentes sociais na lógica própria do poder, na racionalidade técnico-burocrática (TEIXEIRA, 2002, p. 29).

Desta maneira, o poder local, em geral omissivo em suas ações, poderia estabelecer espaços permanentes de participação, fazendo as chamadas adaptações singularizantes, tendo como finalidade “[...] obter o máximo possível de realismo, ajustando o figurino da intervenção, ou mesmo os contornos da simples análise que deve anteceder qualquer intervenção, sob medida

de acordo com as reais necessidades, a cultura e os sentimentos dos beneficiários” (SOUZA, 2004, p. 68).

Logo, o Comacor já é uma forma de organização da população rural para a participação popular, mas pode ainda ganhar maior eficiência nessa função de articulador da participação cidadã. A proximidade com o Conselho nos dá condição de inferir que a população urbana poderia ser integrada ao Conselho municipal, o qual poderia ter seu nome e sua abrangência alterado em um sentido que contemplasse todos os municípios em sua identificação.

Há possibilidade de as estruturas associativas existentes no município serem usadas para se integrarem a um projeto de desenvolvimento local e regional. A CAR ou a Secretaria de Planejamento do Estado poderia analisar o funcionamento dos Conselhos Territoriais, de modo a utilizá-los como efetiva unidade de planejamento e desenvolvimento regional.

O gestor municipal poderia usar o associativismo para dinamizar a participação da comunidade na elaboração e execução dos orçamentos públicos locais. Fomentar a participação é importante, porém, não apenas pelo associativismo, mas através do cooperativismo e o empreendedorismo, nas comunidades rurais e urbanas, que têm suas produções pouco comercializadas, ou comercializadas sem formalização e sem perspectivas de estabelecimento de melhorias de produção e venda dos respectivos produtos, no mercado local, regional (no território de identidade) ou até para outros estados. Para tanto poderiam ser alocados recursos do orçamento municipal ou realizar parcerias com bancos locais para acesso a crédito, capacitação profissional e acompanhamento de equipe diversificada que ajude o homem do campo a viver, sem precisar “fugir” para a cidade.

Várias estratégias podem ser usadas para produzir desenvolvimento, porém, o que não é desenvolvimento não pode receber essa designação. Há um longo caminho para os municípios baianos chegarem a se desenvolver, porém, Miguel Calmon e outros, já estão com o processo encaminhado. Apenas com vontade política conjunta da sociedade civil e do poder público local, a história que se segue registrará desenvolvimento, com melhorias efetivas das condições de vida, em espaços permanentes de participação cidadã e de cooperação entre municípios.

Em todos os municípios do TI Piemonte da Diamantina houve benefícios com o Programa

Produzir. Essa informação permite que seja afirmado que, há associativismo em todos os municípios dessa unidade de planejamento regional, assim como também, há conselhos municipais de associações comunitárias, com bases estabelecidas para o desenvolvimento local e regional, pelo fato de já haver espaços de participação popular, mesmo que inativos, na maioria dos locais

A participação cidadã é um processo em construção hoje, e contempla a dimensão “do fazer parte” e a dimensão cívica, que “[...] articula-se à ideia de deveres e responsabilidades, à propensão ao comportamento solidário, inclusive relativamente àqueles que, pelas condições econômicas – sociais, encontram-se excluídos do exercício de direitos, do ‘direito a ter direitos’”(TEIXEIRA, 2002, p.32). Desta forma, a participação dos cidadãos nos processos decisórios pode ser efetivada em toda a dimensão local, rural e urbana e na dimensão regional, no que concerne à cooperação entre municípios que possuem realidades socioeconômicas comuns e que não são difíceis de serem solucionadas.

Desta forma, a CAR atuou segundo foi orientada pelo Banco Mundial. Esse atuou segundo seu próprio manual, usado para os diversos países em desenvolvimento. E o Governo do Estado, se legitima como o grande mantenedor do quadro de desigualdades regionais na Bahia. As políticas públicas não cumprem sua missão, pois continua-se com um universo de 417 municípios desiguais. As melhorias que ocorrem, são superficiais, são pequenas, são paliativas.

No início da pesquisa dizia-se que havia desenvolvimento. No final, percebe-se que desenvolvimento ainda é uma palavra que é repetida por quem não compreende efetivamente seu significado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi realizada num recorte temporal pós-operacionalização dos programas Produz e Produzir. Analisou-se a produção do espaço e a participação popular em Miguel Calmon-Ba. Nesta perspectiva, constatou-se que o espaço rural passou por transformações. Houve participação da população nos processos decisórios referentes à gestão dos recursos do programas.

Identificaram-se diversos graus de participação no funcionamento das associações rurais, contudo, no Comacor, sempre houve cooperação e parceria nos processos decisórios.

A CAR teve a função de coordenar os programas, seguindo os ditames do Banco Mundial, cofinanciador dos referidos programas, que se constituíram em políticas públicas para a cidade (o Produz) e para a zona rural (o Produzir). Mediante revisões de teses de doutorado a respeito das políticas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, observou-se que aquele banco investiu na Bahia, por meio dos programas coordenados pela CAR, tendo como objetivo envolver efetivamente os beneficiados na gestão dos recursos que seriam enviados diretamente para o Comacor, para, coletivamente os associados deliberarem sobre onde seriam investidos os recursos recebidos. O Banco orientou a CAR, que por sua vez, acompanhou todo o processo e comprovou que as determinações do banco foram atendidas.

Contudo, o que foi constatado é que houve mudanças que melhoram a infraestrutura urbana e rural, mas de forma incipiente, de modo que, o experimento do programa não permite afirmar que induziu desenvolvimento. Mas ensinou a população rural, excepcionalmente, a participar politicamente, através do Comacor.

Percebeu-se que as limitações das políticas públicas, são as limitações para o desenvolvimento no espaço rural de Miguel Calmon e da Bahia, visto que, os programas aqui analisados foram implantados em mais de 400 municípios baianos. Após a finalização desta pesquisa, respostas foram esclarecidas, mas, muitos questionamentos se estabeleceram com a organização dos dados de campo, fundamentos nos questionamentos ouvidos das comunidades rurais que foram contempladas pelos programas, que reconhecem os ganhos,

mas sabem também explicar por quê não estavam comprometidos como o atendimento integral de suas necessidades básicas.

Foram identificadas melhorias em infraestrutura, na educação, na saúde e no acesso a recursos importantes para a comunicação, como a instalação de postos telefônicos. Foram implantados benefícios — casas de farinha, instalação de redes elétricas e sistemas de água —, que até então, eram privilégio de poucas comunidades rurais. Para além das melhorias visíveis, houve mudanças positivas significativas no comportamento da população rural. Com o associativismo e a criação do Conselho de Associações rurais, a população aprendeu a reivindicar direitos particulares e coletivos em espaços democráticos e ainda, aprendeu a participar da política local do município.

A partir do programa Produzir, dir-se-ia que, houve atendimento de necessidades básicas de forma parcial, mas, que não podem ser caracterizadas como “desenvolvimento”. Constatou-se que houve melhorias pela participação popular na gestão dos recursos do programa. Para haver desenvolvimento, seria necessária a construção e aplicação de programas de continuidade em torno de objetivos definidos coletivamente entre os agentes da produção espacial em Miguel Calmon. Isto já se destacou, que não houve. Os recursos chegaram para o Conselho e antes que as necessidades básicas do conjunto de associações comunitárias fossem atendidas, elas deixaram de receber os recursos oriundos do Banco Mundial e do Governo do Estado da Bahia, além de a Prefeitura ter deixado de assistir às comunidades rurais via Comacor.

Sem os recursos da CAR, a Prefeitura não assumiu o lugar de financiadora de recursos que o Comacor continuava a necessitar, alegando não dispor deles para atender às comunidades, no tempo necessário. Isso distanciou muitas associações rurais do Conselho, que passou a ser visto como uma organização com poucos poderes para oferecer qualquer tipo de ajuda.

A população, especialmente a rural, aprendeu o bastante sobre a importância da participação. Aprendeu que pode e deve ser participante no planejamento das ações que possam garantir melhorias para suas comunidades e para o município como um todo.

Os programas implantados pela CAR foram importantes. Mas, novos questionamentos se desdobram, especialmente sobre as perspectivas de desenvolvimento para a Bahia, para o

Território Piemonte da Diamantina e para Miguel Calmon, se políticas públicas continuarem a ser implementadas não tendo a população beneficiada como fundamentais nessa avaliação.

A partir dos dados analisados, da vivência com o Comacor, com seus líderes, com os líderes de associações em suas comunidades, percebeu-se a vontade de se desenvolver, de aprender como viver melhor no campo, ou de como ganhar dinheiro no campo sem necessidade de ir para a cidade pela ausência de alternativas de sobrevivência no local. Contudo, não há orientação técnica sobre como usar melhor a terra, empreender na produção de farinha e derivados. Como otimizar a criação de rebanhos no semiárido? Como articular o cooperativismo? São questões, dentre muitas outras, para as quais a população rural gostaria de ter respostas e não tem. Legitimam-se, por meio dessas respostas que não chegam, o atraso do agricultor do semiárido em Miguel Calmon e em tantos outros municípios.

Desta forma, o fomento à associação foi válido. Apropriar-se destas estruturas para promover desenvolvimento seria uma boa estratégia para o Estado buscar intervir na perspectiva de reduzir as desigualdades, que foram relativamente amenizadas, de forma sutil, com a implantação dos Programas via CAR. Todavia, tais programas pouco contribuíram para reduzir a pobreza, reduzir a dificuldade de acesso a bens e serviços que tornem a vida do residente rural mais digna, mais tranquila e segura.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Fernando. *Os condicionantes do desenvolvimento no estado da Bahia*. 2003. 415f. Tese (Planificación Territorial y Desarrollo Regional) - Universidade de Barcelona, Barcelona, 2003.

ARENDDT, Hanna. *Da violência*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

ATAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSOCIAÇÕES DAS COMUNIDADES RURAIS DE MIGUEL CALMON – BAHIA. Miguel Calmon, 1996 a 2012.

BECKER, Dinizar; BANDEIRA, Pedro. (Orgs.). *Desenvolvimento local-regional: Determinantes edesafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.v. 1.

BOISIER, Sergio. *Em busca do desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político*. Disponível em: <www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/boiser_s_em_busca_do_esquivo.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2010.

BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora Unicamp, 2008.

BRAGA, Tânia Moreira. Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), n. 5, p. 23-37, mai./ 2002.

CALDAS, Eduardo de Lima. *O que são políticas públicas e como são produzidas?* Aula Políticas Públicas (Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal Universidade do Estado da Bahia – Educação à Distância). Lauro de Freitas: UNEB-EaD, 2010.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (CAR). *Manual de operações do Produzir*. Salvador: Secretaria de Planejamento (SEPLAN), 2003.

_____. *Revista Produzir: sementes da esperança*. Salvador: Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Dez. / 2002.

_____. *Revista PRODUR*. Salvador: Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Nov. / 2004.

CASTODIADIS, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CASTRO, Iná Elias. *Geografia e Política: território, escalas de ação e investigações*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CLAVAL, Paul. *A Nova Geografia*. Coimbra: Livraria Almedina, 1987.

CÔRREA, Roberto Lobato. Sobre os agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. (Orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011, p. 41-52.

COUTINHO, Elmo Miranda; SANTANA, Eblei Daniela Almeida de. *Os espaços do associativismo: como participam as associações comunitárias de Miguel Calmon-Ba no espaço local? Os casos de*

Água Branca e Murici. 2009. 59f. Monografia.(Departamento de Geografia), Universidade do Estado da Bahia. Jacobina: UNEB, 2009.

DALLABRIDA, Valdir Roque; FERNANDÉZ, Víctor Ramiro. *Desenvolvimento territorial*: possibilidades e desafios considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos. Passo Fundo: Editora Universidade de Passo Fundo; Injuí: Unijuí, 2008.

DAMIANI, Amélia Luisa. As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço. In: DAMIANI, Amélia Luisa; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima (Orgs.). *O espaço do fim do século*: a nova raridade. São Paulo: Contexto, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, out. / 2005. p. 97-169. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-9092005000300007&lng=pt&nrm=iso&userID=-2>. Acesso em: 08 ago. 2011.

GÓMEZ, Jorge Ramón Montenegro. Desenvolvimento em (des) construção: provocações e questões sobre desenvolvimento e geografia. In: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Inez Medeiros; SUZUKI. Júlio César. *Geografia Agrária*: teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: Editora Edunisc, 2007.

JANOTTI, Maria de Lourdes. *O coronelismo: uma política de compromissos*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso*: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

_____. *Os Camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. Petrópolis: Editora Vozes, 1981.

MOREIRA, Ruy. *Pensar e ser em geografia*: ensaios de história, epistemologia e ontologia do espaço geográfico. São Paulo: Contexto, 2007.

MURTA, Anamaria Sant'Anna. *Políticas Públicas e qualidade de vida*. Disponível em: <www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2426>. Acesso em: 13 set. / 2010.

PETT, Richard. Imaginários do Desenvolvimento. In: FERNANDES, Bernardo Mançano. MARQUES, Inez Medeiros; SUZUKI. Júlio César. *Geografia Agrária*: teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

PIRES, Élson L. S. As lógicas espaciais e territoriais do desenvolvimento: delineamento preliminar dos aspectos históricos, teóricos e metodológicos. In: FERNANDES, Bernardo Mançano. MARQUES, Inez Medeiros; SUZUKI. Júlio César. *Geografia Agrária*: teoria e poder. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista. *As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento*. 2010. 296f. Tese (Curso de Doutorado em Ciência Política) - Universidade Estadual de Campinas, Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas: [s.n.], 2010.

RIBEIRO FILHO, Geraldo Browne. *O Banco Mundial e as cidades: construindo instituições na periferia – o caso do PRODUR, Bahia*. 2006. 243f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Módulo Básico (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Departamento de Ciências da Administração, Universidade Federal de Santa Catarina. Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SANDRONI, Paulo. *Novo dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SANTOS, Milton. *Espaço e Método*. São Paulo: Hucitec, 1992.

_____. *Espaço do Cidadão*. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. *A natureza do Espaço: espaço e tempo - razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwing. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: UFBA, 2003.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento com liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social e crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Da “diferenciação de áreas” à “diferenciação socioespacial: “a visão (apenas) de sobrevôo” como uma tradição epistemológica e metodológica limitante. *Cidades*, Presidente Prudente, v. 4, n. 6, jan./dez.2007, p. 101-114.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CÔRREA, Roberto Lobato. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a. p. 77-116.

_____. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democracia e do planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

_____. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

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

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Disponível em:
<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf> Acesso em: 11 de Jun/2013.

WERLEN, Benno. *Society. Action and space: an alternative human geography*. London: Routledge, 1993.