



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO - DEDC/CAMPUS I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E
CONTEMPORANEIDADE - PPGEDUC**

LUIZ PAULO ALMEIDA NEIVA

**DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO NO SEMIÁRIDO:
O CASO DO PROGRAMA PRODUIR NOS SERTÕES DE CANUDOS -
BAHIA**

Salvador
2013

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO - DEDC/CAMPUS I
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO E
CONTEMPORANEIDADE - PPGEDUC

LUIZ PAULO ALMEIDA NEIVA

DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO NO SEMIÁRIDO:
O CASO DO PROGRAMA PRODUIR NOS SERTÕES DE CANUDOS -
BAHIA

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), no âmbito da Linha de Pesquisa (3) Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Educação e Contemporaneidade.

Orientadora: Prof^a Dr^a Ronalda Barreto Silva.

Salvador
2013

Catálogo na Publicação elaborada pela biblioteca da UNEB
Bibliotecário:

É concedida à Universidade do Estado da Bahia (UNEB), permissão para reproduzir cópias desta Tese e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta Tese de Doutorado pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Luiz Paulo Almeida Neiva

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZ PAULO ALMEIDA NEIVA

DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO NO SEMIÁRIDO: O CASO DO PROGRAMA PRODUIR NOS SERTÕES DE CANUDOS - BAHIA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade em 7 de outubro de 2013 como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia, aprovada pela seguinte Banca Examinadora:

Profa. Dra. Ronalda Barreto Silva
Universidade do Estado da Bahia - UNEB
Doutorado em Educação
Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil

Prof. Dr. Eduardo José Fernandes Nunes
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Doutorado em Análise Geográfica Regional
Universidade de Barcelona

Prof. Dr. José Alexandre Souza Menezes
Universidade Federal da Bahia- UFBA
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB
Ph.D. em Economia
Cornell University, USA

Prof. Dr. Roberto Marinho Alves da Silva
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN
Doutorado em Desenvolvimento Sustentável
Universidade de Brasília, UNB, Brasil

Profª Drª Patrícia Lessa Costa Santos
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
Doutorado em Ciências Sociais
Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil

Salvador, 05 de outubro 2013.

Falar de Canudos, escrever, estudar, pesquisar Canudos, tem sido uma constante em tempos recentes:

[...] por que o açude uma vez construído não atendeu plenamente à população de Canudos? E por que ele não beneficia a 22 municípios da região, dada a sua capacidade de acumulação de água? Mais ainda, e com grande incitação, a não construção do açude no Caipã ou outro local, considerando que a escolha recaiu definitivamente em Canudos, foi deliberada para riscá-la definitivamente do mapa?

[...] Mergulhar nessas águas, nessas inquietações, é um convite obrigatório para que o leitor amplie suas dúvidas e, se comprometa em não aceitar os argumentos meramente tecnicistas.

Luiz Paulo Almeida Neiva. Apresentação do livro *Canudos sob as águas da ilusão*. (CANÁRIO, 2002, p. 10-11).

A meu pai Alfredo (*in memoriam*) e a minha mãe Luzia, já aos 96 anos – que enfrentaram a extrema pobreza e me tiraram dela pela Educação.

Aos meus filhos, João Paulo, Adriana e Luca, com amor do tamanho dos Semiáridos do mundo inteiro.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Ronalda Barreto Silva, pela aposta, compreensão e colaboração constantes.

Ao Prof. Dr. Alexandre Menezes, desde o mestrado: amigo atento, colaborador e estimulador.

Ao Prof. Dr. Roberto Marinho Alves da Silva, generoso, já no primeiro contato a simplicidade de apresentar rumos.

À Profa. Dra. Patrícia Lessa Santos Costa, pelas contribuições desde Euclides.

A todos os professores do PPGEduc da Uneb, pelos ensinamentos e pelo desprendimento – em nome do Prof. Dr. Eduardo José Fernandes Nunes.

Aos colegas de turma, pelo convívio fraterno carregado de sabedoria e alegrias.

Aos dirigentes das Associações Comunitárias, Sindicatos e demais Organizações de Canudos, que me permitiram compreender melhor os dilemas do Semiárido:

- João Evangelista Macedo – Associação Apicultores de Canudos;
- Antônio Balbino Reis de Macena – Associação de Moradores Unidos do Rosário;
- Izac Miguel Silva – Associação CIVALE;
- Francisco Manoel Ferreira Filho – Associação de Moradores da Fazenda Alto do Cruzeiro-I-II;
- Paulo Monteiro dos Santos – Associação dos Pequenos Produtores Rurais Lagoa da Besta;
- Roberto Gama dos Santos – Associação Ideal de Moradores da Fazenda Riacho do Geraldo – Umbuzeiro;
- Vicente José da Conceição – Associação de Moradores da Fazenda Umburana-Angico-Barriguda;
- José dos Santos Oliveira – Associação Pequenos Produtores Rurais da Fazenda Calumbi;
- Raimundo Freitas Andrade – Associação de Moradores das Fazendas Sombrio e Canto da Cacimba;
- José Augusto Ferreira – Associação Pequenos Produtores Fazenda Malhada da Aroeira;
- Ana Patrícia Silva Guimarães – Associação de Moradores do Povoado de São José;
- José Fabiano Santos do Vale – Associação da Fazenda Sítio Antônio Josínio;
- Aos Técnicos da CAR, pela disponibilidade em fornecer informações e documentação importantíssimas para o alcance dos objetivos desta tese:
- Fernando César Cabral de Oliveira;
- Vanuzia de Fátima S. Souza;
- José Pirajá Pinheiro Filho;
- João Bosco Souza;
- Marcos Gonçalves Adriano.

Ao Fórum de Desenvolvimento Local Sustentável de Canudos, tão bem conduzido por Lúcio Conceição, pelas lições de organização política, destemor e de estratégias de superação da pobreza e das desigualdades.

A tantos – correndo o involuntário risco do esquecimento – que me ajudaram na tarefa de transformar a palavra em gestos: Ana Clara Santos, Helder Bomfim, Ricardo Baroud e Lula Afonso.

A Elane – querida: pelas contribuições nas digitações, organização de agendas, etc; e, ainda mais, pelo afeto.

Ao amigo Prof. Dr. Jairton Fraga, exemplo de honestidade e solidariedade,

Ao amigo Dr. Pinzoh, por todas as contribuições, sendo a maior delas me fazer entender o que é mesmo Educação contextualizada para a convivência com o Semiárido.

Ao Prof. Dr. Manoel Abílio de Queiroz, que me ensinou que o conhecimento é a única coisa que se dividir se multiplica.

NEIVA, Luiz Paulo Almeida. *Dilemas do desenvolvimento no Semiárido: o caso do Programa Produzir, nos sertões de Canudos – Bahia*. 2013. 277f. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade)-Departamento de Educação, *Campus I*, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

Resumo

Objetivo: Esta tese objetiva examinar a contribuição das políticas públicas para o desenvolvimento do Semiárido brasileiro, quanto às contribuições do *Programa Produzir* no município de Canudos, Semiárido baiano, buscando problematizar suas estratégias metodológicas e os seus resultados. As questões fio condutoras desta tese foram: quais processos e instrumentos educativos foram implementados no âmbito do Programa Produzir em Canudos/BA com a intenção de promover a participação ativa da população local em vista da sua emancipação em um contexto de desenvolvimento humano sustentável? A participação comunitária no Programa Produzir, no município de Canudos, tem sido tomada como um processo educativo para o desenvolvimento humano sustentável? **Metodologia:** o percurso metodológico foi baseado na natureza qualitativa da pesquisa, tendo o estudo de caso como uma metodologia de investigação particularmente apoiada, pela Teoria das Representações Sociais, com os eixos metodológicos da pesquisa: Eixo Análise do Discurso – Eixo Análise do Conteúdo. Apresenta também os sujeitos da pesquisa; as técnicas de análise; os procedimentos e os instrumentos operativos. **Resultados:** Os resultados foram tematizados nas seguintes categorias baseadas nas *falas* (discurso) dos sujeitos que foram entrevistados: 1. concepção e objetivos do *Programa Produzir*; 2. gestão do *Programa Produzir*; 3. gestão participativa; 4. educação e emancipação; 5. contribuições e lacunas do *Programa Produzir* para o Desenvolvimento Humano Sustentável de Canudos. Os achados revelaram haver ocorrência de insatisfações por parte da população de Canudos do *Programa Produzir* em termos de concepção e objetivos. Houve falta de objetividade do programa em termos de contradições no atendimento das comunidades mais carentes. Houve elevada "preferência técnica" por projetos na área de energia solar, para permitir o uso dessa energia para substituir o candeieiro a gás e a querosene, sob a suposição de que poderia promover melhoria na qualidade de vida das pessoas. Essa "preferência" em si atestou a falta de objetividade do programa. O *Programa Produzir* se caracterizou pela forte presença de centralismo, autoritarismo, clientelismo, patrimonialismo e corporativismo na gestão do programa; ingerência política e ausência de gestão participativa (mecanismos, instrumentos, procedimentos...). Em termos de educação e emancipação, conclui-se que a participação comunitária no Programa, no município de Canudos, não foi considerada como um processo educativo para o desenvolvimento humano sustentável. **Conclusão:** As conclusões sugerem que o problema da pobreza no Semiárido baiano é enfrentado por impulsos de políticas compensatórias, precárias, não atacando suas causas estruturais. Conclusivamente, os entrevistados afirmaram que o Programa se configurou como de pouca ação e até mesmo de absoluta ausência de discussão sobre as prioridades que deveriam ser definidas pela comunidade.

Palavras-chave: Canudos – Bahia. Pobreza. Políticas públicas no Semiárido do Brasil. Desenvolvimento humano sustentável.

NEIVA, Luiz Paulo Almeida. *Dilemas do desenvolvimento no Semiárido: o caso do Programa Produzir nos sertões de Canudos – Bahia*. 2013. 277f. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade)-Departamento de Educação, *Campus I*, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

Abstract

Objective: This thesis aimed to examine the contribution of public policies for the development of the Brazilian semiarid region, as the contributions of Producing Program in the municipality of Canudos, semiarid region of Bahia, seeking to confront their methodological strategies to their results. The question this thesis tried to answer was as follows: which educational tools and processes were implemented under the Production Program in Canudos/BA with the intention to promote local people active participation in their own sustainable development? Has community participation in the municipality of Canudos been understood as an educational process for sustainable human development?

Methodology: The methodological approach was based on the qualitative nature of the research and, in this particular case, the case study research methodology was chosen as particularly appropriate. This approach was assisted by the use of The Social Representations Theory and the main methodological lines of research: discourse analysis and content analysis. This approach also presents research subjects; analysis techniques, procedures and operational instruments.

Results: Results were categorized in the following categories based on subjects own discourse: 1) Production Program conception and objectives, 2) Production Program Management, 3) Participatory Management, 4) Emancipation and education, 5) Contributions and gaps in the Production Program for Sustainable Human Development in Canudos. The findings revealed some program failures in terms of design and objectives. There was a lack of objectivity in regards to observed contradictions in meeting the neediest communities. There was a high "technical preference" for solar energy projects, to allow the use of that energy to replace the gas lamp and kerosene under the assumption that it could promote improved quality of life. This "preference" in itself attested to the lack of objectivity of the program. The Production Program was characterized by a strong presence of centralism, authoritarianism, clientelism, patrimonialism and corporatism in the project management; as well as, political interference and little participatory management (mechanisms, instruments, procedures). In terms of education and emancipation this thesis concludes that community participation in the Program, in the municipality of Canudos, was not considered as an educational process for sustainable human development.

Conclusion: The findings suggest that the problem of poverty in the semiarid Bahia is addressed by poor and impulsive compensatory policies never addressing its structural causes. Conclusively the respondents said that the program had very little impact if at all. They characterized it as having not discussed priorities as defined by the community.

Key-words: Canudos – Bahia. Public policies in the Semiarid region of Brazil. Sustainable human development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.2	Processo de análise de política	85
Figura 2.3	Pobreza: o que é?	91
Figura 2.4	Enfoques conceituais de pobreza	92
Figura 2.5	Por que extrema pobreza: referências	93
Figura 2.6	Parâmetros para linhas de pobreza	94
Figura 2.7	Evolução da extrema pobreza no Brasil, 2001-2008	97
Figura 2.8	Mapas do Brasil e a evolução da região sob efeitos da seca no Nordeste (nas áreas em vermelho)	100
Figura 2.9	Massa de água permanente (precipitação)	101
Figura 2.10	Esquematização compreensiva da pobreza na vida das famílias no Semiárido	105
Figura 2.11	Estratégias de sobrevivência	106
Figura 2.12	Políticas de <i>poverty alleviation</i>	110
Figura 3.1	Prisioneiras e prisioneiros de Canudos	118
Figura 3.2	Açude Cocorobó	123
Figura 3.3	Autor da tese e agricultor de cultivo da banana	148
Figura 3.4	Rebaixamento do nível das águas do açude, as ruínas da primeira e segunda Canudos	149
Figura 3.5	Pórtico do Parque Estadual de Canudos	150
Figura 3.6	Estrutura da Igreja da segunda Canudos reaparecida com o rebaixamento do açude Cocorobó em 2013	150
Figura 3.7	Sequência: Memorial Antônio Conselheiro, Pórtico do PEC e Painéis fotográficos no PEC	151
Figura 3.8	Reitor Lourivaldo Valentim da Silva da UNEB, e Visitantes e Diretores acompanhados do autor da tese em Canudos	152
Figura 3.9	Visita do dramaturgo, romancista e poeta brasileiro Ariano Suassuna recepcionado pelo autor no Alto da Favela no Parque Estadual de Canudos – PEC	152
Figura 3.10	Companhia de teatro de Canudos.....	155

LISTA DE MAPAS

Mapa 3.1	Nova delimitação do Semiárido	125
Mapa 3.2	Nova delimitação do Semiárido: estações pluviométricas e isolinhas	126
Mapa 3.3	Nova delimitação do Semiárido: municípios incluídos pelo critério de precipitações médias anuais	127
Mapa 3.4	Nova delimitação do Semiárido: municípios incluídos por todos os critérios ...	128
Mapa 3.5	Delimitação do Semiárido segundo o Grupo Interministerial	129
Mapa 3.6	Município de Canudos	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1	IDHM de Canudos – BA.....	131
Gráfico 3.2	Evolução do IDHM – Canudos-BA	133
Gráfico 3.3	Pirâmide etária de Canudos-BA – 1991-2010	136
Gráfico 3.4	Fluxo etário por faixa escolar – Canudos-BA	138
Gráfico 3.5	Fluxo escolar por faixa etária – Canudos-BA - 2010	139
Gráfico 3.6	Frequência escolar de 6 a 14 anos – Canudos-BA - 2010	140
Gráfico 3.7	Frequência escolar de 15 a 17anos – Canudos-BA - 2010	140
Gráfico 3.8	Frequência escolar de 18 a 24 anos – Canudos-BA - 2010	141
Gráfico 3.9	Escolaridade dos adultos em Canudos, 1991 a 2010	142
Gráfico 3.10	Taxa de atividade e de desocupação, 18 anos ou mais - 2010	143
Gráfico 5.1	Nível de influência na definição das prioridades do Programa	197
Gráfico 5.2	Participação na definição, execução e acompanhamento do Programa	197
Gráfico 5.3	Mudanças na vida da comunidade	199
Gráfico 5.4	Problemas do Programa Produzir	201
Gráfico 5.5	Estratégias/iniciativas para desenvolver o Programa Produzir	203
Gráfico 5.6	Como os entrevistados definem/avaliam o Programa Produzir	204

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Canudos-BA	132
Tabela 3.2	Evolução do IDHM – Canudos-BA	134
Tabela 3.3	População total, por gênero, rural/urbana e taxa de urbanização – Canudos-BA.....	134
Tabela 3.4	Estrutura etária da população de Canudos-BA.....	135
Tabela 3.5	Longevidade, mortalidade e fecundidade – Canudos-BA.....	137
Tabela 3.6	Renda, pobreza e desigualdade – Canudos-BA.....	143
Tabela 3.7	Porcentagem da renda apropriada por estratos da população – Canudos-BA	143
Tabela 3.8	Ocupação da população de 18 anos ou mais – Canudos-BA.....	144
Tabela 3.9	Indicadores de habitação – Canudos-BA.....	144
Tabela 3.10	Vulnerabilidade social – Canudos-BA.....	145
Tabela 4.1	Programa Produzir: etapas, valores e períodos de implantação na Bahia	164
Tabela 4.2	Caracterização físico-financeira da ação do Programa Produzir na Bahia, 1996 a 2012	169
Tabela 4.3	Relação dos projetos financiados pelo produzir em Canudos-BA.....	171
Tabela 5.1	Perfil dos entrevistados das associações comunitárias	191
Tabela 5.2	Amostra da pesquisa dos projetos financiados pelo Produzir em Canudos – 1996 a 2011	192
Tabela 5.3	Projetos financiados pelo Produzir em Canudos – Amostra da pesquisa, 2001 a 2011, agrupados por natureza do financiamento	195
Tabela 5.4	Incentivo da CAR no processo de organização da comunidade	203
Tabela 5.5	Participação na elaboração de projeto de desenvolvimento integrado para a região	203

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1	Amostra da pesquisa dos projetos financiados pelo Produzir em Canudos – 1996 a 2011	37
Quadro 2.1	Instrumentos de análise de políticas públicas	84
Quadro 2.2	Variedades de análise política	86
Quadro 3.1	Caracterização do território de Canudos-BA.....	131
Quadro 4.1	Sumário das Realizações da 1º Etapa do Produzir (01/07/2001 a 30/06/2005)	168
Quadro 4.2	Sumário das Realizações da 2º Etapa do Produzir (01/07/2005 a 14/02/2010)	167
Quadro 4.3	Resumo dos indicadores e metas do Produzir III – 2010/2013	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR	Associação de Crédito e Assistência Rural
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CEEC	Centro de Estudos Euclides da Cunha
CENTEC	Instituto Centro de Ensino Tecnológico
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CNRH	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
CNPMF	Centro Nacional de Pesquisa de Mandioca e Fruticultura
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco Companhia de Navegação do São Francisco
CREA-BA	Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EIA-RIMA	Estudo e Relatório do Impacto Ambiental
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPABA	Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFAD	The International Fund for Agricultural Development
INSS	Instituto Nacional de Seguridade e Previdência Social
IOCS	Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPEA	Instituto de Política Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
MIN	Ministério da Integração Nacional
MST	Movimento dos Trabalhadores sem Terra
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PDRI	Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado
PISF	Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PPP	<i>Purchasing Power Parity</i>
PRODEA	Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos
PROJETO SERTANEJO	Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UCSAL	Universidade Católica do Salvador
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UNEB	Universidade do Estado da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO: Pertinência, Contexto e Problemática	20
TEMA.....	20
CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO.....	20
PERTINÊNCIA CIENTÍFICA E SOCIAL DO ESTUDO: motivações pessoais	21
PROBLEMATIZANDO O OBJETO DE ESTUDO.....	26
QUESTÃO BÁSICA DA PESQUISA	31
HIPÓTESE DE TRABALHO	33
OBJETIVOS	34
METODOLOGIA	34
ORGANIZAÇÃO DA TESE	45
1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	47
1.1 MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL: ALGUMAS CONSEQUÊNCIAS RECENTES	47
1.1.1 Emancipação e Desenvolvimento: Aproximações entre Celso Furtado e Boaventura de Souza Santos	48
1.1.2 Declínio do Modelo Fordista de Desenvolvimento Econômico e Emergência de um Novo Paradigma	51
1.1.3 Desenvolvimento e Desigualdades Territoriais	54
1.1.3.1 O capital social	58
1.2 O PENSAMENTO CRÍTICO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	61
1.3 CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO: RUPTURAS E EMERGÊNCIAS	69
2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUÇÃO DA POBREZA: Estado de Insegurança Social no Semiárido	74
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	74
2.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	75
2.3 DEFININDO A POBREZA RURAL	87
2.4 POBREZA NO SEMIÁRIDO DO BRASIL.....	94
2.5 SEMIÁRIDO E AS DINÂMICAS DA PERSISTÊNCIA DA POBREZA	103
2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
3 CANUDOS: Um Emblema desde Sempre	115

3.1	AS REBELDIAS DE CANUDOS	115
3.1.1	Primeira Canudos – da Utopia à Destruição pelo Fogo	115
3.1.2	Segunda Canudos – da Reconstrução sobre os Escombros ao Afogamento pelas Águas do Cocorobó	120
3.1.3	Terceira Canudos – Uma Nova Guerra: Superação da Pobreza e das Desigualdades – O Cenário da Pesquisa	123
3.2	PERFIL DE CANUDOS SEGUNDO O RELATÓRIO IPEA/PNUD, 2013	130
3.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PERFIL DE CANUDOS	146
3.4	POTENCIALIDADES DE CANUDOS	147
3.5	NOVAS INICIATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL: Projeto Canudos – na busca da coerência entre a palavra e o gesto.	159
4	O PROGRAMA PRODUZIR NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS PARA COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE	163
4.1	PROGRAMA PRODUZIR NO CONTEXTO DA BAHIA	163
4.2	PROGRAMA PRODUZIR NO CONTEXTO DE CANUDOS/BA	170
5	PROGRAMA PRODUZIR EM CANUDOS/BA: Dilemas do Desenvolvimento no Semiárido	174
5.1	ANÁLISE DO DISCURSO DOS DIRIGENTES E TÉCNICOS EM NÍVEL ESTADUAL	174
5.2	ANÁLISE DO DISCURSO DOS TÉCNICOS DO PRODUZIR EM NÍVEL REGIONAL (EX E ATUAIS)	188
5.3	ANÁLISE DO DISCURSO DAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS	191
5.4	TEMPOS E ANDAMENTOS CONTROVERSOS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO SEMIARIDO: REVELAÇÕES DO PROGRAMA PRODUZIR	204
5.4.1	Tranversalidades Invisíveis	205
	CONCLUSÃO	216
	SOBRE A PERTINÊNCIA DO <i>PROGRAMA PRODUZIR</i> NOS SERTÕES DE CANUDOS	216
	NOVAS INQUIETAÇÕES PARA INVESTIGAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS	224
	REFERÊNCIAS	228

APÊNDICES	238
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – RESPONSÁVEIS, COORDENADORES E TÉCNICOS DO PROGRAMA PRODUZIR NA BAHIA (Ex e atuais)	239
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – GERENTES OU TÉCNICOS REGIONAIS DO PROGRAMA PRODUZIR – BAHIA (Ex e atuais)	243
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA – ASSOCIAÇÕES - PROGRAMA PRODUZIR –BAHIA.....	246

INTRODUÇÃO: pertinência, contexto e sua problemática

TEMA

O estudo ora apresentado se insere na linha de pesquisa (3) Educação, Gestão e Desenvolvimento Local Sustentável do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC) da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e se constitui numa continuidade dos estudos desenvolvidos pelo autor desta tese quando, no seu Mestrado em 2000, analisou o papel do Estado no desenvolvimento local, evidenciando as causas das falências das políticas públicas para o Semiárido nordestino (NEIVA, 2000).

Amplia agora o tema para investigar o processo educativo ali desencadeado e imbricado com o desenvolvimento local sustentável e suas interfaces com as políticas de Estado, onde participação e emancipação são duas categorias conceituais fundamentais para ajudar a entender os dilemas do desenvolvimento no Semiárido: o Programa Produzir nos Sertões de Canudos – BA quanto às insatisfações das referidas políticas, associadas, sobretudo, ao Programa Produzir, cotejando com projetos com indícios de expressiva participação comunitária.

CONSTRUÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO

Os problemas históricos que comportam toda a região do Semiárido estão imbricados em uma estrutura de crescimentos regionais desiguais e em uma estrutura fundiária perversa. Isso, sem dúvida, tornou o sertão nordestino o espaço mais problemático do Brasil, e, em consequência, um espaço privilegiado para equívocos, incompreensões e, principalmente, do desenvolvimento e de implementação de políticas que, se não foram inócuas, provocaram efeitos contrários aos objetivos declarados.

A história do Brasil demonstra, de forma eloquente, quanto o Sertão tem servido de palco para grandes conflitos, provocados por esse desenvolvimento desigual e pelo quase completo desconhecimento da sua realidade pela grande maioria dos brasileiros. A Guerra de Canudos, o Cangaço, as Lutas Camponesas, em resposta à grilagem de terras, são momentos emblemáticos do drama de uma região que, por possuir características especiais, deveria ser objeto de políticas especiais. Medo, vergonha, insensibilidade, espanto, intolerância, horror, são alguns exemplos de sentimentos provocados pelos sertões do Nordeste brasileiro nas elites políticas, militares e intelectuais do Brasil, ao longo da história.

Em face do cenário apresentado, optou-se por estudar o Programa Produzir, por ter ações implementadas no município de Canudos – Bahia – *locus* desta investigação –, localizado em uma região que, historicamente, tem sido palco de incompreensões e equívocos por parte das ações governamentais, sublinhando que essa região ostenta os mais baixos índices de desenvolvimento humano do Brasil.

A pesquisa intentou compreender as informações contidas nos projetos e relatórios, acordos de financiamento, comparando com dados da realidade do Programa Produzir na comunidade, ou seja, na visão dos sujeitos envolvidos. Isso porque se parte do pressuposto de que, muitas vezes, os diagnósticos não refletem a realidade em questão e, ademais, há problemas com a implementação dos procedimentos previstos no projeto inicial.

Dessa forma, muitas vezes os Programas não oferecem soluções para os reais problemas e potencialidades, o que requer, portanto, uma ênfase na participação dos atores sociais e da esfera pública, devidamente municiados de uma metodologia que crie condições iguais de manifestação e reforce a prática democrática. Além dos representantes do público-alvo do Programa, a pesquisa auscultou, também, técnicos e dirigentes dos programas em nível estadual e regional, responsáveis pela implementação das ações.

Para dar conta de responder às questões e aos objetivos que orientaram esta investigação acadêmico-científica, trago, desta feita, minhas itinerâncias, minha implicação com o tema e objeto, a partir da minha história de vida-formação.

PERTINÊNCIA CIENTÍFICA E SOCIAL DO ESTUDO: MOTIVAÇÕES PESSOAIS

A justificativa é pessoal porque é respaldada por meu percurso profissional, *olhando minha caminhada*, comprometida com a importância e relevância do tema. Lançar um olhar sobre a minha passagem por um repertório de órgãos e atuação em programas e projetos foi o caminho que optei nestas páginas introdutórias, cuja intenção, conforme já referenciado, é exhibir minha modesta caminhada articulada com o tema e o objeto do estudo em foco.

- i) **A caminhada profissional no campo das Ciências Agrárias.** Inicia-se com o ingresso na pesquisa agropecuária no final dos anos 70. Inquieto com a questão instrumental da pesquisa e imerso nela, passei a questioná-la e a pensar sobre o compromisso social da tecnologia.

Na cidade de Utinga, como pesquisador e chefe da Estação Experimental de Pesquisa da Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia (EPABA), participei da criação do Comitê Regional do PDRI – Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado, da Bacia do Paraguaçu. Naquela época, havia um forte discurso de participação comunitária nos programas de governo, mas na prática já percebia, ao contrário, um caráter mais voltado à cooptação. O planejamento participativo não sustentava a possibilidade de uma democracia substantiva.

Uma equipe de pesquisadores e técnicos recém-formados desbravavam os sertões para, com a rebeldia da juventude e transcendendo as obrigações institucionais, conviver com uma comunidade sofrida da "Cabeceira do Rio" – ensinamentos que requalificaram a minha vida pessoal: um reencontro com a infância fragilizada.

Percebendo as contradições do discurso do PDRI com a efetiva possibilidade de construir mecanismos de participação e integração, criamos informalmente o comitê local; nele tentávamos discutir e implementar as ações do Projeto, buscando cada vez mais a integração interinstitucional e a participação efetiva da comunidade, numa época em que praticamente era impossível de convocar, por exemplo, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais para integrar o comitê, mesmo num contexto pós-regime militar na Bahia e no Brasil.

O poder local tinha influência para criar as associações; manipuladas pelas oligarquias locais, essas associações, em sua maioria, não representavam os interesses das comunidades. Esse fato ainda permanece com formatos mais contemporâneos dentro de um período de redemocratização do País. As associações, fóruns, etc., não são ainda capazes de romper em plenitude a rigidez da participação regulada.

O próximo caminho foi o Centro Nacional de Pesquisa de Mandioca e Fruticultura – CNPMF da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Cruz das Almas, Bahia. As contradições técnicas e políticas referidas acima se aguçavam. Havia uma elite técnica fundada na especialização da pesquisa por produto. Integrado à Equipe Abacaxi, realizava estudos, diagnósticos e pesquisas especificamente para esse produto. As questões socioeconômicas não entravam em pauta. A ação da pesquisa por produto não cedia espaço para se conhecer a vida do produtor, condições socioeconômicas, a questão agrária, etc., e notadamente com relação aos pequenos produtores.

Ainda no início da década de 80, fruto do trabalho desenvolvido em Utinga, passo a trabalhar na Gerência Estadual do PDRI na Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). O desenvolvimento rural integrado estimulava a convivência com uma equipe multidisciplinar; várias ações foram desenvolvidas na área de pesquisa e assistência técnica, a saber: irrigação, organização de comunidade, elaboração de planos e projetos.

Nesse período, participei do XIV Curso de Planejamento Agrícola da SUDENE, em Recife, liderado por Horácio Martins de Carvalho, Tânia Bacelar, entre outros. Esse curso objetivou formar no Nordeste técnicos em planejamento com uma visão mais crítica do Estado.

Em seguida, já em 1986 assumi a direção geral do PDRI, imprimindo uma marca de realizações pautadas no senso de pertencimento ao tema.

Um pequeno interregno leva-me a assessorar a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG). Em seguida, fui convocado para, na qualidade de Diretor Técnico, estruturar o recém-criado Instituto de Desenvolvimento Florestal e Recursos Naturais da Bahia. Retornando à CAR em 1990, fui coordenar a Gerência de Reforma Agrária – braço executivo do Programa de Reforma Agrária que, iniciado no Governo Waldir Pires, vinha-se destacando como modelo no País. Uma experiência salutar que envolvia desapropriações de terras, mas também fortemente determinada a manter as pessoas na terra, especialmente com crédito do Programa Nacional de Crédito Especial para a Reforma Agrária – PROCERA, assistência técnica e aplicação de fundos de apoio.

- ii) **A Universidade do Estado da Bahia (UNEB).** A nova configuração política que se estabelece na Bahia, a partir de 1990, coloca à disposição de órgãos estatais vários profissionais da CAR. A UNEB surgiu em meu caminho, uma instituição ainda desconhecida para mim, mas que logo passa a se transformar de um exílio profissional para um lugar fervente de aprendizado e realizações.

Na Assessoria Técnica, lidero a elaboração de projetos para o BID e coordeno a elaboração de uma proposta orgânica da ASTEC, para além de um setor voltado apenas para o orçamento. Um fato ocorreu para mudar essa trajetória: ao fazer parte de uma comissão para organizar o centenário de fundação de Belo Monte (1893-1993), participei do evento em Canudos de 7 a 13 de junho de 1993. Na volta a Salvador, não mais retornei para a ASTEC. Canudos entrava definitivamente em minha vida.

- iii) **Centro de Estudos Euclides da Cunha (CEEC).** O legado de Canudos consolidou-se no ideário da UNEB por razões exponenciais, entre elas a de constituir-se em marco basilar da história do País, exemplo fulgurante da bravura e

resistência da população sertaneja em sua vivência impregnada pela solidariedade, despojamento e fé no sagrado.

Fiel ao propósito de preservar as referências críticas da nossa memória, empenhei-me na iniciativa de contribuir para preservar, com sistematicidade técnica e determinação política, a memória e as marcas da Guerra de Canudos. Pesquisando, estimulando novos estudos, ouvindo os herdeiros da dor e cuidando das riquezas materiais e simbólicas daquele tempo, com o firme propósito de enriquecer o registro histórico agregando-lhe a narrativa dos vencidos.

Ainda em 1993, quando das celebrações do centenário de fundação do Belo Monte, participei de um seminário temático constituído para a ocasião, que apontou a conveniência de reforço das ações que até então se desenvolviam, evidenciando a premência da valorização do que já fora realizado e a intensificação de iniciativas.

A partir de 1995, avizinando-se o centenário da Guerra de Canudos (1997), inicia-se um novo ciclo programático sobre a conflagração. Coube-me a honra de coordenar o Centro desde o início desse novo ciclo. Estavam lançadas as tarefas cotidianas da gestão e uma batalha de especial significado: fazer avançar a ação da Universidade em todas as suas frentes e desenvolver cenários de trabalho condizentes com o significado dos eventos de Canudos para a nossa memória.

É meritório registrar, ademais – correndo o involuntário risco da omissão –, a constelação de amigos e colaboradores externos à Universidade que contribuíram com esse esforço: professor José Calazans, mestre despojado e colaborador de todas as horas; Edivaldo Boaventura, parceiro de todos os momentos; Antônio Olavo, Claude Santos, Oleone Coelho Fontes, Eldon Canário, Dionísio Nóbrega, José Carlos Santana, Pedro Barbosa, Aurélio Lacerda, Evelina Hoisel, Paulo Dourado, Marco Villa, Leopoldo Bernucci, Roberto Ventura, Berthold Zilly, Ângela Gutiérrez e tantos outros.

O repertório de realizações da UNEB no período, através do Centro de Estudos Euclides da Cunha (CEEC),¹ fala por si: a) Implantação do Parque Estadual de Canudos; b) Realização de duas importantes etapas da pesquisa arqueológica do projeto Arqueologia e Reconstituição Monumental do Parque Estadual de Canudos; c) Implantação do Memorial

¹ Por meio do seu repertório técnico e recursos humanos, o CEEC liderou outras ações no Estado como a capacitação dos Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, sendo elaborados os planos de desenvolvimento dos municípios de Caturama, Maetinga, São Félix do Coribe, Feira da Mata, Banzaê, Santa Brígida, Glória, Rodelas, Macururé, Tremedal, Marcionílio Souza e Lajedo do Tabocal. Além da elaboração do Projeto de Educação para o Desenvolvimento Sustentável – Prodesu (Luiz Paulo Neiva – coord., Roberto Bressan, Amílcar Baiardi, Maria José de Oliveira Palmeira).

Antônio Conselheiro, em Canudos; d) Continuidade das Semanas Culturais de Canudos, culminando com a 13ª edição; e) Tratamento da documentação referente à Guerra de Canudos existente no CEEC, desde 1987, sob a forma de microfilmes, transformados em nove CDs, devidamente indexados; f) Elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Canudos, 1997, e Plano Municipal de Saúde de Canudos: 1998-2000; g) Coordenação da secretaria executiva do Simpósio internacional “Os Sertões, Permanências e Rasuras, 1902-2002”, realizado conjuntamente pela UNEB, Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade Católica do Salvador (UCSAL); h) Mais de dez publicações, com destaque para o *Relatório de Arqueologia Histórica de Canudos* (publicado no Congresso de Arqueologia Histórica de New Orleans, USA, 1997) e a *Revista Canudos*.

Após entender encerrada a participação à frente desse ciclo programático, coube-me um novo desafio: implantar o DCHT XXII, em Euclides da Cunha, com a orientação estratégica da UNEB de tornar mais efetivas e dinâmicas as ações em Canudos, em face da proximidade do Departamento ao sítio histórico, bem assim o engajamento em ações acadêmicas estruturantes a serem implementadas no *campus*. Nessa reconfiguração institucional, o Parque e o Memorial foram transformados em órgãos suplementares e vinculados ao Departamento de Euclides da Cunha – DCHT/*Campus* XXII. As ações em Canudos foram fortalecidas com novas reformas, pesquisas, demarcações, ampliação expressiva de visitas de pesquisadores e estudiosos ao sítio.

Evidentemente que ações convergentes continuaram a ser desenvolvidas com competência pelo Centro de Estudos Euclides da Cunha.

Esse repertório de ações pensadas e desenvolvidas em Canudos dava conta de ações mais voltadas para a preservação da memória, mas me inquietava a nova batalha que se observava contra a pobreza. A ideia era reunir atores para a resolução de problemas, tendo como substrato o processo participativo em busca da emancipação. Constituiu-se, então, um projeto de múltiplas dimensões no qual a educação contextualizada, na perspectiva da convivência com o Semiárido, ganhou relevância.

- iv) **A docência.** Em 2000, concluí o Mestrado na UFBA pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Agrárias. A dissertação se constituiu em um momento bastante amadurecido, em face de um acúmulo de críticas, incertezas e propostas

para o desenvolvimento sustentável, embalado por mais de 20 anos de percepções obtidas no envolvimento com políticas públicas.

A sustentabilidade do desenvolvimento local – o caso de Canudos: açude Cocorobó, como se intitula a dissertação orientada pelo professor José Alexandre de Souza Menezes, refletiu os paradoxos das políticas públicas, sobretudo para o Nordeste, com foco nos recursos hídricos. Artigos foram publicados, bem como foram tirados ensinamentos para os cursos ministrados na graduação e na Pós-Graduação *lato sensu*, notadamente no Programa de Pós-Graduação Gestão das Organizações. Neste programa, ministrei seguidamente as disciplinas Metodologia do Planejamento Local Sustentável e Planejamento Estratégico. Em 2001, concursado para Professor Assistente da UNEB, fui ministrar a disciplina Sociologia Rural no *Campus VII* da UNEB, em Paulo Afonso.

v) **Pró-Reitoria de Planejamento – PROPLAN.** Convidado pelo atual Reitor da UNEB, Professor Lourivaldo Valentim da Silva, em 2006, para implantar a Pró-Reitoria de Planejamento, assumi a Assessoria Técnica – ASTEC, com o propósito de cumprir esse objetivo, mas respeitando os trâmites burocráticos. Já no segundo semestre, com o projeto da Pró-Reitoria elaborado, implantávamos precursoramente as instâncias e diretrizes contidas no projeto. Foi implementado um conjunto de ações, com destaque para a elaboração do Plano Estratégico, o Plano Plurianual 2008/2011, o Plano Operativo Anual (POA WEB) e a coordenação da elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI.

PROBLEMATIZANDO O OBJETO DE ESTUDO

Permeiam a sociedade brasileira questionamentos sobre a persistência, por tanto tempo, da pobreza rural no Nordeste. No bojo dessas considerações, pauta-se a importância deste estudo, que parte do pressuposto de que a realidade deve ser analisada de maneira sistêmica, entendida enquanto mecanismo de interação entre vários elementos complementares em uma totalidade complexa que envolve as vertentes: educacional, política, ambiental, social, econômica e histórica.

O conceito do desenvolvimento sustentável advém dos ensinamentos de Sachs (1981; 1986; 2000 a/b; 2006),² precursor do desenvolvimento sustentável, que idealizou o famoso tripé do desenvolvimento: econômico (eficiência econômica), social (equidade social) e ecológico (prudência ecológica), posteriormente definido pelas Nações Unidas como aquele que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras em satisfazerem as suas próprias necessidades (CMMAD, 1988). Em 1983, foi criada, pela Assembleia Geral da ONU, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD, que foi presidida por Gro Harlem Brundtland, à época primeira-ministra da Noruega, com a incumbência de reexaminar as questões críticas do meio ambiente e de desenvolvimento, com o objetivo de elaborar uma nova compreensão do problema, além de propostas realistas de abordagem. Essa Comissão deveria propor novas normas de cooperação internacional que pudessem orientar políticas e ações internacionais de modo a promover as mudanças que se faziam necessárias.

Nesta tese, utiliza-se o conceito de desenvolvimento humano definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano (PNUD, 2012).

O conceito de Desenvolvimento Humano também parte do pressuposto de que, para aferir o avanço na qualidade de vida de uma população, é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. Esse conceito é a base do Índice de Desenvolvimento Humano

² **Ignacy Sachs** (Varsóvia, 1927) é um economista polonês, naturalizado francês. Também é referido como *ecossocioeconomista*, por sua concepção de desenvolvimento como uma combinação de crescimento econômico, aumento igualitário do bem-estar social e preservação ambiental. O termo *ecossocioeconomia* foi cunhado por Karl William Kapp, economista de origem alemã e um dos mais brilhantes inspiradores da ecologia política nos anos 70. Há mais de trinta anos, Ignacy Sachs lançou alguns dos fundamentos do debate contemporâneo sobre a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento, baseado na convergência entre economia, ecologia, antropologia cultural e ciência política. Suas ideias são hoje mais claramente compreendidas, no cenário das mudanças climáticas e da crise social e política mundial.

(IDH) e do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente pelo PNUD (2012).

O relatório *Nosso Futuro Comum*, lançado em 1987 (também conhecido como "Relatório Brundtland"), veio atentar para a necessidade de um novo tipo de desenvolvimento capaz de manter o progresso em todo o planeta e, no longo prazo, ser alcançado pelos países em desenvolvimento e também pelos desenvolvidos. Nele, apontou-se a pobreza como uma das principais causas e um dos principais efeitos dos problemas ambientais do mundo. O relatório criticou o modelo adotado pelos países desenvolvidos, por ser insustentável e impossível de ser copiado pelos países em desenvolvimento, sob pena de se esgotarem rapidamente os recursos naturais. Cunhou, dessa forma, o conceito de desenvolvimento sustentável, ou seja, "o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades".

As Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM) surgem da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 Estados-membros, no dia 8 de setembro de 2000. Criada em um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 90, relativos ao meio ambiente e desenvolvimento, direitos das mulheres, desenvolvimento social, racismo, entre outros, a Declaração traz uma série de compromissos concretos que, se cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores quantitativos que os acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade neste século. Essa declaração menciona que os governos "não economizariam esforços para libertar nossos homens, mulheres e crianças das condições abjetas e desumanas da pobreza extrema", tentando reduzir os níveis de pobreza, iliteracia e promovendo o bem-estar social. Tais projetos são monitorados com recurso ao Índice de Desenvolvimento Humano, que é uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida, conforme Sachs (1981), em *Ecodesenvolvimento, crescer sem destruir*.

O conceito de sustentabilidade comporta sete aspectos ou dimensões principais, a saber, conforme Sachs (2000a,b):

1. *Sustentabilidade Social* – melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular;
2. *Sustentabilidade Econômica* – públicos e privados, regularização do fluxo desses investimentos, compatibilidade entre padrões de produção e consumo, equilíbrio de balanço e pagamento, acesso à ciência e tecnologia;

3. *Sustentabilidade Ecológica* – o uso dos recursos naturais deve minimizar danos aos sistemas de sustentação da vida: redução dos resíduos tóxicos e da poluição, reciclagem de materiais e energia, conservação, tecnologias limpas e de maior eficiência e regras para uma adequada proteção ambiental;
4. *Sustentabilidade Cultural* – respeito aos diferentes valores entre os povos e incentivo a processos de mudança que acolham as especificidades locais;
5. *Sustentabilidade Espacial* – equilíbrio entre o rural e o urbano, equilíbrio de migrações, desconcentração das metrópoles, adoção de práticas agrícolas mais inteligentes e não agressivas à saúde e ao ambiente, manejo sustentado das florestas e industrialização descentralizada;
6. *Sustentabilidade Política* – no caso do Brasil, a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, construção de espaços públicos comunitários, maior autonomia dos governos locais e descentralização da gestão de recursos;
7. *Sustentabilidade Ambiental* – conservação geográfica, equilíbrio de ecossistemas, erradicação da pobreza e da exclusão, respeito aos direitos humanos e integração social. Abarca todas as dimensões anteriores através de processos complexos.

Assim percebendo, há que se levar em conta o fato de que regiões com elevado grau de pobreza e desigualdade exibem, também, vantagem comparativa local que, se bem aproveitada, conduz a um processo de desenvolvimento endógeno, evidentemente aproveitando as oportunidades regionais e, até mesmo, globais.

No caso específico de Canudos, ressaltamos merecer destaque a presença de vantagem comparativa local que possui determinadas potencialidades, a exemplo da exploração do turismo histórico e arqueológico: 1) Parque Estadual de Canudos, um sítio histórico-arqueológico com cerca de 1.321ha; 2) o Perímetro Irrigado Vaza-Barris – PIVB, uma extensão do Açude Cocorobó, que possibilita outras potencialidades; 3) O Açude é vantagem comparativa local, pois permite irrigar cerca de 1.000ha de terra e com potencial para 10.000ha; 4) Vantagem comparativa local para o desenvolvimento de uma agricultura de sequeiro e pecuária de pequeno porte (NEIVA, 2000).

Agrega-se a tudo isso, o fato histórico ali ocorrido, que desperta interesse de pesquisadores, estudiosos e intelectuais do País e do exterior: a Guerra de Canudos. Considerada um dos maiores acontecimentos da história do Brasil, travada nos sertões da

Bahia no final do século XIX e que, com quatro expedições militares, dizimou cerca de vinte e cinco mil pessoas lideradas pelo beato Antônio Conselheiro, destruindo, dessa maneira, os ideais de uma sociedade mais justa e solidária, acalentados pelos milhares de sertanejos famintos e despossuídos.

Os fatos históricos e os dados da região descritos acima, como também os aspectos já referenciados nas primeiras páginas desta Introdução, no que tange à pobreza, à miséria e ao olhar preconceituoso da elite brasileira, me instigou a ampliar, a aprofundar meus conhecimentos em torno das políticas públicas implementadas nos Sertões de Canudos, ou seja, em terras de Antônio Conselheiro.

Desse modo, a pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade (PPGEduC) intentou investigar um programa integrante de política com viés ortodoxo, o denominado *Programa Produzir*, implementada na Bahia pela CAR, órgão do governo do Estado da Bahia. O estudo enfatiza a ação do Programa no município de Canudos, dada a representatividade desse município no Semiárido brasileiro, não apenas pelos aspectos geossocioeconômicos, mas também pela sua importância histórica em função da Guerra ali ocorrida no final do século XIX. Ademais, trata-se também de um território sempre revisitado pelos estudos do autor desta pesquisa há cerca de duas décadas.

A pesquisa parte do pressuposto de que o caráter descontínuo e a metodologia pouco participativa das políticas públicas têm tido, como consequência, uma distorção nos resultados esperados, ou mesmo, a inadequabilidade das propostas que deveriam contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade e para um desenvolvimento local sustentável. Isso porque, via de regra, a ênfase é dada no diagnóstico dos especialistas e estudos de fontes secundárias sem atuação da população e, desse modo, essas fontes estão ancoradas em técnicas e ferramentas inadequadas a um processo metodológico que favoreça uma participação mais efetiva dos sujeitos.

Neste sentido, compreende-se que o uso de metodologias mais participativas na elaboração das políticas públicas tem condições de criar soluções inovadoras para os problemas da população no que tange aos múltiplos aspectos de sua realidade, quer sejam educacionais, econômicos, sociais, ambientais, históricos e culturais. Dessa maneira, reveste-se de fundamental importância o fortalecimento dos processos participativos e de formação de capital social (PUTNAM, 1996).

Dessa forma, delimitou-se como objeto de estudo, a implantação das ações do *Programa Produzir* em Canudos, sob a ótica do desenvolvimento local sustentável no Semiárido baiano, com ênfase para os processos participativos na sua formulação e execução.

Essa intenção reveste-se de relevância no sentido de que se trata de uma área territorial que continua concentrando indicadores socioeconômicos abaixo da média regional e nacional, além do agravamento de sérios problemas ambientais, com o processo de desertificação. Um exemplo emblemático dessa questão é perceptível nos anos de 2012 e 2013, onde, mais uma vez na história, a estiagem prolongada revela essas fragilidades, que exigem o comprometimento da sociedade e do Estado, por meio de suas políticas públicas, com a sustentabilidade do desenvolvimento na região.

Para a academia, além de fortalecer o seu compromisso com a população residente no Semiárido, o estudo busca aportar novos conhecimentos e questões de investigação que orientam a atuação das atividades de ensino, pesquisa e extensão na região semiárida da Bahia, atualmente sofrendo mais uma grande crise climática, socioeconômica e ambiental, causada pela estiagem prolongada e pela ausência de políticas públicas que considerem a sustentabilidade do desenvolvimento em todas as suas dimensões.

QUESTÃO BÁSICA DA PESQUISA

É impensável entender a realidade do atual Semiárido brasileiro sem perceber a intervenção governamental, que tem sido decisiva para a ocupação e formação socioeconômica desse espaço. Observa-se, entretanto, um questionamento sobre o êxito ou o fracasso dessas ações nas diversas fases de desenvolvimento da região.

Tal percepção me levou à construção do problema ou da pergunta central que norteia esta investigação complexa como já dito, a saber: em que medida as políticas públicas para o Semiárido e as metodologias de elaboração/execução dos projetos de desenvolvimento têm promovido a transformação econômica, com equidade social e prudência ecológica?

Assim, foram levantadas as questões subjacentes:

1. Como o *Programa Produzir* reproduz as práticas das políticas públicas ortodoxas para os sertões de Canudos no que tange ao diagnóstico dos problemas e à definição de opções estratégicas para sua solução?
2. A participação comunitária no Programa, no município de Canudos, tem sido tomada como um processo educativo para o desenvolvimento humano sustentável?

3. Qual o impacto do Programa na melhoria da renda e da qualidade de vida do município?
4. Quais processos e instrumentos educativos foram implementados no âmbito do Programa Produzir em Canudos/BA, com a intenção de promover a participação ativa da população local em vista da sua emancipação em um contexto de desenvolvimento humano sustentável?

Tendo essas questões é conveniente conceituar o que aqui se entende por *Desenvolvimento Humano Sustentável* (DHS). De acordo com Oliveira (2011), Coordenadora da Unidade de Parcerias Estratégicas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Brasil, o paradigma do *Desenvolvimento Humano Sustentável* (DHS) surgiu como contraposição ao conceito de desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico:

[...] O Desenvolvimento Humano Sustentável parte do princípio de que o objetivo principal é criar um ambiente que permita às pessoas usufruírem uma vida longa, saudável e criativa, na qual elas desfrutem da oportunidade de obter as coisas que mais valorizam: maior acesso ao conhecimento, melhor nutrição e melhores serviços de saúde, uma subsistência garantida, segurança em relação a crimes e violência física, horas satisfatórias de lazer, liberdade política e cultural, e um sentimento de participação nas atividades da comunidade. Por isso, o Desenvolvimento Humano Sustentável enfatiza que:

1. O desenvolvimento **é das pessoas**, isto é, ocorre pela ampliação das capacidades, oportunidades e potencialidades criativas e dos direitos de escolha dos indivíduos, por meio da oferta de nutrição, saúde, educação e de outras condições fundamentais para uma vida digna.
2. O desenvolvimento **é para as pessoas**, o que significa enfatizar que os benefícios do desenvolvimento e do crescimento econômico devem expressar-se nas vidas das pessoas, ou seja, uma comunidade só pode ser considerada desenvolvida quando o que ela produz é apropriado de forma justa e equitativa por seus cidadãos, isto é, quando a riqueza que ela gera transforma-se em bem-estar para todos os seus habitantes.
3. O desenvolvimento **se dá pelas pessoas**, ou seja, o desenvolvimento deve ser promovido pelas próprias pessoas, mediante sua participação ativa e constante nas decisões que afetam suas vidas. O indivíduo e as comunidades são beneficiários e sujeitos criadores do desenvolvimento e devem ter poder de decisão durante o processo do desenvolvimento — a isso chama-se “empoderar” as pessoas.

Entre as medidas utilizadas para mensurar o DHS, encontram-se: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o IDH Municipal (IDHM), o Índice de Pobreza Humana (IPH), o Índice de Desenvolvimento Humano ajustado por Gênero (IDG) e a Medida de Empoderamento de Gênero (MEG). Os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM) vêm complementar o paradigma, ao oferecer uma agenda social integrada para sua execução num horizonte temporal identificado, e com o acompanhamento da *performance* dos governos ao longo do processo. O Desenvolvimento Humano Sustentável parte do princípio de que o objetivo principal é criar um ambiente que permita às pessoas usufruírem uma vida longa, saudável e criativa, na qual elas desfrutem da oportunidade de obter as coisas que mais valorizam: maior acesso ao conhecimento, melhor nutrição e melhores serviços de saúde, uma subsistência garantida, segurança em relação a crimes e violência física, horas satisfatórias de lazer, liberdade política e cultural e um sentimento de participação nas atividades da comunidade (OLIVEIRA, 2011).

HIPÓTESE DE TRABALHO

Diante da questão exposta, o presente trabalho apresenta a seguinte hipótese básica: Tem sido constatado que os ciclos de desenvolvimento do Semiárido são marcados por implementação de políticas de Estado geralmente de viés compensatório, muitas delas enunciadas com pretensões educacionais estruturantes do *desenvolvimento humano sustentável*. Por sua vez, a definição de políticas públicas para o Semiárido é baseada em diagnósticos formulados sem a participação da comunidade e que não se traduzem em *desenvolvimento humano sustentável* com base nos três pilares do desenvolvimento: social, econômico e ambiental. Em consequência, a implementação de políticas públicas de desenvolvimento do Semiárido historicamente não proporcionou ao homem o seu convívio digno e sustentável no Semiárido, e a população passa pelas mesmas vulnerabilidades. Por isso, essas políticas não têm reduzido a pobreza (*poverty alleviation*) e minimizado o sofrimento do homem, tendo este, historicamente, seus mecanismos de defesa baseados em estratégias de sobrevivência que, em nível regional, se constituem em inaceitável *estado de insegurança social*.

OBJETIVOS

i) Objetivo geral

Examinar a contribuição das políticas públicas para o desenvolvimento do Semiárido brasileiro, quanto às contribuições do *Programa Produzir* no município de Canudos, Semiárido baiano, buscando problematizar suas estratégias metodológicas e os seus resultados, considerando as ações estruturantes e integradas em termos de estar objetivamente comprometidas e voltadas para o desenvolvimento humano sustentado, pela redução de pobreza (*poverty alleviation*), ou seja, de construção de uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável

ii) Objetivos específicos

a) Analisar os fatores que contribuem para o sucesso ou a falência de políticas públicas implementadas no Semiárido, especificamente o *Programa Produzir*;

b) Analisar as estratégias metodológicas e educativas do Programa Produzir para promoção do desenvolvimento humano sustentável na sua definição e na sua implementação;

c) Analisar os impactos do Programa Produzir na renda, qualidade de vida e no meio ambiente no município de Canudos.

d) Apresentar recomendações para subsidiar políticas públicas.

METODOLOGIA

Esta pesquisa, dada sua natureza, conforme a questão formulada no problema, enquadra-se na abordagem qualitativa, no contexto interpretativo. Por sua vez, o objeto da pesquisa é praticamente inexplorado, de alguma forma pouco abordado, ou muito pouco se conhece. Neste sentido, é uma pesquisa exploratória, em função da inexistência ou precária e reduzidíssima quantidade de informações disponíveis sobre o fenômeno a ser estudado. Todavia, também possui características descritivas, cujos elementos requerem abordagem descritiva. Assim, a definição do tipo de pesquisa a ser realizado depende do quanto se sabe a respeito do problema a ser estudado.

Portanto, do ponto de vista metodológico, construiu-se um percurso fundamentado na abordagem qualitativa, sem, contudo, ignorar as contribuições da abordagem quantitativa. Desse modo, recorreu-se ao *Estudo de Caso*, que, mesmo não sendo um método específico, mas uma forma particular de estudo, possibilita compreender o objeto estudado como um único caso ou um conjunto de casos são estudados em profundidade, singulares, em uma dada realidade multidimensional e historicamente situada (LUDKE; ANDRÉ, 1986), neste caso, sobre políticas públicas voltadas para o Semiárido do Nordeste do Brasil, espaço que sempre causou uma profusão de sentimentos, visões e incompreensões.

O estudo de caso tem uma especificidade em relação a outros tipos de estudo, como o estudo bibliográfico, a história de vida, ou mesmo o estudo comparativo, pois trata de organizações ou movimentos sociais como algo novo do ponto de vista do conhecimento. Permite, ao pesquisador, reconstruir algo que parecia simples e cotidiano, e mostrar os aspectos mais profundos e menos superficiais, ou até mesmo inusitados, que envolvem grandes questões filosóficas, pedagógicas e sociológicas.

A escolha pelo estudo de caso partiu do entendimento de Lüdke e André (1986), pois, segundo essas autoras, visa investigar um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar, para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações. Para elas, trata-se, pois, de uma pesquisa cujo objeto (que pode ser uma entidade, um programa, um grupo social, etc.) é analisado profundamente, buscando desvendar sua essência; no caso aqui em estudo, a análise do Programa Produzir no município de Canudos, Bahia.

A escolha pela abordagem qualitativa também se justifica por pretender trabalhar com questões não quantificáveis, tais como as aqui contidas. Minayo (2001) infere que a pesquisa qualitativa permite desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos e referentes a grupos particulares, propicia a construção de novas abordagens, além da revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação. A pesquisa qualitativa, de acordo com Triviños (1987), permite uma maior aproximação do pesquisador com a realidade estudada, favorecendo uma interação espontânea com cada um dos sujeitos da pesquisa. Por sua vez, a pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza.

Dada a questão básica que permeia esta tese, observa-se que Minayo (2001) aconselha que esse tipo de pesquisa deve desvelar processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a grupos particulares, propicia a construção de novas abordagens e a revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a investigação.

O estudo de caso é uma metodologia de investigação particularmente apropriada quando procuramos compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos fatores. Yin (2005) afirma que esse método é adequado quando pretendemos definir os tópicos de investigação de forma abrangente, quando se quer considerar a influência do contexto de ocorrência do fenômeno em estudo e se socorrer de múltiplas fontes de evidências.

O estudo de caso tem sempre um forte cunho descritivo, porque o investigador dá a conhecer a situação tal como ela surge, e tão completa quanto possível, apoiando-se para isso numa “descrição compacta” (MERRIAM, 1988, p. 211). O forte aspecto descritivo do estudo de caso não impede que possa haver um profundo alcance analítico, interrogando a situação, confrontando-a com outros casos já conhecidos ou com teorias existentes, ajudando a gerar novas teorias e novas questões de investigação (CLARA; COUTINHO, 2009).

Quanto aos sujeitos da pesquisa, o estudo deu prioridade à investigação de dois grupos específicos ligados ao Programa Produzir, a saber: i) os indivíduos que idealizaram, implementaram e acompanharam as ações (diretores, coordenadores, técnicos: ex-dirigentes do Programa); ii) os “beneficiários” – neste caso, foram entrevistados os presidentes das associações, dado que os convênios com a CAR são firmados diretamente com essas entidades.

A preferência dada a esses grupos faz parte de uma escolha empreendida pelo pesquisador cujo interesse está voltado para o conhecimento das engrenagens que dão organicidade ao Programa Produzir, bem como para os resultados apresentados e a opinião das pessoas envolvidas.

Buscou-se esgotar as informações acerca do Programa Produzir, bem como dos atores envolvidos a partir dos seguintes questionamentos: Quem são? Que opinião têm acerca das políticas públicas e do Programa Produzir em especial? Que visões de mundo têm em relação ao Semiárido brasileiro? Em que medida o Programa Produzir mudou a vida dos beneficiários? Como se deu a participação dos beneficiários no Programa Produzir? Essas são algumas questões que foram pesquisadas junto aos sujeitos colaboradores do estudo, com a intenção de obter respostas a essas indagações e aos objetivos desta investigação acadêmico-científica.

Recorreu-se à análise de conteúdo para dar conta de compreender o objeto de estudo em profundidade, como o estudo de caso assevera, com vistas a responder ao problema de pesquisa e alcançar os objetivos que norteiam esta pesquisa, por meio das narrativas dos sujeitos/colaboradores da pesquisa – dirigentes, presidentes das associações, técnicos da CAR

–, como também dos documentos, ou seja, o projeto de criação e implementação do Programa Produzir e dos relatórios. Tal perspectiva analítica contribui para que as descobertas ganhem uma relevância teórica.

Portanto, a pesquisa vislumbrou compreender este tema bastante complexo sob a ótica do desenvolvimento sustentável, com ênfase nos processos educativos a partir das narrativas do conjunto dos sujeitos colaboradores, na perspectiva de estimular nos indivíduos que moram e trabalham no *locus* desta pesquisa, a prática participativa, contribuindo, desse modo, para a construção de uma sociedade mais justa, humana e democrática.

A amostra da pesquisa contemplou 12 associações e 24 projetos de um total de 14 associações e 34 projetos que foram financiados pelo Produzir em Canudos, isto é, a amostra da pesquisa alcançou 86% das associações e 71% dos projetos (Quadro 1.1).

Quadro 1.1 – Amostra da pesquisa dos projetos financiados pelo Produzir em Canudos – 1996 a 2011

ASSOCIAÇÃO	OBJETO	VALOR (R\$1,00)*	SITUAÇÃO
Associação dos Apicultores de Canudos	Unidade de Beneficiamento de Mel-Implantação	81.737,03	Concluído
Associação Moradores Unidos Rosário	Barragem-Construção	44. 447,31	Concluído
	Barragem-Construção	17.423,17	Concluído
	Mecanização Agrícola	50.523,97	Concluído
Cooperativa Irrigantes Perímetro Vaza Barris Ltda.	Implementos Agrícolas	10.268,80*	Não tem Informação
	Batedeira de Cereais – Tração Animal	7.968,00	Concluído
	Barragem – Construção	14.046,90**	Não tem Informação
Associação de Moradores Fazenda Alto do Cruzeiro I, II Trecho	Cisternas Individuais	92.497,72	Concluído
	Construção Barragem –	45.931,92	Concluído

ASSOCIAÇÃO	OBJETO	VALOR (R\$1,00)*	SITUAÇÃO
Associação Ideal Moradores Fazenda Riacho do Geraldo e Umbuzeirão	Barriguda		
	Construção Barragem – Riacho do Ger.	52.078,65	Concluído
	Construção Barragem – Umbuzeirão	30.967,20	Concluído
	Construção Barragem – Queimada do Gerônimo	22.851,99	Concluído
	Construção Barragem – Comunidade de Barreiras	13.000,00	Concluído
	Energia Solar – Riacho do Geraldo/Umbuzeirão	103.996,20	Concluído
Associação Moradores Fazenda Angico Umburana	Barragem do Angico	54.335,25	Concluído
Barriguda	Energia Solar	74.816,00	Concluído
Associação Pequenos Produtores Rurais Fazenda Calumbi	Energia Solar	129.015,00	Concluído
	Poço tubular	10.350,14	Concluído
	SCAA***	228.831,41	Não concluído
Associação Moradores Fazenda Sombrio e Canto Cacimba	Energia Solar	142.875,00	Concluído
Associação Pequenos Produtores Fazenda Malhada da Aroeira	Energia solar	91.575,00	Concluído
Associação de Moradores Povoado São José	Energia Elétrica	15.865,00	Concluído
Associação Moradores Fazenda Sítio Antônio Josínio	Energia Solar	121.095,00	Concluído
Lagoa da Besta	Energia Solar	149.490,00	Concluído
TOTAL	24	1.605.986,66	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações da CAR Disponível em: <<http://www.car.ba.gov.br/municipios/resultado2.asp>>. Acesso em: 10 de jan. 2013.

* Valores efetivamente pagos.

** O presidente atual da associação não tem informações sobre esses valores.

*** Sistema Convencional de Abastecimento de Água.

Na escolha da metodologia a ser utilizada num trabalho de pesquisa, é requerido perguntar sobre a natureza do objeto de estudo. Assim formulado, tomaram-se as técnicas de análise a partir da questão básica. Ao mesmo tempo, a direção que tomou a metodologia usou técnicas de análise com aderência à pergunta condutora ou *leitmotiv*. Assim feito, foram estabelecidos três eixos ou técnicas não considerados excludentes, mas complementares, para a análise adequada ao *corpus* desta pesquisa, ou seja, aos tipos de análise exigidos, pela pergunta norteadora: ***em que medida as políticas públicas para o Semiárido e as metodologias de elaboração/execução dos projetos de desenvolvimento têm promovido a transformação econômica, com equidade social e prudência ecológica?***

A metodologia desta tese apoiou-se em autores como: Pêcheux (1969), Bardin (1977), Ludke e André (1986), Jodelet (1989), Bogdan e Biklen (1994), Sêga (2000), Wagner (2003), Moscovici (2012) e Pagano (2012), como segue.

Para permitir a apreensão dos fenômenos psicológicos em sua dimensão social, tem-se configurado um paradigma de grande relevância nessa incessante busca: A *Teoria das Representações Sociais*, proposta por Serge Moscovici (2012). Esta teoria tem assumido grande destaque na compreensão dos mais variados objetos e consequente produção de conhecimento. A teoria propõe uma articulação entre o psicológico e o social, considerando inseparáveis sujeito, objeto e sociedade. A construção teórica de Moscovici vem trazer novas perspectivas para uma situação de extrema insatisfação com o que tradicionalmente é produzido no mundo científico.

A *Teoria das Representações Sociais* “[...] questiona ao invés de adaptar-se e [...] busca o novo, lá mesmo onde o peso hegemônico do tradicional impõe as suas contradições” (GUARESCHI; JOVCHELOVITCH, 2003, p.17). A construção teórica de Moscovici vem trazer novas perspectivas para uma situação de extrema insatisfação com o que tradicionalmente é produzido no mundo científico, principalmente no campo da psicologia social. São questionados o conhecimento fragmentado do ser humano, a separação artificial entre as ciências sociais e a dicotomia entre objetividade e subjetividade, que marcam o modelo científico..

Representações Sociais são o conjunto de explicações, crenças e ideias que nos permitem evocar um dado acontecimento, pessoa ou objeto. Essas representações são resultantes da interação social, pelo que são comuns a um determinado grupo de indivíduos (MOSCOVICI, 2012). O objetivo da *Teoria das Representações Sociais* é explicar os fenômenos do homem a partir de uma perspectiva coletiva, sem perder de vista a individualidade. A *Teoria das Representações Sociais* preconizada por Moscovici (2012) está principalmente relacionada com o estudo das simbologias sociais, tanto no nível de macro como de microanálise – ou seja, com o estudo das trocas simbólicas infinitamente desenvolvidas nos diversos ambientes sociais e nas relações interpessoais – e de como esses símbolos influenciam a construção do conhecimento compartilhado, da cultura.

Partindo dos estudos de Moscovici, nasceram inúmeras pesquisas sobre diversas representações sociais. Jodelet (1989) define sinteticamente as representações sociais como uma forma de conhecimento, socialmente elaborada e partilhada, tendo uma visão prática e concorrendo para a construção de uma realidade comum a um conjunto social.

As representações sociais têm como uma de suas finalidades tornar familiar algo não familiar, isto é, classificar, categorizar e nomear novos acontecimentos e ideias com as quais não tínhamos tido contato anteriormente, possibilitando, assim, a compreensão e a manipulação desses novos acontecimentos e ideias a partir de valores, ideias e teorias preexistentes e internalizados por nós e amplamente aceitas pela sociedade (JODELET, 1989).

Portanto, a *Teoria das Representações Sociais* conduz um novo olhar aos objetos a que se propõe compreender, traz à tona elementos importantes para compreensão das construções sociais, além de preencher lacunas abertas pela chamada crise dos paradigmas, contribuindo ainda para a formulação de novas hipóteses, sobre os vários problemas presentes na sociedade contemporânea.

De acordo com Sêga (2000), as representações sociais se apresentam como uma maneira de interpretar e pensar a realidade cotidiana, uma forma de conhecimento da atividade mental desenvolvida pelos indivíduos e pelos grupos para fixar suas posições em relação a situações, eventos, objetos e comunicações que lhes concernem. O social intervém de várias formas: pelo contexto concreto no qual se situam grupos e pessoas; pela comunicação que se estabelece entre eles; pelo quadro social de apreensão que fornece sua bagagem cultural; pelos códigos, símbolos, valores e ideologias ligados às posições e vinculações sociais específicas. Em outras palavras, a representação é um conhecimento prático, que dá sentido aos

eventos que nos são normais, forja as evidências da nossa realidade consensual e ajuda a construção social da nossa realidade (SÊGA, 2000).

De um lado, a representação social é concebida como o processo que envolve o *discurso*, ao longo do qual, significados e objetos sociais são construídos e elaborados. Por outro lado, “[...] as representações sociais são operacionalizadas como atributos individuais – como estruturas individuais de conhecimento, símbolos e sentimentos distribuídos entre as pessoas em grupo ou sociedades” (WAGNER, 2003, p.149). Ainda segundo Wagner (2003, p. 149):

[...] as representações sociais propõem uma maneira de interpretar e pensar a realidade cotidiana, uma forma de conhecimento da atividade mental desenvolvida pelos indivíduos e pelos grupos para fixar suas posições em relação a situações, eventos, objetos e comunicações que lhes concernem.

O social intervém de várias formas: pelo contexto concreto no qual se situam grupos e pessoas, pela comunicação que se estabelece entre eles, pelo quadro de apreensão que fornece sua bagagem cultural, pelos códigos, símbolos, valores e ideologias ligados às posições e vinculações sociais específicas. Em outras palavras, a representação social é um conhecimento prático, que dá sentido aos eventos que nos são normais, forja as evidências da nossa realidade consensual e ajuda a construção social da nossa realidade (WAGNER, 2003).

A representação é sempre a atribuição da posição que as pessoas ocupam na sociedade, toda representação social é representação de alguma coisa ou de alguém. Ela não é cópia do real, nem cópia do ideal, nem a parte subjetiva do objeto, nem a parte objetiva do sujeito, ela é o processo pelo qual se estabelece a relação entre o mundo e as coisas. (SÊGA, 2000, p.128).

Moscovici (2012) considera que as representações compreendem um conjunto de conceitos, afirmações e explicações pelos quais se procede à interpretação e mesmo à construção das realidades. Jodelet (1989) avança no conceito das *representações sociais*; tornando-o mais bem aceito no meio acadêmico. Elas “[...]são uma forma de conhecimento elaborada e partilhada socialmente, tendo uma visão prática e concorrendo à construção de uma realidade comum a um conjunto social” (JODELET, 1989, p.36).

Assim percebendo, optou-se nesta pesquisa pela utilização dos conceitos das representações sociais, na utilização da técnica de entrevista semiestruturada. A técnica de entrevista é um meio de colher informações baseado no discurso livre, na *fala*. Presumiu-se que, quanto mais livre se sentir o investigado, quanto mais confiar no pesquisador, mais irá emergir o conteúdo da *fala* com bastante riqueza. E assim, trabalhando com a teoria

das representações sociais, pode-se lidar com a relação entre a *fala* e o contexto; considerando o entrelaçamento da esfera subjetiva com a objetiva e atentando para a assunção do novo e do que é expresso pela *fala*.

Dentro da teoria e do método das representações sociais foi organizada uma tessitura, a teia ou tecido das significações, a partir das *falas* dos sujeitos entrevistados. Assim, foram utilizadas, como *fio do trabalho de desvelamento*, as significações que os sujeitos deram com base em suas vivências e experiências. Mediante o tecido das representações sociais que foi construído, vinculado às vivências espaciais e temporais, foram-se desvelando as *falas* e realizando a permanente “leitura da experiência”.

Os significados que conferem as vivências e experiências são relevantes para os grupos sociais que se relacionam, quanto aos dilemas do desenvolvimento no Semiárido: o caso do Programa Produzir nos sertões de Canudos, Bahia. Ou seja, as *falas* explicitam a vivência e experiência, o viver, o agir e pensar em determinado contexto cultural. Tais *falas* compõem *teias*, como um *tecido* de significados (MINAYO, 2001).

Entretanto, as *falas*, por serem fruto de experiências transmitidas por comunicação social, tendem a se tornar óbvias, o que dificulta seu desvelamento, como Moscovici já ressaltara ao falar que, na observação do que nos é familiar, “[...] nós não estamos conscientes de algumas coisas bastante óbvias [...]”; nós, então, “[...] não conseguimos ver o que está diante de nossos olhos” (MOSCOVICI, 2012, p. 30).

Segundo Jodelet (1989), em *Représentation sociale: phénomènes, concept et théorie*, o sistema de interpretação tem uma função de mediação entre o indivíduo e seu meio e entre os membros de um mesmo grupo. Capaz de resolver e exprimir problemas comuns, torna-se código, linguagem comum, servindo para classificar os indivíduos e eventos, construir tipos nos quais os outros indivíduos e os outros grupos serão avaliados e posicionados. A representação social se torna um instrumento referencial que permite a comunicação em uma mesma linguagem – a *fala*. Compreender e desvelar as representações sociais (mediante *falas*) e identificar as condições em que se situam os sujeitos ao emitirem-nas seria partir do *dito* e desvelar o *não dito*. Na análise, a escolha de categorias é fundamental, pois elas estão a dar forma concreta às escolhas teóricas e metodológicas do processo de investigação.

Como diz Moscovici (2012), as representações sociais são uma maneira particular de conhecimento presente no senso comum, tendo como função a orientação para a ação, no cotidiano, ao mesmo tempo em que é diretriz na interação entre os indivíduos.

Considerando a questão e os objetivos formulados, tratou-se de estudo que deveria *desvelar* processos sociais ainda pouco conhecidos referentes a instituições e grupos

particulares, na modalidade descritivo-interpretativa, com ênfase representativa na *vivência* e *experiência* dos sujeitos entrevistados; processos sociais orientados pela técnica da análise de conteúdo e do discurso contido nas suas expressões e *falas*.

A *análise do discurso* é uma técnica de um campo da linguística e da comunicação especializado em analisar construções ideológicas presentes em um discurso ou nas falas. É muito utilizada, por exemplo, para analisar as ideologias que os engendram. A *análise do discurso* é proposta a partir da filosofia materialista, que põe em questão a prática das ciências humanas e a divisão do trabalho intelectual, de forma reflexiva.

O discurso é uma prática social de produção de textos. Isso significa que todo discurso é uma construção social, não individual, e só pode ser analisado considerando seu *contexto* histórico-social, suas condições de produção; significa ainda que o *discurso* reflete uma visão de mundo determinada necessariamente, vinculada à do(s) seu(s) autor(es) e à sociedade em que vive(m).

O texto, por sua vez, é o produto da atividade discursiva, o objeto *empírico* de análise do discurso; é a construção sobre a qual se debruça o analista para buscar, em sua superfície, as marcas que guiam a investigação científica. É necessário porém, salientar que o objeto da análise do discurso é o *discurso*.

Muitos trabalhos, geralmente, utilizam diferentes fontes, inclusive as possíveis de serem quantificadas – dados socioeconômicos e de comportamento eleitoral –, consistindo-se em análises exaustivas de períodos relativamente longos, especialmente quando se trata de pesquisa sobre memória ou história política. O material qualitativo – os textos –, quase sempre, é denominado de *discurso*, e os sentidos a ele atribuídos aparecem como “*representações*” do entrevistado ou do jornal, se a análise é de cunho sociopolítico, criando mesmo uma dificuldade conceitual, já que estudos nessa área se ocupam do processo de “representação política”.

Quando isso acontece, uma nota de rodapé tenta diferenciar uma “representação” da outra. Por sua vez, Pêcheux (1969) acredita que todo discurso marca a possibilidade de uma desestruturação das redes de memória e dos trajetos sociais nos quais ele irrompe, alertando, inclusive, o analista para que esteja atento aos rumores dos sentidos ordinários que vêm da sociedade. Assim percebendo, foi feita, nesta pesquisa, a compatibilização dos três instrumentos *Análise de Conteúdo*, *Análise do Discurso* e *Teoria das Representações Sociais*, articulando áreas de conhecimento para analisar as questões norteadoras. Assim supondo esta compatibilização nessas articulações, tentou-se, através das *falas* dos sujeitos, desvelar o dito e o não dito e compreender, através das *falas*, o que dizem.

Para que possa realizar a sua função de análise das mensagens, a análise de conteúdo conta com a linguística e com as técnicas documentais, apesar de construir para si um campo próprio de investigação. O objeto da linguística é a língua, no que se refere ao seu uso coletivo e virtual (como possibilidades de uso) da linguagem; já a análise de conteúdo tem como objeto a palavra, no que se refere ao aspecto individual e atual (em ação) da linguagem. Para Bardin (1977), a análise de conteúdo é uma busca de outras realidades através das mensagens. No que se refere às técnicas documentais, o autor afirma que, se suprimirmos da análise de conteúdo a inferência, ficando limitados à análise categorial ou temática, teremos uma identificação muito grande entre as duas formas de tratar o dado de pesquisa.

Para Bardin (1977), um discurso é determinado pelas condições de produção e pelo sistema linguístico ao qual está submetido. Conhecendo-se essas esferas de um discurso, pode-se compreender o processo de produção de um discurso. O discurso está situado não só pelo referente como pela posição do emissor nas relações de força e também pela sua relação com o receptor. O emissor e o receptor do discurso correspondem a lugares determinados na estrutura de uma formação social.

Então, o objetivo de uma *análise do discurso* é descobrir as relações existentes entre o exterior e o próprio discurso. A técnica da análise do discurso também envolve operações de desmembramento e de classificação de suas unidades de registro (classificações semântica, sintática e lógica, simultaneamente). Os operadores de ligação também são considerados e desempenham um papel importante na análise.

Já a *análise de conteúdo* possibilita que uma ‘leitura profunda’ das comunicações ocorra, indo além da ‘leitura aparente’. O papel do analista é semelhante ao do arqueólogo, do detetive ou do psicoterapeuta. Para compreender a fala de outrem, não basta entender as suas palavras – temos de compreender o seu pensamento. Mas nem mesmo isso é suficiente – também é preciso que conheçamos a sua motivação.

Bardin (1977) admite haver mensagens obscuras que exigem uma interpretação, mensagens com um duplo sentido cuja significação profundo só pode surgir depois de uma observação cuidadosa ou de uma intuição. Por detrás do discurso aparente, geralmente simbólico e polissêmico, esconde-se um sentido que convém desvendar.

Não existe o receituário pronto em análise de conteúdo, mas somente algumas regras de base, por vezes, dificilmente transponíveis. A técnica de *análise de conteúdo* adequada ao domínio e ao objetivo pretendidos tem de ser reinventada a cada momento, exceto para usos simples e generalizados, como é o caso do escrutínio próximo da decodificação e de respostas a perguntas abertas de questionários cujo conteúdo é avaliado rapidamente por temas.

Procedeu-se a uma análise das políticas em suas intervenções nos sistemas, social, econômico e político; intervenções nos sistemas naturais, água, solo, clima, bem como intervenções na dinâmica social e econômica. Fez-se uma análise das consequências da pobreza na família nordestina no Semiárido, isto é, um diagnóstico das condições que interditam o desenvolvimento regional.

Os instrumentos e as técnicas utilizados no decorrer desta pesquisa com vistas a responder o problema e de alcançar os objetivos propostos, foram: a observação participante e a entrevista semiestruturada.

No caso do estudo em pauta, a observação participante se deu no ano de 2012, entrevistando gestores do Programa em níveis estadual e regional, e, sobretudo, os beneficiários diretos através dos dirigentes das associações comunitárias. A entrevista sem dúvida é um dos instrumentos básicos para a coleta de dados nas pesquisas de abordagem qualitativa. Desse modo, de acordo com Bogdan e Biklen (1994, p.134), “[...] a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”.

Na pesquisa em pauta, foram elaborados três roteiros de entrevista e aplicados aos: i) dirigentes, técnicos, que fazem ou já fizeram parte do Programa; ii) técnicos regionais que participaram ou ainda participam, e iii) com os beneficiários do Programa. Complementarmente às entrevistas, também se lançou mão do exame de dados referentes aos resultados obtidos pelo *Programa Produzir* nos relatórios e outros documentos, conforme descritos posteriormente:

Antes da realização da pesquisa de campo propriamente dita, fez-se um pré-teste desses instrumentos. As inconsistências apresentadas pelo instrumento nessa fase foram devidamente corrigidas o que possibilitou posteriormente que a pesquisa apresentasse bom êxito.

A *análise de conteúdo*, nesse sentido, objetivou identificar informações factuais presentes nos documentos por meio de questões ou hipóteses de interesse do pesquisador (LUDKE; ANDRÉ, 1986). No caso em estudo, a análise recaiu sobre os documentos de criação e implementação do *Programa Produzir*, Cartas Consultas, Termos Aditivos, Manuais de Operação e Relatórios de Desempenho.

ORGANIZAÇÃO DA TESE

Introdução – fez-se o *setting the stage*, para o problema, ou seja, estabelecendo-se o palco onde se coloca o problema, isto é, o tema e a contextualização – espaço e tempo onde a questão básica é explicitada. Apresenta-se também a hipótese de trabalho que vai gerenciar o percurso epistemológico e, ademais, os objetivos geral e específicos, em termos de ações que conduzirão às conclusões. Também é apresentado o percurso do argumento epistemológico e metodológico.

Capítulo 1 – *Políticas públicas de desenvolvimento regional*: descreve e analisa a problemática do desenvolvimento local e territorial sustentável, a redução das desigualdades regionais, políticas públicas, participação e cidadania imbricadas com as noções de educação e emancipação.

Capítulo 2 – *Políticas públicas para redução da pobreza: estado de insegurança social no Semiárido*: é um capítulo de características conceituais sobre: definição de pobreza rural, enfoques conceituais de pobreza; parâmetros para linhas de pobreza; o Semiárido e as dinâmicas da persistência da pobreza; conceito de políticas públicas; análise de políticas públicas, e elaboração de políticas públicas.

Capítulo 3 – *Canudos: um emblema desde sempre*, exhibe Canudos, lócus da pesquisa enquanto espaço emblemático que carrega sua história.

Capítulo 4 – *O Programa Produzir no Contexto dos Programas para o combate à pobreza e desenvolvimento regional no Nordeste*: aborda o Programa Produzir no Contexto de Canudos-BA.

Capítulo 5 – *Programa Produzir em Canudos/BA: dilemas do desenvolvimento no Semiárido*. Apresenta os resultados da pesquisa em termos de: a) Análise do Discurso dos Dirigentes e Técnicos em Nível Estadual: gestão do *Programa Produzir*, educação e emancipação, mudança no quadro da pobreza; b) Análise do Discurso dos Técnicos do *Programa Produzir* em Nível Regional (Ex e Atuais): definição dos projetos, avaliação dos objetivos do Programa, e c) Análise do discurso das Associações Comunitárias: a diferenciação do poder das associações, tomadas de decisão, o poder das escolhas, mudança na vida da comunidade, problemas do *Programa Produzir* e interferência política.

Capítulo 6 – *Tempos e andamentos controversos nas Políticas de Desenvolvimento do Semiárido: revelações do Programa Produzir*. É o capítulo da Discussão, ou seja, o encontro em forma crítica da Fundamentação Teórica com a Fundamentação Empírica. Aborda na perspectiva de *Desenvolvimento Humano Sustentável* e de *Educação*.

Conclusões – apresentam os achados da pesquisa, revelados por meio da análise de conteúdo dos documentos e das *falas* dos sujeitos/colaboradores. Destaca a relevância do

estudo para as políticas públicas articuladas com o desenvolvimento local e o desenvolvimento humano sustentável.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Este capítulo se endereça para ser o referencial teórico para aproximação com as categorias principais de análise da tese: a) desenvolvimento (local e territorial) sustentável e redução de desigualdades regionais; b) políticas públicas, participação e cidadania; c) educação e emancipação. Para o tema das políticas públicas, discute-se sua concepção.

1.1 MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL: algumas consequências recentes

Conspira contra a vida da grande maioria da população do planeta, uma intrincada rede de relações econômicas e sociais que, acentuada em muitos ambientes por condições naturais adversas, culmina no fenômeno da pobreza, uma síndrome de múltiplas carências que assume, em cada país, características particulares.

Analisa-se esse modelo deveras complexo a partir do conceito de desenvolvimento, derivando para os conceitos de subdesenvolvimento, sustentabilidade, educação, emancipação, capital social, pobreza e exclusão, entre outros, com vistas à elaboração de um entendimento conceitual entre estes, que permita refletir sobre as perspectivas de uma sociedade emancipada e sustentável com justiça social. Para tanto, considera-se fundamental a incursão em estudos acerca de emancipação-libertação em uma sociedade pós-liberal. Entender o modelo de desenvolvimento econômico do Brasil nas últimas décadas e suas consequências é tarefa inicial. Para tanto, são utilizados os estudos de Furtado e Boaventura de Souza Santos, entre outros. Renova-se a análise do modelo fordista de desenvolvimento e a emergência de um novo paradigma, bem como se dá foco ao tema da pobreza no Brasil, mais especificamente, no Semiárido.

1.1.1 Emancipação e Desenvolvimento: Aproximações entre Celso Furtado e Boaventura de Souza Santos

O mito é compartilhado por todos, não é nunca desafiado, e é um plano de ação pronto, disponível em quaisquer circunstâncias; por implicação, o mito é também histórico, resultado de uma criação coletiva a que a sociedade, não conscientemente, dá forma. Finalmente, o mito como tal não se relativiza: trata-se de um estereótipo não falado, que determina comportamentos a todo o momento, expressando-se a si próprio através de costumes e hábitos que contribuem para reforçá-lo, podendo ser descoberto apenas por um observador externo. O mito é um mapa para a ação e dispensa reflexões. É suficiente que ele seja uma crença compartilhada. Nós agimos como agimos porque não conseguimos imaginar-nos atuando de outra forma. (RIST, 2002, p. 10).

Furtado (1964), no livro *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, expõe com propriedade o caráter ilusório do modelo de desenvolvimento do Brasil a partir de um arcabouço teórico que agrupa conceitos como o de subdesenvolvimento, concentração de renda, assimetria centro-periferia, mimetismo cultural, entre outros. Demonstra que, ao contrário do que a teoria costuma afirmar, o subdesenvolvimento não representa uma etapa do desenvolvimento, mas um tipo específico de desenvolvimento. E este, se não for acompanhado de distribuição equitativa de riqueza, equilíbrio entre as regiões de um país, sociedade civil atuante e democracia, pode significar subdesenvolvimento.

Nos anos 50 do século XX, Furtado volta suas reflexões para o atraso econômico brasileiro, mesmo após o País ter saído de um modelo agrário-exportador e iniciado a industrialização econômica. Tudo isso não representou condição suficiente para a superação do subdesenvolvimento. A industrialização não trouxe melhoria das condições de vida, e imensos contingentes da população, notadamente no Nordeste brasileiro, pareciam esquecidas pelo crescimento e modernização.

Segundo Furtado (2009), esse desenvolvimento desequilibrado tinha suas raízes no passado colonial do Brasil, bem como no caráter pouco empreendedor das elites brasileiras, além da abundância de mão de obra não qualificada. Estariam no passado do País as causas do que intitulou “desenvolvimento tecnológico dependente”. A tentativa de superar o subdesenvolvimento teria dado origem ao que chama de mimetismo cultural das minorias beneficiárias do capitalismo periférico, pois estas tentam “reproduzir as formas de consumo dos países cêtricos”.

Assim, para o autor, os pontos de partida do subdesenvolvimento seriam “[...] os aumentos de produtividade do trabalho engendrados pela simples realocação de recursos

visando a obter vantagens comparativas estáticas no comércio internacional [...] sem modificações nas técnicas de produção” (FURTADO, 1964, p. 72).

Um processo interno concentrador e um processo externo de dependências resultariam no subdesenvolvimento, acompanhado do alto grau de acumulação e diversificação do consumo de uma minoria privilegiada. Aliado a isso, a dimensão cultural brasileira teria como característica a cópia de modelos de consumo, produzindo, por um lado, grupos sociais em ascensão e, por outro, grupos excluídos do consumo moderno e submetidos à subsistência. Para o autor referenciado, há uma relação direta entre subdesenvolvimento e dependência, de tal forma que chega a afirmar que não haveria transição do subdesenvolvimento para o desenvolvimento em um quadro de dependência (FURTADO, 1967). A tese do desenvolvimento como mito descortina ainda os impactos do processo econômico na natureza, tema não discutido à época pela teoria econômica, já que esta não se referia às dimensões ecológicas do processo econômico. Furtado dava importância a um tema pouco discutido, que remete à originalidade de sua obra. Seu pensamento, que se estruturou nos anos 60, é revisitado nas décadas seguintes e confirmado pelos fatos históricos ocorridos no mundo atual.

Nas décadas posteriores, o aumento da concentração de renda e o crescimento econômico desordenado agravariam o subdesenvolvimento e produziriam um custo ecológico inigualável. Pode-se afirmar que o pensamento de Furtado teve influência na noção atual de desenvolvimento sustentável que implica considerar os impactos do crescimento econômico sobre o ecossistema e aponta para a necessidade de se pensar no crescimento com sustentabilidade ecológica.

Refletindo sobre o momento histórico atual, pode-se afirmar que o mundo vive um grande paradoxo, pois, por um lado, há o avanço tecnológico e globalização e, por outro, a incapacidade de garantir a existência de uma sociedade ética e emancipada devido ao fato de a maioria dos indivíduos viver submetida à pobreza, à exclusão. Os trabalhos levados a cabo pela Escola de Frankfurt, destacando-se principalmente a obra de Theodor Adorno e Jürgen Habermas, contribuem para a discussão do mesmo tema, provendo um entendimento do processo de aprendizagem da educação como sendo um processo capaz de inserir o indivíduo no seu mundo. As proposições de Adorno sobre as finalidades da educação destacam o fato de esta estar intimamente ligada à “produção de uma consciência verdadeira” (ADORNO, 1995). Mas, para o autor, há uma relação tensa entre educação e razão instrumental no mundo moderno.

Significa dizer que a hegemonia desta última na modernidade tem destituído a característica da educação de formar uma consciência para a liberdade. Assim, substitui-se o ideal de formação – que implica a relação ético-prática com o mundo – por procedimentos que visam à adaptação do indivíduo “às condições de alienação do mundo administrado” (ADORNO, 1995).

Segundo Habermas (1983), convive-se hoje com um desenvolvimento científico e tecnológico sem precedentes, mas, ao mesmo tempo, com a banalização da vida, da natureza, a desumanização do ser. Ressalta que justiça e educação são tão importantes quanto economia e política, e é pela via da educação que se pode alcançar a emancipação humana – conceito que, na teoria marxista, tem a ver com a liberdade e a superação dos obstáculos e, também, com o múltiplo desenvolvimento das possibilidades humanas com vistas ao que Heller chama de boa vida (HELLER, 1998).

Nos dias atuais e em uma aproximação com os autores anteriormente citados, Santos (1995) considera que um projeto de sociedade emancipada depende da educação para a superação das formas de opressão, para o entendimento de como lidar com o desenvolvimento com sustentabilidade ambiental. Também tem indicado a necessidade de os países ficarem atentos às mudanças, principalmente em relação à exploração dos recursos naturais e ao uso da terra.

Santos (1966) também é crítico do processo de globalização e das políticas neoliberais que excluem imensos contingentes da população. Para o autor, o progresso não interessa aos vencidos do processo histórico, porque é nele que é construída a sua derrota. O que ele propõe de maneira provocativa é uma teoria da história voltada para o passado, e que permita almejar a partir deste a sua emancipação.

Sustenta ainda Santos (1966) que as pessoas precisam restabelecer a capacidade de indignação para “reinventar as energias emancipatórias” e, para isso, propõe que se reflita sobre quatro imagens desestabilizadoras: o sofrimento humano, o assassinato do conhecimento pelas vias da colonização das culturas; o *apartheid* global, a tragédia dos bens comuns, referindo-se ao custo do uso dos bens naturais.

Sua concepção de emancipação tem respaldo nos seus estudos sobre os movimentos contra a globalização constituídos por um conjunto de iniciativas ligadas a atores coletivos, como movimentos antirracistas, ambientalistas, organizações sociais, redes de alianças locais e globais, etc., cujo desejo está voltado para os princípios de justiça social e contrários à globalização neoliberal. Para Santos (1994), a emancipação se refere ao conjunto dessas lutas e iniciativas locais ou globais que têm um sentido político, resistindo à opressão, à exclusão,

ao desrespeito às diferenças. O autor defende o que chama de multiculturalismo emancipatório, que se refere ao reconhecimento da diferença e à coexistência em sociedade para além das diferenças de vários tipos.

1.1.2 Declínio do Modelo Fordista de Desenvolvimento Econômico e Emergência de um Novo Paradigma

Nas últimas décadas, os debates que dominam a cena política e técnico-científica internacional, voltados para uma reflexão sobre os modelos de desenvolvimento capazes de enfrentar os dilemas econômicos, sociais e ambientais, estão levando a concepções de desenvolvimento – humano, endógeno, local –, entre os quais o desenvolvimento sustentável.

No entendimento de Buarque (2002), mesmo com a imprecisão e a ambiguidade que nominam os conceitos, os esforços vão na direção de postulados de sustentabilidade que procuram assegurar a continuidade, a médio e longo prazos, das melhorias na qualidade de vida, na eficiência econômica e na conservação do meio ambiente.

Como toda formulação teórica, essas concepções têm uma base histórica e, independentemente de concordamos ou não com os novos conceitos, é perfeitamente compreensível que o mundo esteja mudando rapidamente, o que torna velhas concepções ultrapassadas para dar conta das novas condições socioeconômicas, ambientais, tecnológicas e político-institucionais. Essas mudanças exigem o surgimento de novos conceitos e formulações, diante de circunstâncias históricas, capazes de explicar a realidade e organizar iniciativas da sociedade (BUARQUE, 2002).

O conceito de desenvolvimento sustentável, como adverte Gadotti (2007), não obstante somente ter aparecido em 1987, no Relatório Brundtland, denominado *Nosso Futuro Comum*, tem importantes antecedentes históricos que remontam aos anos 60 do século XX. Sabe-se que, até a década de 70, o modelo de crescimento econômico do pós-guerra, o Fordismo, tanto nos países industrializados como nos emergentes, se constituía num modelo inabalável, fincado na sua base por: abundância de recursos naturais e energéticos, aumento da produtividade do trabalho e a forte presença do Estado de Bem-Estar Social.

Sustenta Buarque (2002) que a economia crescia de forma extensiva e estimulada pelo consumo de massas e ganhos de escala e rentabilidade das empresas. E, nos países do chamado Terceiro Mundo, a competitividade e a atração dos capitais se davam também fortemente pela abundância da mão de obra barata. Na década de 70, inicia-se uma reversão nesse modelo, conforme Buarque (2002, p.16-17):

[...] esse modelo de desenvolvimento entra em declínio e sofre fortes abalos, na medida em que seus postulados centrais se esgotam; tal declínio se acelerou com a crise do petróleo, que levou a um aumento significativo dos preços dos combustíveis fósseis, sinalizando para um esgotamento de uma das principais fontes energéticas do planeta. Até aquele momento, predominava a convicção generalizada de que os recursos naturais eram um bem abundante e inesgotável (infinitos). [...] ao mesmo tempo em que começam uma fase de estancamento do ritmo de crescimento da produtividade do trabalho [...] e a deteriorização financeira do Estado do Bem-Estar Social. Nos países emergentes, como o Brasil, essa deteriorização se manifesta na desorganização e falência do sistema centralizado e estatista de promoção da modernização e industrialização e do modelo de substituição de importações, com a aceleração do endividamento público e externo das nações de industrialização recente.

Observa ainda Buarque (2002) que, no interior do Fordismo em crise, aparecem novos processos de inovação que sustentam a emergência de um novo paradigma de desenvolvimento para dar resposta aos problemas e desafios desse modelo, tendo como base a aceleração da revolução tecnológica e organizacional.

A transição para um novo paradigma de desenvolvimento tanto demanda novas concepções como torna viáveis novas propostas de organização da economia e da sociedade, até recentemente consideradas utópicas. Nesse bojo, as novas tecnologias promovem razoável economia no conteúdo energético, incluindo-se também processos de reciclagem e reprocessamento, ao tempo em que se elevam o peso relativo da tecnologia da informação e a importância dos recursos humanos na competitividade. A emergência do novo paradigma de desenvolvimento nominado de sustentável, como já observado por Buarque (2002) e Gadotti (2007), tem um percurso histórico que, aparentemente, se inicia o final da década de 60 e início da de 70, sob o efeito combinado da crise do petróleo com a publicação do Relatório Clube de Roma, em 1969, chamado *Os Limites do Crescimento* (MEADOWS et al., 1972). O relatório oferece uma severa crítica ao estilo de desenvolvimento, apontando para o esgotamento dos recursos naturais e energéticos. Segue-se, em 1972, a realização, em Estocolmo, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que manifesta forte preocupação com o uso dos recursos naturais, reforçando o movimento ambientalista nos países desenvolvidos.

O termo “desenvolvimento sustentável” surge no primeiro momento em 1987 com a publicação do *Relatório Brundtland* e se reafirma na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente, na Rio-92, realizada no Rio de Janeiro, com postulados

claros sobre o desenvolvimento sustentável declarados no seu documento mais importante, a chamada Agenda 21. A Agenda reafirma posicionamentos e, sobretudo, o conceito da Comissão Brundtland, que define desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades (CMMAD, 1988).

Diversas outras contribuições foram dadas para as novas concepções e estilos de desenvolvimento através de intelectuais e organizações multilaterais. Destaca-se a fundamental contribuição de Ignacy Sachs, precursor do desenvolvimento sustentável, com a tese do ecodesenvolvimento expressada no tripé mágico que busca harmonizar as dimensões do desenvolvimento: econômica/ambiental/social (SACHS, 1986).

De igual importância, os estudos e relatórios do PNUD, importante órgão das Nações Unidas dando enfoque ao chamado desenvolvimento humano, e da CEPAL, propugnando pela equidade social. Mais recentemente, as contribuições para as reflexões vinculadas ao novo estilo de desenvolvimento têm-se ampliado e, só para exemplificar, o Protocolo de Kyoto, de 1997, assinado por 84 países reunidos no Japão e não subscrito pelos EUA, apontava para a necessidade da redução do dióxido de carbono e de outros gases que provocam o efeito estufa. Outra contribuição recente – importante e não a única –, para esgotar a questão, foi a realização da Rio+10, em Joanesburgo, África do Sul, em 2002 chamando a atenção do mundo para o fracasso das medidas suscitadas dez anos antes no Rio de Janeiro.

De tudo exposto e observando-se as imperfeições e as ambiguidades do novo conceito de desenvolvimento – e não somente o conceito, as atitudes das nações –, que têm provocado nas consciências e no mundo das ideias, merece observar o que diz Moacir Gadotti (2007, p. 74):

Esse é um dos temas que deverá dominar os debates educativos das próximas décadas. O que estamos estudando nas escolas? Não estaremos construindo uma ciência e uma cultura que estão servindo apenas para a degradação do planeta e dos seres humanos? A categoria sustentabilidade deve ser associada ao tema planetaridade, isto é, a uma visão da Terra como um novo paradigma, a que também se associando as categorias complexidade, holísmo e transdisciplinaridade. Que implicações essa visão de mundo tem sobre a educação? O tema remete a uma cidadania planetária, à civilização planetária, à consciência planetária. Uma cultura da sustentabilidade é também, por isso, uma cultura da planetaridade, isto é, uma cultura que parte do princípio de que a Terra é constituída por uma só comunidade de humanos, os terráqueos, que são cidadãos de uma única nação.

1.1.3 Desenvolvimento e Desigualdades Territoriais

A persistência histórica da pobreza no Brasil não está associada a uma insuficiência de renda, como ocorre em algumas nações marcadas por um quadro de renda *per capita* baixa, de tal modo que a pobreza absoluta é inevitável para quaisquer que sejam as formas de sua distribuição. Ao contrário, entre nós, o produto nacional tem sido elevado o bastante para permitir o mínimo necessário a todos. Nesse sentido, a pobreza resulta da má distribuição de renda, como amplamente divulgado pelo IBGE e analisado por Rossetti (2000).

Verdadeira para o País, essa situação é agravada em regiões mais vulneráveis como no Nordeste brasileiro, notadamente no Semiárido, causada principalmente pela falta de detido conhecimento da realidade. Neiva (2000, p. 1) defende o seguinte ponto de vista:

O semiárido nordestino é um espaço brasileiro que sempre causou uma profusão de sentimentos, visões, incompreensões. Medo, vergonha, descaso, insensibilidade, espanto, intolerância, horror, são alguns exemplos de sentimentos provocados pelos sertões do Nordeste brasileiro, nas elites políticas, militares e intelectuais do Brasil, ao longo da sua história. E em cada momento que esse estranhamento se manifesta, fica evidenciada a sua raiz o desconhecimento total ou parcial da realidade (NEIVA, 2000, p. 1).

e ressalta:

[...] é fato que os problemas históricos do semiárido estão imbricados em uma estrutura de crescimentos regionais desiguais, e em uma estrutura fundiária perversa que torna mais vulnerável uma região de solos rasos, vegetação rala e regimes pluviométricos irregulares e reduzidos. Isso sem dúvida tornou o Sertão nordestino o espaço mais problemático do Brasil, e, em consequência disso, um espaço privilegiado para equívocos, incompreensões, e principalmente o desenvolvimento e implementação de políticas que, se não foram inócuas, provocaram efeitos contrários aos objetivos declarados. (NEIVA, 2000, p. 1).

No Semiárido brasileiro, o meio físico frequentemente hostil, as precárias condições sanitárias, o baixo nível de escolarização e as limitações dos governos locais para atuar de forma eficaz, visando o desenvolvimento econômico e social, contribuem significativamente com o aumento da incidência de pobreza. O mesmo autor acima citado, utilizando dados do IPEA concernentes ao final dos anos 80, comprova que o índice de pobreza absoluta é maior nessa região.

Foi por essa incidência de pobreza, aliada à convicção de que populações famintas são mais facilmente influenciadas pela propaganda comunista do que as nações ricas, constituindo então uma ameaça potencial, que, ainda no contexto da Segunda Guerra Mundial, o Governo

americano decidiu desenvolver um programa de assistência técnica aos países pobres, dentre os quais o Brasil, que, em 1942, firma nesse sentido um convênio visando elevar sua produção de gêneros alimentícios. Segundo Ammann (1984), novos acordos vão-se sucedendo sempre nessa perspectiva de evitar influências e riscos indesejáveis. Assim, em 1945, surge o acordo sobre a educação rural, objetivando o intercâmbio intensivo de educação, ideias e métodos pedagógicos entre as nações. Daí resulta a criação da Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais – CBAR e sua variante nas áreas urbanas, visando à educação industrial – CBAI. Depois, nasce em Minas Gerais a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), em 1948, que passa a reproduzir, entre nós, o modelo de extensão rural americano.

Então, a partir da década de 40, é introduzida no País a ideologia do Desenvolvimento de Comunidade (D.C.). Nos anos 50, a Organização das Nações Unidas (ONU) procura sistematizar e divulgar o D.C. como forma de integrar as populações aos planos de desenvolvimento econômico e social, viabilizando a consolidação do sistema capitalista. Daí por diante, muitas instituições, planos e programas foram e continuam sendo criados, como, por exemplo, a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), em 1956, e a Sudene em 1965, entre outras.

Essa breve retrospectiva do trabalho com comunidades apoiada em Neiva e Nascimento (2001) visa apenas buscar, de forma objetiva, o fio condutor desse processo, o qual se encontra nas condições históricas mundiais e em meio ao jogo de interesse das nações com suas repercussões no Brasil. Importa agora sintetizar a periodização das estratégias do D.C. iniciada por Ammann (1984), consciente, como ela afirma da relatividade e artificialidade próprias a qualquer periodização, vez que o processo histórico, por ser dialético, não ocorre de forma linear nem por fases nítidas.

Já vimos que o D.C. foi introduzido no País, na década de 40, não como uma técnica “neutra” e sim uma ideologia que vai, historicamente, procurando atender aos interesses hegemônicos externos e internos. Para isso, em cada momento específico serão adotadas temáticas e metodologias que correspondam às preocupações do Estado e estejam em sintonia com as condições conjunturais da nação. Portanto, nesse primeiro momento, a temática estratégica do D.C. foi a modernização do meio rural, visando a remoção de barreiras à expansão do sistema capitalista, ao tempo em que também promovia o aumento da produção de gêneros alimentícios.

Um segundo momento do D.C. começa no regime populista que antecede 1964 e o ultrapassa. Ele é marcado pela estratégia de integração das populações menos favorecidas aos

planos de desenvolvimento econômico do País, seguindo a orientação da ONU. As temáticas integração e participação acabam sendo os ingredientes indispensáveis do desenvolvimento. Quanto a isso, Ammann (1984) indica a busca de conceitos mais consistentes de participação, a partir dos estudos da Divisão de Ação Comunitária (DAC), notadamente aqueles construídos no período de 1972 e 1973. Criada pela SUDENE em 1965, a DAC representa o primeiro programa de D.C. em âmbito regional, com a finalidade de integração e participação ativa das comunidades do Nordeste em programas e projetos elaborados pelo Planejamento Regional. Na verdade, a Divisão não chega a equacionar, nesses estudos, um conceito de integração, entretanto, no que se refere à noção de participação, os avanços são significativos, de forma que acabam adotando posições heterodoxas em relação à orientação da ONU para o D.C. Como consequência desse afastamento do papel oficial que lhe fora atribuído, o de garantir a integração da população nordestina aos planos de governo, a DAC sofreu um processo de desgaste, chegando a ponto de ser completamente expurgada entre os anos de 1975 e 1979.

No âmbito dessa mesma estratégia, surgiram ainda os PDRI na primeira metade da década de 70. De acordo com Prates (1984), apesar de o Governo Federal ter definido que esses Projetos incorporassem o planejamento participativo em suas programações, isso não aconteceu. Posteriormente, eles foram substituídos pelo Projeto Nordeste, que, conforme Machado (1987), propõe a participação como principal instrumento das ações voltadas para o desenvolvimento rural, em todas as fases da sua implantação.

Um terceiro momento se caracteriza pela combinação de todas essas temáticas, acrescidas da sustentabilidade, quando os novos desafios do desenvolvimento induzem, no campo das ideias e nas consciências das sociedades, a formulação de novas propostas, destacando-se, dentre elas, o desenvolvimento sustentável, já abordado em detalhes neste documento.

O conjunto dessa abordagem, desenvolvida à luz do contexto histórico da realidade social global, ratifica as conclusões mais gerais de Ammann (1984) referentes ao papel desempenhado pelo D.C. em nossa sociedade, quais sejam:

- o D.C., em sua trajetória, tem contribuído para a exploração do conjunto da força de trabalho, acentuando no meio rural a acumulação do capital via aumento da produtividade do trabalhador, além de desviar a problemática agrária da esfera social para a individual, muitas vezes arrefecendo as lutas pela reforma agrária. Nas metrópoles, atua de forma articulada com as políticas de industrialização,

colaborando com a qualificação do exercício industrial de reserva na medida desejada pela burguesia;

- ele disponibiliza, de forma atomizada, pequenos serviços nas áreas de saúde, educação e lazer, entre outros, socializando partes dos custos de reprodução da força de trabalho, facilitando assim uma maior apropriação do excedente gerado pelo trabalhador;
- o D.C., pelo seu modo de agir, além de cooperar na exploração da força de trabalho, impede que a reflexão, a reivindicação e atuação dos trabalhadores sobre as relações de dominação.

São conclusões que, para alguns, podem parecer duras ou exageradas, contudo os fatos reais, os sucessivos indicadores econômicos e os diversos estudos correspondentes, comprovam, a todo instante, a veracidade dessa análise, demolindo qualquer retórica que tente escamoteá-la. São muitas as visões que concordam com esse ponto de vista. Carvalho (1987, p. 37), por exemplo, afirma ser o planejamento participativo dos projetos governamentais, um movimento orgânico de cooptação das classes subalternas, que, em nome de uma pretensa “participação“, procura “[...] atrair as lideranças locais para o projeto ideológico e dominante, e, ao mesmo tempo, bloquear as potencialidades de organização autônomas da população”.

Sabendo de tudo aqui discutido, perguntamos com Franco (2000, p. 40), o que pode ser feito para promover o desenvolvimento? Ele responde: muitas coisas, mas as quatro fundamentais seriam: “[...] gerar renda, multiplicar o número de proprietários produtivos, elevar o nível de escolaridade da população e aumentar o número de organizações da sociedade civil”. Nós lembraríamos, ainda, a necessidade de alteração do modelo de atuação dos órgãos do Estado, o que não parece ser fácil. Seus projetos operam em função de prioridades, objetivos, metas, ações e prazos, muitas vezes incompatíveis com as aspirações e ritmos próprios de cada comunidade. Isso leva os técnicos, como observa Machado (1987, p. 13),

[...] a adotarem uma postura metodológica que minimiza a participação coletiva consciente e superestima o trabalho junto às lideranças, em função de obter resultados a curto e médio prazo, os quais podem entrar em conflito com o tempo e o ritmo específico que a comunidade tem para formular os seus problemas e procurar as suas soluções. Neste sentido, ao se trabalhar apenas ou basicamente com as lideranças e dirigentes das organizações, produz-se uma concentração de poder numa pequena camada de dirigentes, que é a única a se reunir com os técnicos, tomar decisões e administrar os recursos.

O mais recente esforço estratégico do D.C. corresponde a um desdobramento do terceiro momento, conhecido hoje como Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), que, de acordo com Franco (2000, p. 22-23), “[...] é uma denominação ampla para vários tipos de processos de desenvolvimento local. Lançada institucionalmente em 1997, pelo Conselho da Comunidade Solidária, a expressão foi adotada pela maioria dos atores que se dedicam ao desenvolvimento local no Brasil”. Esse Programa, denominado Comunidade Ativa, teve como seu equivalente, na esfera estadual, o Faz Cidadão, uma estratégia de combate à pobreza para 100 (cem) municípios detentores de piores índices de desenvolvimento humano. Esse programa envolveu as universidades baianas na capacitação de fóruns de desenvolvimento locais para a elaboração de um plano e uma agenda de desenvolvimento local sustentável. Não se tem notícia de uma avaliação da implementação das ações programáticas, entretanto ficaram marcas evidentes da manipulação política, da pulverização de ações, inexpressivos investimentos e negligência com os pressupostos de autonomia e respeito às escolhas da sociedade.

1.1.3.1 O capital social

Seguindo essa linha de raciocínio, o estudo das sociedades atuais tem enfatizado, para além da política e economia, valores culturais e normas morais como elementos imprescindíveis para entender o desenvolvimento social e econômico, seu rumo histórico na explicação sobre a integração social. Nesse sentido, uma noção-chave que sintetiza a compreensão de processos de democratização é a de capital social – que se alia à ideia do modo histórico-social de produção de cultura e normas de vida. Em sua base, está o argumento de que o crescimento econômico não depende somente de recursos financeiros e materiais, mas da coesão social possibilitada pelos valores, participação e reciprocidade em contextos particulares que refletem, diretamente, no desenvolvimento das instituições, entendidas, no sentido atribuído por North (1991), enquanto parte das “regras do jogo” de uma sociedade que estruturam o intercâmbio humano, seja cultural, político, social ou econômico. Servem, pois, de guia, para a ação em diferentes situações. Somente com elas é possível avaliar o desenvolvimento material e da riqueza, pois é na relação entre os dois níveis que se capta, com maior acuidade, a complexa relação entre desenvolvimento e atores sociais (interação, poder e culturas). Coleman (1988) e Putnam (1996), entre outros, têm utilizado tal conceito, a partir de enfoques diferenciados, para estudar a ação social e a ação coletiva, ressaltando como as redes de compromisso, trocas e as normas engendradas, tanto

em validade legal como em confiança mútua, atuam decisivamente na promoção do desenvolvimento e da coesão social.

Os estudos que fazem uso da noção de capital social expandiram-se principalmente a partir do final da década de 80. A contribuição de Putnam (1996) relaciona os desempenhos diferenciados de experiências cívicas sociopolíticas e afirma o estreito relacionamento entre os padrões de desenvolvimento institucional das comunidades (conforme padrões culturais) e o acúmulo (ou não) de capital social. Sua contribuição enriquece esta noção analítica, enfatizando seu caráter como um campo de análise que aciona recursos produtivos que se expressam por laços de confiança e redes de cooperação. Amplia, portanto, o enfoque da questão para uma perspectiva mais histórico-institucional. O capital social se forma através da história das comunidades pela acumulação de valores e experiências que estruturam a mentalidade de grupos e gerações em tempos históricos diferenciados. Por sua vez, a vivência dos indivíduos no seu tempo e mundo transcende os momentos particulares das experiências e se fixa, de forma cumulativa e qualitativamente crescente, nas instituições sociais de todos os tipos, incrementando o capital social. Instituições econômicas, políticas, culturais, sociais e os sistemas normativos condicionam, principalmente, o desenvolvimento das organizações da sociedade que lhes dão existência material.

O autor considera central, para o entendimento das sociedades contemporâneas, analisar essa questão a partir do papel e da relevância que as associações têm no desenvolvimento das esferas pública e privada. Toma como referência os padrões de engajamento cívico, observando como valores de cultura política, condutas cooperativas e senso de coletividade têm influenciado o desempenho, comparativamente desigual, de instituições em diferentes comunidades. Para ele, a ação social dos indivíduos, por meio de associações, fóruns e organizações, influencia fortemente o padrão de evolução das próprias instituições através dos tempos porque amplia o escopo de interesse coletivo e de bem comum. Assim, ações que consideram em sua estratégia de desenvolvimento aquela medida de interesse por causas públicas, e não somente interesses de grupos particulares, promovem melhor o desenvolvimento geral. Este inclui, necessariamente, o desenvolvimento social e, conseqüentemente, valores democráticos mais sólidos e de longa duração (LANIADO, 2001).

Ainda segundo Putnam (1996), é possível verificar que a cooperação e a confiança são mais facilmente produzidas quando os atores se envolvem em práticas de convivência continuadas, acionando os estoques de capital social que ele identifica como: a forma histórica pela qual a própria confiança e a cooperação se desenvolvem; a maneira como as normas se institucionalizam e o modo de crescimento dos sistemas de participação. Todos

reforçam, cumulativamente, o capital social. São círculos virtuosos que resultam em equilíbrio social com elevada capacidade de reciprocidade cívica e bem-estar coletivo. Para ele, é isso que define as características cívicas de uma comunidade (PUTNAM, 1996).

Sabe-se que, no processo de desenvolvimento, nenhuma dimensão – econômica, ambiental, tecnológica, político-institucional, equidade social – deve prevalecer em relação à outra. Entretanto, observa-se que, em determinados momentos e em regiões com fragilidades acentuadas, algumas dimensões necessitam de um *apport* mais considerado, situação constatada nos países periféricos e, no caso do Brasil, notadamente, a região Semiárida.

Nesse contexto, a educação tem sido colocada por diversos autores como elemento capaz de favorecer a mobilização das energias sociais. Sabe-se que baixos índices educacionais interferem no nível de participação e nas tomadas de decisão da sociedade, e elevados graus de analfabetismo inviabilizam a emergência de círculos virtuosos de desenvolvimento. Destarte, considera-se que inúmeras comunidades são beneficiadas e habilitadas a uma vida social mais engajada devido às possibilidades de uma melhor formação educacional.

Por fim, vale refletir sobre os argumentos de Martins (2004, p.6), ao abordar a importância da educação para o desenvolvimento:

[...] tanto a Educação quanto o Desenvolvimento vêm de uma tradição – a Tradição Moderna – em que os princípios mais caros foram a racionalidade, a universalidade, a imparcialidade, e a neutralidade. Tanto o desenvolvimento quanto a educação deveriam estar pautados por estes princípios universais. E mais, sem contar que mesmo que a educação tenha sido promovida a “alavanca” do desenvolvimento, o próprio sistema que pronunciou isso não se responsabilizou em torná-la acessível a todos. Além disso, tanto o desenvolvimento quanto a educação precisavam ser descontextualizados.

Ademais, vale lembrar que Freire (2007), em *Pedagogia do Oprimido*, aponta para um fazer educacional emancipador que leve em consideração serem os indivíduos protagonistas da ação coletiva e devendo pronunciar-se sobre seus interesses. Daí a necessidade de atenção aos pormenores das pessoas, sua linguagem, o seu repertório de palavras, a sua sintaxe, enfim, sua cultura num determinado campo social.

Assim, entende-se, no âmbito deste trabalho, a necessidade de superar a visão redutora de se pensar em educação referindo-se apenas a escolas formais. Educação é processo. Segundo Freire (2007), a ação educativa está ligada a processos alfabetizadores, ou seja, no processo de alfabetização, os textos, as palavras, as letras se encarnavam nas coisas, na

natureza e nas relações possibilitadas pelo contexto da sua infância, juventude e mocidade, ou seja, a vivência social dos sujeitos. A conscientização significa abrir-se à compreensão das estruturas sociais como modos de dominação e violência. Para Freire, o indivíduo, para adestrar-se criticamente, precisa de alfabetização, leitura, mas não só isso, precisa de vigência social que cria condições para que, compreendendo a situação de opressão, se engajem em uma prática libertadora, construída em torno da esperança da realização de um sonho coletivo. Destaca a importância dos processos de comunicação na constituição do conhecimento. No raciocínio "freiriano", a educação instrumentalizaria o "povo emergente, mas desorganizado, ingênuo e despreparado", marcado pelo analfabetismo para a construção de uma outra Nação, moderna e mais justa e democrática. Mas a verdadeira mudança social começa com as transformações internas dos próprios indivíduos, ou melhor, através das transformações da sua "consciência individual" pela sua prática social.

Daí o destaque que o autor dá em suas obras aos saberes populares. Não se trata apenas do conhecimento escolar, construído na escola, mas de um saber popular que os educandos trazem consigo para a compreensão do mundo, nas mais variadas dimensões na prática social de que fazem parte: sua fala, sua forma de contar, de calcular, seus saberes em torno do chamado outro mundo, sua religiosidade, seus saberes em torno da saúde, do corpo, da sexualidade, da vida, da morte (FREIRE, 1995).

Assim, torna-se fundamental destacar o saber de experiência, ou seja, aquele saber que os educandos trazem consigo, socialmente construídos na prática comunitária, em suas experiências anteriores. Segundo Freire (2001), é necessário que os educadores não só respeitem esses saberes dos educandos, mas discutam com eles a razão de ser de alguns desses saberes em relação ao ensino dos conteúdos.

1.2 O PENSAMENTO CRÍTICO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Do Brasil Colônia até os momentos atuais, os relatos e imagens sobre o Semiárido brasileiro, em sua maioria, enfatizam paisagens naturais desoladoras e o flagelo social da população sertaneja nos períodos de seca (SILVA, 2007). Os primeiros registros de ocorrência de secas no Sertão, segundo o historiador Alves (1982), datam de 1587, com o relato de Fernão Cardin sobre a fuga de índios do sertão para o litoral em busca de alimentos. Desde então, as secas no sertão nordestino aparecem como um elemento de desordem no

projeto de colonização. Autores, escritores, pesquisadores e historiadores como Celso Furtado, Guimarães Duque, Josué de Castro, Miguel Arrojado Lisboa, Rodolpho VonIhering, Vasconcelos Sobrinho, Gilberto Freire, José Augusto Trindade entre outros, pintam em tela forte e algumas vezes negativas as imagens e as representações sobre o Sertão Nordestino. Em especial, quando comparam com outras regiões do País. São contribuições e reflexos de relatos das secas, do flagelo da fome, da aridez do clima e da aspereza da vegetação da caatinga. Tal visão, não representa uma realidade absoluta, embora o próprio nordestino acredite na condição de pobreza cultural, tecnológica e dos recursos naturais da região, não evidenciando as potencialidades que o Semiárido apresenta, de tal sorte, que prevalece a tônica das políticas modernizadoras como solução única, para a superação das desigualdades da região.

De acordo com Menezes (1970 *apud* SILVA, 2008), as irregularidades climáticas, a escassez e a má distribuição das chuvas, com elevadas temperaturas e altas taxas de evaporação, caracterizam o ambiente da caatinga, então, faz-se necessário trabalhar com essas realidades. O Sertão possibilita desenvolver outras atividades próprias de criação e a permissão para praticar uma agricultura de subsistência nas terras ribeirinhas de riachos e rios. As suas crises climáticas consequência das secas e das injustiças cometidas contra os moradores, em especial agricultores familiares, desencadearam, assim, as formas tradicionais de sobrevivência do sertanejo, como assevera, Duque (2001 *apud* SILVA, 2008, p. 103):

Quais as vantagens que podemos tirar da semiaridez? Tem-se a impressão de que outrora o conceito de seca era aquele de modificar o ambiente para nele o homem viver melhor. A ecologia está ensinando é que nós devemos preparar a população para viver com a semiaridez, tirar dela as vantagens, aceitar o Nordeste como ele é fazer aqui, com nosso trabalho, a nossa dedicação e os recursos científicos, uma civilização com as cores da região.

As condições de semiaridez do Nordeste *a priori* são situações dramáticas (condições climáticas), porém ao longo do tempo, vêm sendo agravadas por outras causas internas, como o manejo inadequado dos recursos naturais (devastação da vegetação, o manejo inadequado dos solos, expondo-os à erosão e ainda, o desperdício da água).

A modernização conservadora possibilitou à introdução de práticas e processos técnicos *sem qualquer relação com os aspectos sociais de desenvolvimento*, não tendo a preocupação de evidenciar as peculiaridades da região, geralmente são técnicas que vão ser adaptadas, acarretando um processo violento de introdução exógena, justificados como uma

forma de progresso para o campo, contudo sendo desfavoráveis aos pequenos produtores rurais em especial.

Os órgãos governamentais estimularam a modernização da atividade pecuária, substituindo as áreas de produção de culturas agrícolas comerciais e de subsistência por pastagens. Como consequência, a área disponível para produção de alimentos foi reduzida. Esse estímulo acelerou o processo de pecuarização, logo, o boi substituiu o homem em áreas povoadas e conquistou áreas novas; com o tempo, essas áreas foram sendo compactadas pelo pisoteio desses animais, tornando-as impróprias para o cultivo de plantações.

A modernização não foi acompanhada de uma política de ocupação ou de assentamentos dos agricultores familiares, disponibilizando para estes os recursos necessários à produção vegetal ou a integração da *pequena produção animal versus produção vegetal familiar*. As consequências dessa política foi que os agricultores familiares deixaram de estabelecer a agricultura em áreas de expansão, para dar lugar à criação bovina, o que culminou com o aumento da miséria no/do campo e na ampliação do êxodo rural.

A devastação acelerada do bioma caatinga deve assim ser considerada uma implicação ecológica da modernização conservadora no Semiárido. Nas áreas de modernização intensa, o lucro imediato vem em primeiro lugar, portanto essa agricultura muitas vezes é desenvolvida com desgaste dos solos, acarretando no transporte dos sedimentos das encostas e em sua acumulação nas várzeas e assoreamento do leito dos rios. Técnicas de irrigação não-adequadas e o uso intensivo das áreas provocam salinização e a perda da fertilidade dos solos. Além das atividades pecuárias e agrícolas, a exploração mineral e as indústrias contribuem para a degradação ambiental, lançando resíduos em áreas impróprias, poluindo os solos e contaminando as águas.

É necessário aceitar a semiaridez como vantagem comparativa e competitiva, em especial para a produção vegetal e animal, deixar de usar práticas não apropriadas a essa realidade, como a excessiva exploração dos recursos naturais e a ausência dos estudos de ecologia das regiões naturais que levam os produtores a insistir nos cultivos em ambientes impróprios, desde o período da colonização. Afinal, segundo Furtado (1989), não se trata de combater as secas, e sim, de conviver com elas, criando uma agropecuária que tenha em conta a especificidade ecológica regional.

O indicado é que haja uma perfeita adaptação da vegetação às condições físico-geográficas e climáticas locais, a vegetação xerófila, tolera a escassez de água, que foge aos efeitos da deficiência hídrica resistindo às secas, as raízes resistentes têm capacidade de buscar água em grande profundidade do solo, as plantas são dotadas de mecanismos

reguladores da atividade fisiológica e de dormência de suas sementes, com isso, as intempéries climáticas não a tomam de surpresa, ela resiste retorcida, unida, espinhenta e agressiva, em solos rasos, pedregosos, secos, quase sem matéria orgânica, onde a recuperação é imediata com as primeiras chuvas, mudando radicalmente a paisagem natural do Semiárido.

A vegetação do Semiárido é constantemente ameaçada pela ação antrópica, na retirada completa e inapropriada, para implantar culturas exógenas, que requerem outras condições climáticas. A vegetação de caatinga primitiva, mais povoada por elementos arbóreos com suas espécies nobres, não resiste ao processo de avanço populacional, e está sendo ameaçada pelas queimadas, pela força do machado e da erosão nos solos expostos, sendo substituída pela agricultura de subsistência, ou nas áreas irrigadas pelos plantios convencionais de culturas diversas. Por outro lado, na pecuária o excesso de animais por unidade de terra e o consequente sobre pastejo, contribuem para a degradação dos solos via processo erosivo atuando sobre a terra desprotegida (nua) e determinando a degradação dos solos do Semiárido.

As xerófilas são alternativas ao aproveitamento das condições naturais da região, podendo ser utilizadas para reflorestamento da caatinga e também como atividade econômica geradora de renda nas atividades extrativistas, agrícolas e consociadas com a pastagem, ocupando as terras não irrigáveis, além de ser uma medida econômica, também é uma forma de gestão do ambiente natural.

Por outro lado, a tecnologia pode ser utilizada, desde que leve em conta às características do ambiente e das culturas locais, mesmo a mais sofisticada tecnologia, pode sob tais circunstâncias, serem empregadas, como esforço do País, para a superação das limitações do ambiente e da produtividade econômica regional. Por exemplo: a utilização da biotecnologia do solo na identificação de microrganismos autóctones com uso para potenciação de nutrientes a exemplo do fósforo, e também de bactérias diazotróficas, para uso na captura do nitrogênio atmosférico e disponibilização às plantas. Dessa forma, evitar-se-ia, o concurso de adubos químicos, reduzindo ou eliminando a dependência dos agricultores familiares dos insumos sintéticos que provocam, entre outros impactos negativos, a transferência de renda do setor primário para a indústria.

Outra externalidade negativa é o processo de desertificação do Semiárido, que é resultado da ganância de se extrair proveitos imediatos da natureza, mas que resulta em efeitos contrários, pois essa extração desmedida vai rompendo cada vez mais o equilíbrio entre as associações vegetativas, o ciclo da água, a produção agrícola, a economia e o aspecto social (DUQUE, 2001).

O uso intensivo da caatinga para produção agrícola e animal se torna uma ameaça à própria sobrevivência humana, o que gera pobreza, uma vez que o fator limitante no futuro será o solo e não apenas a água. Por outro lado, o manejo adequado é uma garantia de melhor aproveitamento das águas da chuva que são escassas na região, sabendo que a variação pluviométrica é um dos aspectos naturais do clima Semiárido no Brasil. O uso racional da água reflete-se em uma melhor disponibilidade hídrica na região, o que permite aumentar a produção de alimentos armazenando para o período de estiagem. A grande questão da água no Nordeste é seu pouco aproveitamento pelo povo, ou melhor, a má utilização onde está disponível (DUQUE, 2004).

O represamento de águas evita o maior desgaste dos solos férteis, impedindo que sejam levados pelas enxurradas. Daí que as pequenas barragens exercem uma função relevante na economia do Semiárido, criando as condições satisfatórias a vida animal e vegetal em torno delas. A água armazenada deve ser utilizada o mais rápido possível para fins produtivos, evitando o desperdício pela evaporação, e é nesse sentido que a implementação das barragens subterrâneas se faz recomendada, uma vez que reduz o fator evaporação e consigna uma boa relação custo-benefício. A barragem subterrânea promove a infiltração e o armazenamento da água de chuva no depósito aluvial, com maior proteção à evaporação e à salinização quando comparada com os açudes e barreiros (COSTA et al., 2000).

Santos e cols. (2012) relatam que ações desenvolvidas em Iguazu-CE, que compreende a microbacia do Rio Cangati, forneceu a capacitação dos agricultores para a implantação de barragens subterrâneas, de contenção de sedimentos, cordões de pedra e terraceamento. Todas essas técnicas proporcionaram uma melhor convivência com o espaço, em especial, nos períodos de seca, já que reduzem as perdas de água nos sistemas agrícolas.

O Semiárido deve proporcionar um sistema agrícola mais seguro, com base nas plantas resistentes às secas, na pecuária apropriada à caatinga e na adoção de um modo de vida mais sustentável, tendo a semiaridez como vantagem e não impedimento, com o homem convivendo com o meio ambiente, aproveitando de forma correta os recursos naturais, onde a ação humana busca corrigir ou trabalhar os pontos negativos sem agravá-los.

O Semiárido é dotado de uma riqueza enorme de plantas adaptadas ao ambiente seco que poderiam ser economicamente exploradas ao lado da conservação da caatinga e do correto manejo florestal, no sentido de proporcionar a permanência de tais espécies no ambiente, e, conseqüentemente, o seu usufruto pela população, que são caminhos que precisam ser perseguidos para recuperação da cobertura vegetal (SUASSUNA, 2002). O estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza, em

benefício das populações locais leva-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente da estratégia de desenvolvimento (SACHS, 2000a).

O desconhecimento da complexidade do Semiárido conduziu à introdução de práticas agropecuárias inadequadas, provocando ou agravando desequilíbrios ambientais (SILVA, 2003). No Semiárido as consequências das práticas inadequadas se mostram com maior nitidez, onde a terra desnuda é atacada pelo clima, encadeando processos de degradação do solo e ocorrendo inundação pela dificuldade de infiltração da água, provocando a erosão, resultando na fome e no perecimento da população; e também na secura extrema do solo nos períodos de seca. Além disso, longe de se caracterizar como um espaço homogêneo, o Semiárido se apresenta como uma colcha de retalhos (RIBEIRO, 2010).

Portanto, o Semiárido requer diferentes formas de abordagem, não havendo uma única possibilidade econômica para inclusão das pessoas aos processos de produção. Para tanto, faz-se fundamental a formulação de políticas específicas para a região, em face das suas próprias especificidades naturais, sendo condição *sine qua non*, para a realização de estudos mais aprofundados, o conhecimento da realidade local, para então serem utilizadas as melhores alternativas para mitigação dos problemas. Dessa forma, é necessário conhecer as necessidades da população local e valorizar as suas tradições, história e os conhecimentos etnoecológicos, questão fundante neste estudo.

Uma possibilidade real, como uma das alternativas à modernização conservadora, é a adoção da produção econômica em sistemas agroecológicos. Estudos mostram que o modelo agroecológico vem ao encontro das aspirações da grande maioria dos agricultores familiares, como também dos consumidores que se preocupam com um mundo sustentável para as futuras gerações (KUSTER; MARTÍ, 2010), constituindo-se em uma estratégia de desenvolvimento sustentável em antítese ao emprego da monocultura, sobejamente conhecida quanto aos danos ambientais, e às culturas dos povos tradicionais. Além de se constituir em uma forma prejudicial de cultivo nos países de clima quente, pelo reducionismo ambiental e vulnerabilidade genética e econômica.

Por essas razões, deve-se adotar a prática da policultura, combinando as culturas permanentes com as árvores que protegem o solo e as culturas temporárias, de modo a harmonizar as raízes profundas das perenes com as mais rasas das anuais, com uma mistura de plantas intercaladas para manter a produção num período mais longo possível. Essas perspectivas constituem a proposta dos sistemas agroflorestais que vêm sendo difundidos no Semiárido. O manejo florestal, por integrar tradicionalmente os sistemas produtivos rurais e,

por ser tecnicamente viável, poderá contribuir significativamente para a redução da pobreza, principalmente devido à geração direta de renda, a partir da comercialização da produção florestal, bem como à geração de emprego na zona rural, principalmente na época de seca (PAREYN, 2010).

Algumas práticas de manejo são relativamente inadequadas para o Semiárido, pois destroem os recursos naturais como a mecanização profunda em solos rasos, que são predominantes na região, provocando a desestruturação dos solos, impedindo o meio de reter água, favorecendo a erosão e gerando prejuízos econômicos. A agricultura por si é uma atividade que gera bastantes impactos ao meio ambiente, seja em grande, média ou pequena escala; isso dependerá das técnicas e práticas que forem utilizadas para cultivar a terra. Em muitas localidades do Semiárido, a degradação do ambiente tem início com práticas agrícolas ineficientes que retiram a cobertura vegetal original do solo, deixando-o vulnerável aos processos erosivos. Muitas vezes, o desenvolvimento contínuo dessas práticas, de retirada de produtos sem a reposição de nutrientes, acarreta a perda da fertilidade da terra (BRASILEIRO, 2009).

O bioma caatinga vem despertando cada vez mais o interesse, principalmente, de pesquisadores e cientistas que trabalham com áreas em processo de desertificação, pois se observa uma tendência à expansão da desertificação. O avanço do processo de degradação ambiental na região deve-se a vários fatores, entre os quais, destacam-se: as práticas agrícolas inadequadas, o desmatamento, a infertilidade e a compactação do solo, os processos erosivos, e a salinização de algumas áreas (BRASILEIRO, 2009).

O desenvolvimento sustentável do Semiárido só será possível mediante a adoção de um conjunto de estratégias para a promoção da sustentabilidade regional, e que leve em conta as condições ecológicas, ou seja, o ambiente natural, a cultura local, e tendo como referencial a integração das diferentes dimensões do desenvolvimento humano com vistas ao benefício de toda a população local. Nesse contexto, notadamente para o uso econômico agropecuário, os conhecimentos sobre as culturas de sequeiro devem ser levados em consideração, uma vez que a expansão desses cultivos provocam impactos menos nocivos ao meio natural quando comparados aos cultivos irrigados. Culturas como a do algodão arbóreo, pouco exigente em água; do sorgo, que tem um ciclo vegetal curto e que produz várias safras num ano; do amendoim; da mamona; do gengibre; etc. Atualmente, a agricultura de vazante é uma prática típica do Nordeste Semiárido, especialmente utilizada por pequenos produtores que não possuem estrutura para a irrigação artificial (PORTO et al., 1999).

Em função das condições edafoclimáticas desfavoráveis, a pecuária tem-se constituído ao longo do tempo, na atividade principal de cerca de um milhão de propriedades rurais de base familiar disseminadas nos mais de noventa milhões de hectares do Semiárido brasileiro (DRUMOND et al., 2000). A pecuária de caprinos e ovinos sustentável poderia ganhar mais destaque, levando-se em conta a grande importância desses animais no fornecimento de carne, de leite a população e de couro à indústria. A criação de caprinos encontra-se difundida em todo o mundo, graças às potencialidades desses animais, que desenvolveram características peculiares como capacidade de suportar períodos de estiagens, se alimentar de espécies forrageiras nativas de clima semiárido e sofrerem menos influência das condições climáticas sobre a produção, quando comparados a outros ruminantes (FARMPOINT, 2011).

Em termos forrageiros, a caatinga mostra-se bastante rica e diversificada, a introdução de forrageiras adaptadas ao Semiárido (capim *buffel*, biloela, leucena, glicerídia e palma forrageira) e o aproveitamento dessas forrageiras nativas da caatinga (manipoba e melancia forrageira) são alternativas sustentáveis para incrementar a produção de caprinos e ovinos no Semiárido brasileiro (DRUMOND et al., 2000). Contudo, deve ser destacado que a produção animal exige correta compreensão das limitações do ambiente no que tange ao emprego da exploração extensiva e sem critérios técnico-científicos. É preciso pensar o Semiárido com suas enormes peculiaridades e tratar cada situação como uma realidade específica, que nem sempre será objeto de multiplicação por outros atores.

Aspecto crucial também é o estímulo ao cooperativismo, para superar as dificuldades de comercialização e garantir uma apropriação adequada dos recursos gerados pelos agricultores familiares. O associativismo e o cooperativismo constituem uma alternativa ao atendimento das necessidades e desenvolvimento sustentável no Semiárido nordestino, e que podem dar ânimo, renovar esperanças, e despertar vontades adormecidas (ARCOVERDE, 2007). Mesmo tais iniciativas precisam, porém, ser precedidas de muita informação consistente e da extensão da educação formal e informal aos agrupamentos sociais do Semiárido nordestino.

As práticas da modernização agrícola conservadora na região semiárida, devem dar espaço às ações de mitigação e convivência com a seca, pois têm, como uma das consequências, o mau manejo e a utilização de atividades que não levam em consideração as condições naturais da região. Para isso, é necessário um conjunto de atividades apropriadas para o uso dos recursos naturais, realizando ações que proporcionem melhorias das condições de vida da população, o que é consequência de uma educação adequada e de qualidade, que leve em conta a convivência com o Semiárido.

1.3 CONTRADIÇÕES DO DESENVOLVIMENTO: RUPTURAS E EMERGÊNCIAS

O conceito de desenvolvimento sustentável, como aqui entendido, segue os argumentos de Sepúlveda (1990), Boiser (1992), Buarque (1995) e Jara (1998) para o desenvolvimento regional, implicando uma visão multidimensional da realidade. De fato, este *approach* conceitualmente se refere a mudanças dentro de várias dimensões – socioeconômica, educacional, agroecológica, institucional e política –, assim como as interações entre essas dimensões e seus atores sociais. Isto é, há um deslocamento real em direção ao uso racional e ao manejo de todas as unidades territoriais, no sentido de se alcançar uma perspectiva de longo prazo das dimensões acima. As mudanças compreendem uma realocação no uso, no acesso à base natural, assim como nos aumentos e na diversificação de produtos, no deslocamento do poder político na administração local, numa redistribuição no acesso ao poder de decisão, numa distribuição equitativa para a renda geradora de oportunidades etc.

O DS reconhece a importância da eficiência econômica no uso dos recursos naturais, todavia enfatiza os aspectos distribucionais do desenvolvimento, tanto entre como através de gerações (princípio da solidariedade entre gerações e intragerações). Nesse contexto, a pobreza é vista como uma causa e como efeito dos desequilíbrios estruturais, e quaisquer esforços para resolver problemas ambientais serão ineficazes, a não ser que uma perspectiva mais ampla seja considerada, como, por exemplo, a própria pobreza (BUARQUE, 1995).

Conforme Buarque (1999), em seu trabalho *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*, o desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população. Representa uma singular transformação nas bases econômicas e na organização social em nível local, resultante da mobilização das energias da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas.

Neste sentido, para ser um processo consistente e sustentável, Buarque (1999) assegura que o desenvolvimento deve elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a venda e as formas de riqueza, sua internalização na economia local e o fortalecimento da capacidade de investimento e gastos das instituições públicas, ao mesmo tempo em que também assegura a conservação dos recursos naturais.

Desenvolvimento sustentável, na definição consagrada da Comissão Brundtland, é aquele que satisfaz às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades (CMMAD, 1988). Este processo busca persistentemente a ampliação da racionalidade e eficiência econômica, da equidade social e da conservação ambiental. Isto é, implementar iniciativas e ações que gerem, ao mesmo tempo, maior equidade, nível elevado de conservação ambiental e maior racionalidade (eficiência) econômica.

A participação comunitária nesse processo assume um papel fundador, sem o qual se destituem os diagnósticos e as opções estratégicas de elementos de validação de uma realidade efetiva. A questão da participação para o desenvolvimento sustentável é ressaltada por Jara (1998), um dos maiores estudiosos sobre a participação dos atores sociais nos processos de desenvolvimento local.

Ele infere que a mudança para um novo sistema de valores que o desenvolvimento sustentável requer, demanda a busca de um significado espiritual, de energias políticas e de processos de "empoderamento" das comunidades. E isso, conforme Jara (1998), se choca com a imagem estereotipada, convencional, das políticas compensatórias de luta contra a pobreza. Esse processo floresce, pois, numa cultura de parceria, participação e solidariedade.

Ainda conforme Jara (1998), o Estado detém o papel fundamental de estimular processos participativos. Para tanto, precisa criar espaços de diálogo e participação que permitam incorporar os cidadãos na esfera de tomada de decisão. Não adianta falar de participação social sem o estabelecimento de canais que a concretizem. Isso significa que o desenvolvimento sustentável precisa de um sistema de governo que assegure uma participação social efetiva no processo de tomada de decisões. A participação social no processo de planejamento municipal representa não apenas um recurso que possibilite alcançar maior eficiência na gestão pública, mas também um instrumento para distribuir poder entre os atores tradicionalmente excluídos, democratizando o governo local.

Nos dias atuais e em uma aproximação com os autores anteriormente citados, Santos (1995) considera que um projeto de sociedade emancipada depende da educação para a superação das formas de opressão, para o entendimento de como lidar com o desenvolvimento com sustentabilidade ambiental. Também tem indicado a necessidade de os países ficarem atentos às mudanças, principalmente em relação à exploração dos recursos naturais e ao uso da terra.

Santos (1966) também é crítico do processo de globalização e das políticas neoliberais que excluem imensos contingentes da população. Para o autor, o progresso não interessa aos

vencidos do processo histórico, porque é nele que é construída a sua derrota. O que ele propõe de maneira provocativa é uma teoria da história voltada para o passado, e que permita almejar a partir deste a sua emancipação.

Sustenta ainda esse autor, que as pessoas precisam restabelecer a capacidade de indignação para “reinventar as energias emancipatórias” e, para isso, propõe que se reflita sobre quatro imagens desestabilizadoras: o sofrimento humano, o assassinato do conhecimento pelas vias da colonização das culturas; o *apartheid* global, a tragédia dos bens comuns, referindo-se ao custo do uso dos bens naturais.

Sua concepção de emancipação tem respaldo nos seus estudos sobre os movimentos contra a globalização constituídos por um conjunto de iniciativas ligadas a autores coletivos, como movimentos antirracistas, ambientalistas, organizações sociais, redes de alianças locais e globais etc., cujo desejo está voltado para os princípios de justiça social e contrários à globalização neoliberal.

Para Santos (1995), a emancipação se refere ao conjunto dessas lutas e iniciativas locais ou globais que têm um sentido político, resistindo à opressão, à exclusão, ao desrespeito às diferenças. O autor defende o que chama de multiculturalismo emancipatório, que se refere ao reconhecimento da diferença e à coexistência em sociedade para além das diferenças de vários tipos.

Vale ressaltar que o conceito de emancipação remonta à teoria marxista no que tange à discussão sobre alienação e trabalho, ou seja, a emancipação humana depende da luta política dos trabalhadores, que são reduzidos a mercadoria no regime capitalista, o que leva uma sociedade a se dividir em suas classes distintas e antagônicas, o proletariado e os proprietários dos meios de produção (MARX, 2008).

No entendimento de Neiva (2000), não se pode pensar um modelo de desenvolvimento sem se levar em conta a inclusão dos sujeitos como copartícipes dos processos e resultados das políticas públicas. A inclusão é vista aqui não mais como uma peça de retórica, mas espelhada em projetos, programas e ações de caráter regional e local definidos com a participação da população, levando em conta os problemas e as potencialidades efetivas. Corroborando com essa assertiva, muitos autores, entre os quais se destacam Freire (2002) e Martins (2004) mostram que a pobreza no Semiárido nordestino tem forte associação com a questão educacional.

Sobre isso, estudos como o de Silva Júnior (2004) têm demonstrado que a característica que influencia mais fortemente a probabilidade de o cidadão ser pobre é o nível

de escolaridade. Assim, enquanto um indivíduo com nível superior tem 1% de *chance* de ser pobre, aquele que nunca estudou tem 70% de probabilidade (SILVA JÚNIOR, 2004).

Entretanto, há de se considerar que a escola formal por si só não constrói processos educativos emancipadores. Aliás, conforme Bourdieu e Passeron (1975), o próprio sistema escolar contribui para a reprodução das desigualdades uma vez que privilegia um conhecimento de uma classe dominante. Esses autores perceberam, ao estudar o sistema educacional francês, sua função ideológica, política e legitimadora das desigualdades e da dominação vigente. Assim, a estrutura do sistema de ensino – que privilegia uma cultura de classe dominante –, ao contrário de transformar a sociedade e permitir a ascensão social, ratifica e reproduz desigualdades.

Neste momento, é importante rever o conceito de pobreza à luz de autores que estudam o tema. O conceito clássico utilizado pelas ciências sociais define pobreza como um estado de carência por que passam indivíduos ou grupos que, por insuficiência de renda, não tem condições de satisfazer necessidades básicas como alimentação, moradia, educação, saúde e vestuário. Assim, pobreza é diferente de fome e desnutrição. A pobreza refere-se à não satisfação de necessidades que levam à fome (alimentação insuficiente para gerar energia ao organismo) e à consequente desnutrição (deficiências nutricionais).

Para Romão (1993), é mais correto falar em pobreza relativa, pois se trata de comparar a situação de um indivíduo com a dos seus semelhantes, o que leva a considerar um conceito derivado, que é o de desigualdade. Por outro lado, Hoffman (1995) alerta que, no Brasil, os números da desigualdade de renda entre indivíduos e entre regiões são alarmantes e têm sido uma marca perversa que o desenvolvimento econômico (milagre econômico, industrialização, fortalecimento da moeda) não tem conseguido minimizar. Como resposta ao problema, o Estado tem investido em programas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família, que tem servido como um paliativo que não resolve a questão em sua raiz.

De acordo com Barros e outros (2000), o Brasil não pode ser considerado um país pobre, mas de muitos pobres, e a pobreza advém da desigualdade de distribuição mais do que da falta de recursos. Dados da PNAD, entre os anos de 1977 e 1998, revelam que o percentual de pobreza diminuiu de 39% para 33%, mas o número absoluto de pobres aumentou de 40 para 50 milhões.

Estudos desenvolvidos por Neiva (2000) no Semiárido baiano revelam que essa situação é mais grave no caso do Nordeste, região que agrega o maior percentual de pobres do País e onde persistem os questionamentos e preocupações sobre a contínua expansão da pobreza a despeito de todas as intervenções do Estado através de políticas públicas. Para o

autor, um dos motivos está nas descontinuidades das políticas públicas e na pouca eficácia das ações que são pautadas em “[...] decisões tomadas em bastidores políticos, com relação ao Nordeste, e que resultam de argumentos de forças influentes que exercem vários tipos de pressões e contrapressões, dando sempre solução conjuntural a problemas estruturais [...]” (NEIVA, 2000, p. 115).

O próximo capítulo remete para algumas considerações conceituais pertinentes às políticas públicas de desenvolvimento regional, sob o olhar de redução da pobreza (*poverty alleviation*) e o estado de insegurança social no Semiárido.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REDUÇÃO DA POBREZA: Estado de Insegurança Social no Semiárido

Enquanto metade da humanidade não come, a outra não dorme, com medo da que não come. (Josué de Castro. *Geografia da Fome*, 1984).

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Josué de Castro (1984), em sua obra clássica *A Geografia da Fome*, e como dirigente eventual da FAO, começou nos anos 60 uma alocução, em um congresso da instituição, com uma imagem impressionante acima epigrafada: “*Enquanto metade da humanidade não come, a outra metade não dorme, com medo da que não come.*” Portanto, um sociólogo da estirpe de Josué de Castro já demonstrava, exaustivamente, a influência dos fatores socioeconômicos sobre os próprios fatores biológicos de nossa população, através da deficiência alimentar e da primazia dos interesses privados, junto à incapacidade equilibrante das políticas públicas. E como as causas sociais são sempre correlativas, essa “deficiência alimentar”, causada primacialmente por fatores político-sociais, veio afetar indiretamente essas estruturas políticas, sempre intimamente ligadas às subestruturas econômico-sociais (CASTRO, 1984, p. 25).

Manoel Bomfim Ribeiro (2007), ex-coordenador do Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), em *A Potencialidade do Semiárido Brasileiro*, argumentava que está comprovado que o Semiárido é o mais chuvoso do mundo, apresentando uma média de precipitações de 750 mm/ano. Todavia, apesar de estar claro que o volume de chuvas não é escasso, muitas pessoas, mais especificamente, muitas famílias agricultoras pobres, não têm acesso digno à água. Essa situação compromete a *segurança hídrica*, a produção de alimentos e a saúde dessas famílias, sobretudo de mulheres e crianças que, nos períodos de estiagem, são as principais responsáveis pela obtenção desse recurso em cacimbas e poços distantes. “Nesse sentido, o debate sobre a *insegurança hídrica* no Semiárido deve se ater mais a questões de ordem social e política do que a condicionantes ambientais.” (RIBEIRO, 2007, p. 1).

Assim percebendo as ideias de Josué de Castro e Manoel Bomfim, este capítulo focaliza o estado de *insegurança social no Semiárido* nordestino, considerando ser o enfoque para a sustentação da análise não só pela importância *per si*, para políticas de *poverty alleviation*, ou alívio da pobreza, já que permitirá não só a compreensão da dinâmica da pobreza rural, mas também necessário para a reflexão sobre a agenda de *políticas públicas*, sobre os aqui titulados nesta tese como "Dilemas do Desenvolvimento no Semiárido: O Caso do Programa Produzir nos Sertões de Canudos - BA".

Conceitualmente, as políticas públicas direcionadas para a redução da pobreza (ou *poverty alleviation*) descrevem estratégias para erradicar a pobreza. É qualquer processo que visa a reduzir o nível de pobreza de uma comunidade, ou entre um grupo de pessoas ou países. Programas de *poverty alleviation* podem ser destinados a pobreza econômica ou não-econômica. Alguns dos métodos recomendados priorizam a i) educação, ii) desenvolvimento econômico e iii) redistribuição de renda.

2.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, apresentam-se alguns dos principais conceitos e ferramentas frequentemente utilizados pela Análise de Política (ou *Policy Analysis*, aqui compreendida como um campo disciplinar semi-institucionalizado). A Análise de Política constitui um conjunto de elementos que possibilita um rico olhar explicativo-normativo sobre o processo de elaboração de políticas públicas. Trata-se de um estudo sobre a ciência do Estado em ação ou, ainda, de uma apreciação de uma particular metodologia de investigação social aplicada à análise da atividade concreta da autoridade pública (SERAFIM; DIAS, 2012).

A análise de políticas visa determinar qual das várias políticas alternativas vão melhor atingir um determinado conjunto de metas, tendo em conta as relações entre as políticas e os objetivos, conforme Nagel (1999). A análise de política pode ser dividida em dois campos distintos – Análise de política analítica e Análise de política descritiva –, ou seja, a análise de política analítica tenta explicar as políticas e seu desenvolvimento; enquanto a análise de política descritiva é prescritiva, ou seja, ela está envolvida com a formulação de políticas e propostas (por exemplo, para melhorar o bem-estar social). A área de interesse e fins de análise determina que tipo de análise é conduzida. Uma combinação de análise

política, juntamente com a avaliação do programa, pode ser definida como estudos de política (HAMBRICK et al., 1998).

Existem várias abordagens para a análise de políticas, e três abordagens gerais podem ser distinguidas: a *analycentric*, o processo político e a abordagem metapolítica.

i) A abordagem ***analycentric*** concentra-se em problemas individuais e suas soluções, o seu escopo é a *microescala*, e sua interpretação do problema geralmente é de natureza técnica. O objetivo principal é identificar a solução mais eficaz e eficiente em termos técnicos e econômicos (por exemplo, a alocação mais eficiente de recursos).

ii) A abordagem do **processo político** coloca o seu ponto focal em processos políticos e partes interessadas; seu escopo é a *mesoescala* e sua interpretação do problema geralmente é de natureza política. Destina-se a determinar quais os processos e os meios que serão utilizados e tenta explicar o papel e a influência as partes interessadas no *processo político*. Ao mudar o poder relativo e a influência de certos grupos (por exemplo, aumentando a participação e consulta pública), soluções para os problemas podem ser identificados.

iii) A **abordagem metapolítica** é sistêmica na percepção de um contexto, ou seja, o seu âmbito é a *macroescala* e sua interpretação do problema geralmente é de natureza estrutural. Destina-se a explicar os fatores contextuais do processo político, ou seja, quais são os fatores políticos, econômicos e socioculturais que influenciam determinado sistema. Como os problemas podem resultar devido a fatores estruturais (por exemplo, um determinado sistema econômico ou instituição política), as soluções podem implicar mudar a própria estrutura.

As políticas públicas (*policies*) são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido, é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (HAM, 1993).

A ciência política é uma ciência social, disciplina voltada para o estudo do Estado, nação, governo e política e as políticas de governo. A ciência política se interdisciplina com outras áreas, incluindo economia, direito, sociologia, história, antropologia, administração pública, políticas públicas, relações internacionais, política comparada, psicologia e teoria política. Apesar de ter sido codificado no século 19, quando foram criadas todas as ciências sociais, ciência política tem raízes antigas, na verdade, ela se originou quase 2.500 anos atrás, com as obras de Platão e Aristóteles. A ciência política é comumente dividida em cinco diferentes subdisciplinas que constituem em conjunto o campo: teoria política; política comparada; administração pública; relações internacionais e direito público (DAGNINO et al., 2002).

A ciência política é metodologicamente diversificada e se apropria de muitos métodos originários de investigação social. Abordagens incluem o positivismo, interpretativismo, teoria da escolha racional, behaviorismo, estruturalismo, pós-estruturalismo, realismo, institucionalismo e pluralismo. A Ciência política, como uma das ciências sociais, usa métodos e técnicas que se relacionam com os tipos de perguntas procuradas: fontes primárias, como documentos históricos e registros oficiais, fontes secundárias, como artigos de periódicos acadêmicos, pesquisa, análise estatística, estudos de caso, pesquisa experimental e construção de modelos (DAGNINO et al., 2002).

Por política pública, aqui se considera o conjunto de decisões ou de não decisões, inter-relacionadas, concernentes à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, visando o atendimento de demandas públicas e de interesse coletivo, de acordo com uma situação específica. Por sua vez, a política social é aqui entendida como um conjunto de medidas tomadas visando melhorar ou mudar as condições de vida material e cultural da sociedade ou parcela da sociedade, buscando uma progressiva tomada de consciência dos direitos sociais e tendo em conta as possibilidades econômicas e políticas num dado momento.

Vários renomados autores conceituam políticas públicas. Easton (1953, p.130), em seu livro *A System Analysis of Political Life*, considera uma política (*policy*) uma teia de decisões que alocam valor. Vê política como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, concernindo à seleção de metas e aos meios para alcançá-las, dentro de uma situação especificada”. Para Hecló (1972, p. 84-85), o conceito de política (*policy*) não é “autoevidente”. Ele sugere que uma política pode ser considerada como um curso de uma ação ou inação (ou “não-ação”), mais do que decisões ou ações específicas. Wildavsky (1979, p.387) lembra que o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas também ao produto desse processo.

Bardach (1998) considera que a análise de políticas pode ser considerada como um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizados para buscar resolver ou analisar problemas concretos em política (*policy*) pública. A análise de política recorre a contribuições de uma série de disciplinas diferentes, a fim de interpretar as causas e consequências da ação do governo, em particular, ao voltar sua atenção para o processo de formulação de política.

Análise de Política, segundo Wildavsky (1979, p. 15), é uma subárea aplicada, cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas por uma abordagem que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e à natureza do problema.

Em termos de metodologia, a análise de política é diversificada, usando tanto métodos qualitativos como quantitativos, incluindo estudos de caso, pesquisa de levantamento, análise estatística e construção de modelos, entre outros. Uma metodologia comum é definir o problema e os critérios de avaliação, identificar todas as alternativas, avaliá-los, e recomendar a melhor agenda política.

Existem muitos modelos para analisar a elaboração e aplicação de políticas públicas. Os analistas usam esses modelos para identificar aspectos importantes da política, bem como explicar e prever a política e suas consequências.

Alguns modelos são:

1. **Modelo institucional** – Quando a política pública é determinada por instituições políticas, que dão legitimidade política. O Governo aplica política a todos os cidadãos da sociedade e monopoliza o uso da força na aplicação da política. O Legislativo, Executivo e Judiciário como ramos do governo são exemplos de instituições que dão legitimidade política.

2. **Modelo de processo** – A elaboração de políticas é um processo seguindo estes passos:

- a) Identificação de um problema e a procura de ação do governo.
- b) Configuração de Agenda.
- c) Formulação de propostas de políticas de vários partidos políticos (por exemplo, comissões do Congresso, grupos de reflexão, grupos de interesse).
- d) Seleção e aprovação da política, o que é conhecido como legitimação política.
- e) Implementação da política escolhida.
- f) Avaliação da política.

Esse modelo, no entanto, por ser excessivamente linear e simplista, tem sido criticado por Young e Mendizaba (2009), argumentando que na realidade, as etapas do processo de política podem se sobrepor ou nunca acontecer. Além disso, este modelo falha em ter em conta os vários fatores, tentando influenciar o processo em si bem como entre si.

3. Modelo racional – Também conhecido como modelo de planejamento racional, admite que a tomada de decisão é um processo de tomada de decisões logicamente embasadas na política do setor público, embora o modelo também seja amplamente utilizado em empresas privadas. Herbert A. Simon (1976), o pai de modelos racionais, descreve a racionalidade como "um estilo de comportamento que é apropriado para a realização de determinados objetivos, dentro dos limites impostos por determinadas condições e restrições". É importante observar que o modelo faz uma série de pressupostos, tais como:

- a) O modelo deve ser aplicado a um sistema que é estável.
- b) O governo é um ator racional e unitário, e suas ações são vistas como escolhas racionais.
- c) O problema da política é inequívoco.
- d) Não há limitações de tempo ou custo.

No contexto de modelos racionais de política, estes têm a intenção de atingir ganho social máximo. Para esse efeito, Simon (1976) identifica um esboço de um modo passo a passo de análise para alcançar decisões racionais. Ian Thomas (2007) descreve o método de Simon (1976), como segue:

1. Levantar problemas e oportunidades: a coleta de dados de inteligência e potencial são identificados, coletados e analisados.
2. Identificar os problemas.
3. Avaliar as consequências de todas as opções,
4. Relativo às consequências para os valores com todas as decisões e políticas, haverá um conjunto de valores são mais relevantes (por exemplo, a viabilidade econômica e de proteção do meio ambiente) e podem ser expressos como um conjunto de critérios, contra os quais (ou consequências) cada opção pode ser julgada.
5. Escolher a opção preferencial, em virtude da plena compreensão de todos os problemas e oportunidades, todas as consequências e os critérios para opções de julgamento. (THOMAS, 2007).

Em linhas semelhantes, Wiktorowicz e Deber (1997, p.115-138) descrevem a abordagem racional para o desenvolvimento de políticas. As principais etapas envolvidas na tomada de decisão racional para esses autores são as seguintes:

- 1.A organização global e análise das informações.
- 2.As potenciais consequências de cada opção.
- 3.A probabilidade de cada resultado possível se materializar.
- 4.O valor (ou utilidade) colocados em cada resultado potencial.

A abordagem de Wiktorowicz e Deber (1997) é semelhante à de Simon (1976), e eles afirmam que o modelo racional tende a lidar com os "fatos" (dados, probabilidades) em passos 1 a 3, deixando a questão da avaliação dos valores para a etapa final. Segundo Wiktorowicz e Deber (1997), valores são introduzidos na etapa final do modelo racional, em que a utilidade de cada uma das opções de política é avaliada. Muitos autores têm tentado interpretar os passos acima mencionados, entre outros, Patton e Sawicki (1986), que resumem o modelo a seguir:

1. Definição do problema, analisando os dados e as informações obtidas.
2. Identificação dos modos de decisão que serão importantes para resolver o problema. O tomador de decisão deve determinar os fatores relevantes a ter em conta ao tomar a decisão.
3. Elaboração de uma breve lista das possíveis alternativas que podem ter sucesso para resolver o problema.
4. Análise crítica e avaliação de cada critério: através, por exemplo, da força e da fraqueza de cada alternativa, os critérios são desenhados e utilizados para base comparativa. O tomador de decisão, então, pesa sua escolha a partir dos critérios previamente identificados, a fim de eleger as políticas como prioridade a alternativa correta na decisão.
5. Avaliação, pelo decisor, de cada alternativa em relação aos critérios estabelecidos e seleção da alternativa preferida.
6. Implementação completa da política.

O modelo de tomada de decisão racional também provou ser muito útil para vários processos de tomada de decisão nas indústrias, fora da esfera pública de decisão. No entanto,

muitas críticas ao modelo surgiram em virtude de ser impraticável e assentado em pressupostos irrealistas. Por exemplo, é um modelo difícil de aplicar no setor público porque os problemas sociais podem ser muito complexos, mal definidos e interdependentes. O problema está no processo de pensamento implícito no modelo, que é linear e pode enfrentar dificuldades em problemas extraordinários ou problemas sociais que não têm sequências de acontecimentos; conforme Thomas R. Dye (2007) em seu livro *Entendimento da Public Policy*.

De acordo com Morgan e cols. (1999), em " Por que as ferramentas convencionais de análise de política são muitas vezes inadequadas para problemas de Mudança Climática Global", os problemas enfrentados quando se utiliza o modelo racional surgem na prática porque os valores sociais e ambientais podem ser difíceis de quantificar e criar um consenso. Além disso, os pressupostos estabelecidos por Simon (1976) nunca são plenamente válidos no contexto do mundo real. No entanto, como Thomas (2007) afirma, o modelo racional fornece uma boa perspectiva já que a racionalidade moderna na sociedade desempenha um papel central, e tudo o que é racional tende a ser valorizado. Assim, não parece estranho que "devemos estar tentando ser racional para a tomada de decisões".

Segundo Loomis e Helfand (2001), os critérios de decisão para análise política enquanto os da análise racional podem ser divididos em seis fases distintas de análise: os fatores que devem ser considerados como parte do processo de tomada de decisão. Nesta parte do processo, todos os fatores econômicos, sociais e ambientais precisam ser identificados porque são importantes para a decisão de uma política. Por exemplo, os critérios de decisão utilizados na análise da política ambiental são muitas vezes uma mistura de:

- a) Impactos ecológicos – como a biodiversidade, a qualidade da água, qualidade do ar, qualidade do habitat, a população de espécies etc.;
- b) Eficiência econômica – geralmente expressa como custos e benefícios;
- c) Equidade distributiva – como os impactos da política são distribuídos entre diferentes componentes populacionais. Os fatores que podem afetar a distribuição dos impactos incluem a localização, etnia, renda e ocupação.
- d) Aceitabilidade social/cultural – na medida em que a ação política pode ser combatido por normas sociais atuais ou valores culturais;
- e) Praticidade operacional – a capacidade necessária para realmente operacionalizar a política;

f) Legalidade – o potencial para a política a ser implementada nos termos da legislação vigente em relação à necessidade de passar uma nova legislação que acomode a política;

g) A incerteza – sobre o grau em que o nível de impactos da política pode ser conhecido

Alguns critérios, tais como custo-benefício econômico, serão mais facilmente mensuráveis ou definíveis, enquanto outros, o como a qualidade ambiental, serão mais difíceis de medir ou expressar quantitativamente. O processo de identificação de uma decisão devidamente abrangente num conjunto de critérios também é vulnerável a influências por pressões decorrentes da interface política. Por exemplo, os tomadores de decisão tendem a dar mais peso aos impactos políticos que são concentrados, tangíveis, certos e imediatos do que a impactos que são difusos, intangíveis, incertos, e retardados, conforme Thomas (2007).

As políticas públicas, segundo Dagnino e cols. (2002), possuem ordens de interesses e lógicas diferenciadas, quanto à ordem econômica, à ordem política e à ordem de reprodução social. Tem-se:

- a) Lógica de acumulação de capital;
- b) Lógica de acumulação de poder;
- c) Lógica de acumulação de bem-estar.

Seu conteúdo é duplamente inespecífico. Primeiro, porque esteja o analista situado no próprio aparelho de Estado ou fora dele, numa empresa privada ou no chamado terceiro setor, em todos os casos, ele terá de “[...] descobrir o que os governos fazem, por que fazem e que diferença isto faz [...]” – que é a definição de Análise de Política, conforme Dye (2012, p. 5), em seu livro *The policy analysis*. De acordo com Dye (2012), para o analista desempenhar seu trabalho de forma mais eficaz, ele terá que atuar (ou se transformar) necessariamente como analista de política. Em segundo lugar, porque ele se adapta a qualquer das áreas de atividade onde a atuação do governo é importante.

Alguns autores – como Dagnino e cols. (2002), em *Metodologia de Análise de Políticas Públicas*; Hogwood e Gunn (1984), em *Policy Analysis for the Real World*; Lindblom (1981), em *The Intelligence of Democracy*; Dror (1983), em *Public policy makingre-examined*; Bardach (1998), em *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas* – consideram que, para desenvolver a análise de políticas públicas, o *policy maker*, deverá conhecer com alguma profundidade a área em que trabalha e o ambiente em que se insere. Se isto ocorrer, ele será capaz de identificar adequadamente os objetos, fatos, atores,

organizações, relações, etc. que correspondem aos elementos do marco analítico-conceitual: conceitos, modelos, fatos estilizados, etc.

Um dilema ocorre quando o analista de políticas públicas deve decidir ou determinar quais das várias políticas alternativas são mais adequadas e oportunas para se atingir um determinado conjunto de metas, tendo em conta as relações entre as políticas e os objetivos.

A análise das políticas públicas pode ser dividida em dois campos principais: i) Análise de política analítica descritiva, ou seja, aquela que intenta explicar as políticas e seu desenvolvimento; e ii) Análise de política prescritiva, ou seja, ela está envolvida com a formulação de políticas e propostas (por exemplo, para melhorar o bem-estar social). A área de interesse e fins de análise determina que tipo de análise é conduzida. Uma combinação de análise política, juntamente com a avaliação de um programa pode ser definido como estudos de política. A análise de política é frequentemente implantada no setor público, mas é igualmente aplicável a outros tipos de organizações (DAGNINO *et al.*, 2002).

A Figura 2.1 ilustra a função do processo de análise de uma política no contexto mais amplo de um setor de atividade pública qualquer. Ela mostra como este procedimento, cujo objetivo é, por um lado, *apreender* esta realidade e, por outro, fornecer indicações úteis para a elaboração propriamente dita da política, está relacionado com a realidade. A característica *policy oriented* da atividade de análise é assinalada com a finalidade de enfatizar seu objetivo, tendo em vista as restrições impostas por esta realidade, transformá-la buscando uma situação desejada conforme Dagnino e cols. (2002). Tendo em vista as restrições impostas por esta realidade, busca-se transformá-la numa situação desejada.

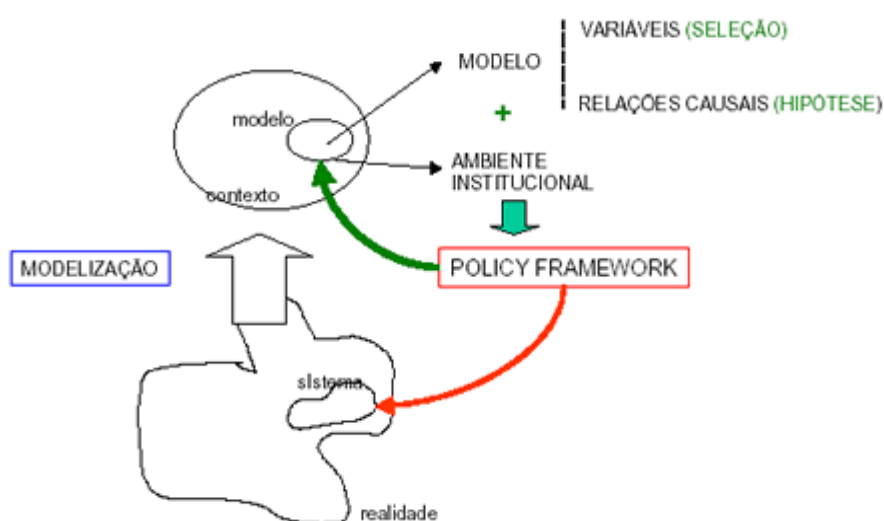


Figura 2.1 – Processo de análise de políticas públicas.
Fonte: Dagnino *et al.*(2002).

Segundo ilustrado na Figura 2.1, a realidade, por ser difusa, complexa, precisa ser simplificada por um processo de modelagem – representação ou interpretação simplificada da realidade –, a fim de encontrar o melhor caminho racional para que a informação possa ser processada e possa servir como guia para a elaboração de políticas públicas. Com o modelo proposto, apreende-se o fenômeno, com suas variáveis e relações causais, dentro do sistema. Essas relações constituirão os fundamentos da hipótese. Assim, tem-se o *framework* para a análise e intervenção da política pública.

O Quadro 2.1 oferece uma visão mais detalhada dessas duas funções da análise de política: *apreender a realidade e atuar sobre ela*. Ele é aqui apresentado como uma síntese do conteúdo desenvolvido que busca proporcionar ao autor dessa tese um guia para a análise assinalando a série de conceitos, relações e escolhas que deve manter-se no seu foco.

Quadro 2.1 – Instrumentos de análise de políticas públicas

Para apreender a realidade • fatos estilizados à variáveis • relações de causalidade • comparações (diacrônicas e sincrônicas) • modelos descritivo e explicativo das interações • determinações do contexto socioeconômico
Para atuar sobre a realidade (<i>policy</i>) • modelos normativo e institucional • os três níveis de análise: atores e instituições, interesses, regras de formação do poder • processo de tomada de decisão: conformação da agenda, participação dos atores, “as três faces do poder”, racionalismo x incrementalismo • implementação: modelos <i>top down</i> x <i>bottomup</i>; discricionariiedade, “<i>street level bureaucrat</i>” déficit de implementação

Fonte: Dagnino *et al.*(2002).

A Figura 2.2 descreve esquematicamente o processo de análise de política.

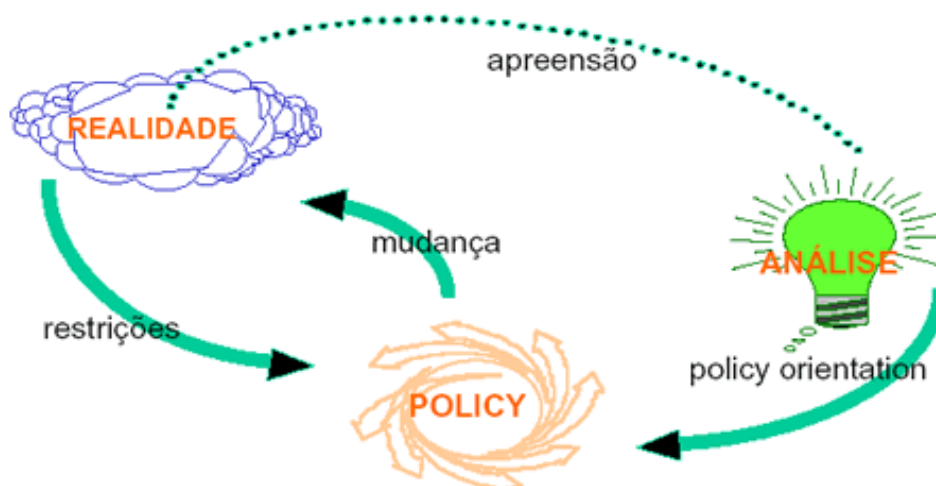


Figura 2.2 – Processo de análise de política
Fonte: Dagnino *et al.*(2002).

A Figura 2.2 ilustra como é possível conceber um marco de referência para a análise da política. Seu entendimento, tendo em vista os conteúdos até aqui apresentados, não demanda muitos comentários. Parece necessário apenas salientar dois aspectos. Primeiro: é sobre o modelo produzido por meio do procedimento de modelização em que a política é elaborada e, por isso, tudo se passa como se fosse sobre ele que o analista aplica o marco de referência concebido; e é assim que ele pretende atuar sobre a realidade a ser modificada. Segundo: tanto quanto como o modelo, é importante, para a concepção do marco de referência, o ambiente institucional em que se dá o processo de elaboração da política.

Entre as várias opções que deve realizar o analista no decorrer de uma análise de política, uma, crucial, é o tipo de trabalho que pretende desenvolver. O Quadro 2.2 indica as sete variedades possíveis, mostrando as respectivas características. A escolha do analista depende de sua perspectiva ideológica, objetivo, posição que ocupa no ambiente político, etc. Frequentemente, no entanto, o analista altera as características de seu trabalho, à medida que aumenta seu envolvimento com a política que analisa, podendo inclusive percorrer todo o espectro conformado pelas sete variedades abaixo indicadas (DAGNINO *et al.*, 2002). As variedades de análise de políticas são sintetizadas no Quadro 2.2 a seguir.

Quadro 2.2 – Variedades de análise política

(1) Estudos do conteúdo das políticas	Os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas, isto é, determinar como elas surgiram, como foram implementados e quais os seus resultados.
(2) Estudo da elaboração das políticas	Os analistas dirigem a atenção para estágios por que passam questões e avaliam a influência de diferentes fatores, sobretudo na formulação das políticas.
(3) Estudo do resultado das políticas	Procura explicar como os gastos e serviços variam em diferentes áreas, razão por que tomam as políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros.
(4) Avaliação de políticas	Procura identificar o impacto que as políticas têm sobre o contexto socioeconômico, o ambiente político, a população.
(5) Informação para elaboração de políticas	O governo e os analistas acadêmicos organizam os dados, para auxiliar a elaboração de políticas e a tomada de decisões.
(6) Defesa do processo de elaboração da política	Os analistas procuram melhorar os processos de elaboração de políticas e a máquina de governo, mediante realocação de funções, tarefas e enfoques para avaliação de opções.
(7) Defesa de políticas	Atividade exercida por grupos de pressão, defendendo ideias ou opções específicas no processo de elaboração de políticas.

Fonte: Dagnino *et al.*(2002).

O Quadro sistematiza as diferenças mais notáveis que apresenta um processo de elaboração de política quando conduzido de acordo com a concepção extrema do

Planejamento Tradicional ou segundo o figurino – cuja aparência *fashionable* é, entretanto às vezes ilusória e demagógica – da Negociação.

O Quadro 2.2 pode então ser entendido como um conjunto de critérios auxiliares para a decisão acerca de que cursos de ação devem tomar – Planejamento Tradicional ou Negociação – na presença de situações extremas, tendo como pressuposto o compromisso inerente à postura normativa já referida, da melhoria do processo de elaboração de política. De acordo com Dagnino e cols. (2002), o estilo e a atuação contracorrentes que aqui é recomendada ao analista fazedor de política, parecem ser o mais coerente com o ideal burocrático weberiano e com uma proposição ideológica fundada em valores democráticos. Segundo ela, cabe aos servidores públicos privilegiar a transparência, a participação, a desconcentração do poder, a igualdade de direitos e oportunidades a todos os cidadãos, em detrimento do autoritarismo, do comportamento tecnocrático, da manutenção do *status quo* e da manipulação de interesses.

Finalmente, cabe ressaltar que esse estilo parece ser, ainda mais do que em outras regiões, um objetivo a ser perseguido por aqueles que, no Brasil, percebem a extrema concentração de poder econômico e político que entrava o desenvolvimento no Semiárido nordestino.

2.3 DEFININDO A POBREZA RURAL

No estudo “Projeto a Nova Cara da Pobreza Rural no Brasil: Transformações, Perfil e Desafios para as Políticas Públicas” (IICA, 2010), discutem-se conceitos e definições de pobreza. Ali, a pobreza define-se, normalmente, como a insuficiência de recursos para assegurar as condições básicas de subsistência e de bem-estar, segundo as normas da sociedade. É considerado pobre aquele que possui más condições materiais de vida, o que se reflete na dieta alimentar, na forma de vestir, nas condições habitacionais, no acesso à assistência sanitária, nas condições de emprego etc. As seguintes definições de pobreza com base em vários autores são elencadas como segue.

Chambers (2006) classifica os critérios de definição da pobreza em quatro grupos:

- i) O primeiro é renda/pobreza, muitas vezes expressa como consumo/pobreza devido à dificuldade de mensuração da renda real das famílias pobres. A definição de

pobreza segundo a renda ou consumo não exige nenhum esforço conceitual, já que é baseada em um valor preestabelecido para a renda ou nível de consumo. A polêmica se refere à determinação do valor de corte;

- ii) O segundo agrupamento de significados vincula-se a carências materiais e remete à dimensão subjetiva do desejo. Além da renda, que está na origem da maioria das carências, a pobreza pode se referir à falta ou insuficiência de riqueza, assim como à falta ou baixa qualidade de outros ativos como casa, roupa, mobiliário, meios de transporte pessoal, rádio, televisão e assim por diante;
- iii) Um terceiro agrupamento de significados se expressa como privação de capacidade para realizar projetos pessoais, ou simplesmente para desenvolver-se como ser dentro das possibilidades que estão ao alcance de outros na mesma sociedade. Esta categoria vai além da falta de material ou de capacidades humanas, e envolve uma evidente dimensão social e histórica que baliza a importância da privação e qualifica a própria capacidade;
- iv) Um quarto grupo leva em conta a natureza multidimensional da pobreza, admitindo que o *status* está sendo influenciado por um ou mais fatores.

Buainain e cols. (1999) definiram a pobreza de uma forma integrada, combinando a carência de renda com a carência de infraestrutura e serviços básicos nos domicílios. Admitindo cinco tipos de necessidades básicas (abrigo, privacidade, educação das crianças, acesso a sanitário e capacidade de obter uma renda suficiente), os autores consideraram como pobres os domicílios em que pelo menos uma das cinco necessidades básicas não fosse satisfeita.

Kageyama e Hoffmann (2006) adotam uma classificação de pobres e não pobres baseada na combinação de nível de renda e acesso/disponibilidade de três itens básicos de infraestrutura:

- i) presença de água canalizada em pelo menos um cômodo;
- ii) existência de banheiro ou sanitário no domicílio ou na propriedade;
- iii) luz elétrica no domicílio; todos considerados, apropriadamente, indispensáveis para uma existência minimamente aceitável.

A definição de pobreza para Kageyama e Hoffmann (2006) combina a posição em relação à linha de pobreza e o acesso aos itens básicos de infraestrutura. A pessoa com renda

domiciliar *per capita* acima da linha de pobreza e cujo domicílio possui pelo menos dois dos três equipamentos definidos como básicos, foi considerada não pobre.

Para as pessoas com renda abaixo da linha de pobreza ou cujo domicílio possui menos de dois dos equipamentos básicos, são consideradas três situações:

- i) *Extrema pobreza*: pessoas com renda abaixo da linha de pobreza e cujo domicílio não possui água canalizada em nenhum cômodo, nem banheiro ou sanitário e nem luz elétrica, ou seja, encontra-se em estado de privação dos três equipamentos básicos;
- ii) *Pobre tipo I*: inclui pessoas com renda menor que a linha de pobreza e cujo domicílio possui pelo menos um desses três equipamentos;
- iii) *Pobre tipo II*: pessoas com renda acima da linha de pobreza vivendo em domicílio com menos de dois equipamentos.

As Nações Unidas (UN, 2011), em *Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011: Sustentabilidade e Equidade: um Futuro Melhor para Todos*, consideram que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Pobreza Humana (IPH) medem a pobreza de acordo com um padrão de consumo ou rendimento. Há indicadores complementares que procuram incorporar também outros elementos da privação para além dos mais explicitamente materiais. O IDH e o IPH, ambos desenvolvidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sintetizam num só indicador algumas dimensões da pobreza. O IDH é calculado, basicamente, a partir de três componentes (ou dimensões) e quatro indicadores: longevidade, com o indicador relacionado à esperança de vida ao nascer; educação, com os indicadores de taxa de alfabetização de adultos e de taxa de escolaridade combinada nos níveis de ensino fundamental, médio e superior; e rendimento *per capita*, com o indicador do PIB *per capita* sendo ajustado pela metodologia do dólar medido pelo poder de paridade de compra, sendo o seu resultado a média aritmética desses indicadores. Assim, tem-se um indicador que procura reunir algumas das dimensões mais importantes do que se considera desenvolvimento humano.

Ao contrário dos indicadores de pobreza mencionados acima, que refletem mudanças conjunturais, para melhor ou pior, que nem sempre são duradouras, como o nível de renda, e que podem ser alteradas de forma relativamente rápida por ação da política pública, como a provisão de casa ou eletricidade, o IDH é mais resistente a alterações súbitas e capta, mais bem, uma tendência de mudanças estruturais em curso nas sociedades. Modificar a esperança

de vida ao nascer, por exemplo, exige um conjunto consistente de intervenções cujos resultados só serão percebidos ao cabo de alguns anos; o próprio indicador de educação não é passível de mudança rápida, pois combina a alfabetização de adulto com taxas de escolaridade que não se resumem ao número de crianças frequentando a escola.

O IPH baseia-se também nas três dimensões essenciais da vida humana refletidas no IDH, longevidade, educação e padrão de vida digno, embora recorrendo a indicadores que procuram captar os elementos de privação que caracterizam a pobreza nos países em desenvolvimento. A privação de um padrão de vida digno é representada por um composto de duas variáveis: a percentagem de pessoas sem acesso a água potável e a percentagem de crianças menores de cinco anos com baixo peso, ou má nutrição.

Jorge Abrahão de Castro (2001), Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), em Brasília, realizou estudo definindo a pobreza, intitulado *Dimensão e medição da pobreza extrema e a situação social e pobreza extrema no Rio Grande do Sul*. Castro (2011) partiu da seguinte definição: pobreza extrema é o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade a qual ele pertence julga obrigada a garantir. Duas questões são fundamentais: Como medir o bem-estar? Como definir o “mínimo”? A Figura 2.3 sumariza essas questões: Qual problema a ser enfrentado como prioridade? Qual pobreza? Qual meta estabelecer? Qual o instrumento de referência para delimitar o problema?

Por *pobreza extrema*, entende-se o estado de privação de um indivíduo cujo bem-estar é inferior ao mínimo que a sociedade à qual ele pertence julga obrigada a garantir, conforme Castro (2011). A extrema pobreza é explicada pelo autor levando em consideração as definições contidas na Figura 2.4; e, para descrever os parâmetros da linha de pobreza, o autor apresenta os critérios contidos nas Figuras 2.5 e 2.6.

Castro (2011) admite ainda que a pobreza é um fenômeno complexo que envolve outras dimensões além da renda (como o acesso a serviços, o exercício da cidadania, etc.) e/ou que a renda medida pelas pesquisas domiciliares não é bom indicador de bem-estar. A insuficiência de renda considera a pobreza um fenômeno complexo, mas julga que a renda é o indicador mais importante do bem-estar e/ou que está intimamente associada com as outras dimensões do fenômeno (Figura 2.6).

As *Metas do Milênio* (ODM 1) consideram que a linha de US\$ 1,25 por dia PPP³ equivale, em 2011, a cerca de R\$ 70 *per capita* por mês. Há a considerar que o custo é um

³ *Purchasing Power Parity* – PPP (Paridade de poder de compra)

múltiplo do hiato de pobreza, ou seja, o hiato de pobreza aumenta de forma não linear. Pequenos aumentos no valor da linha geram grandes aumentos no Hiato (Figura 2.6).

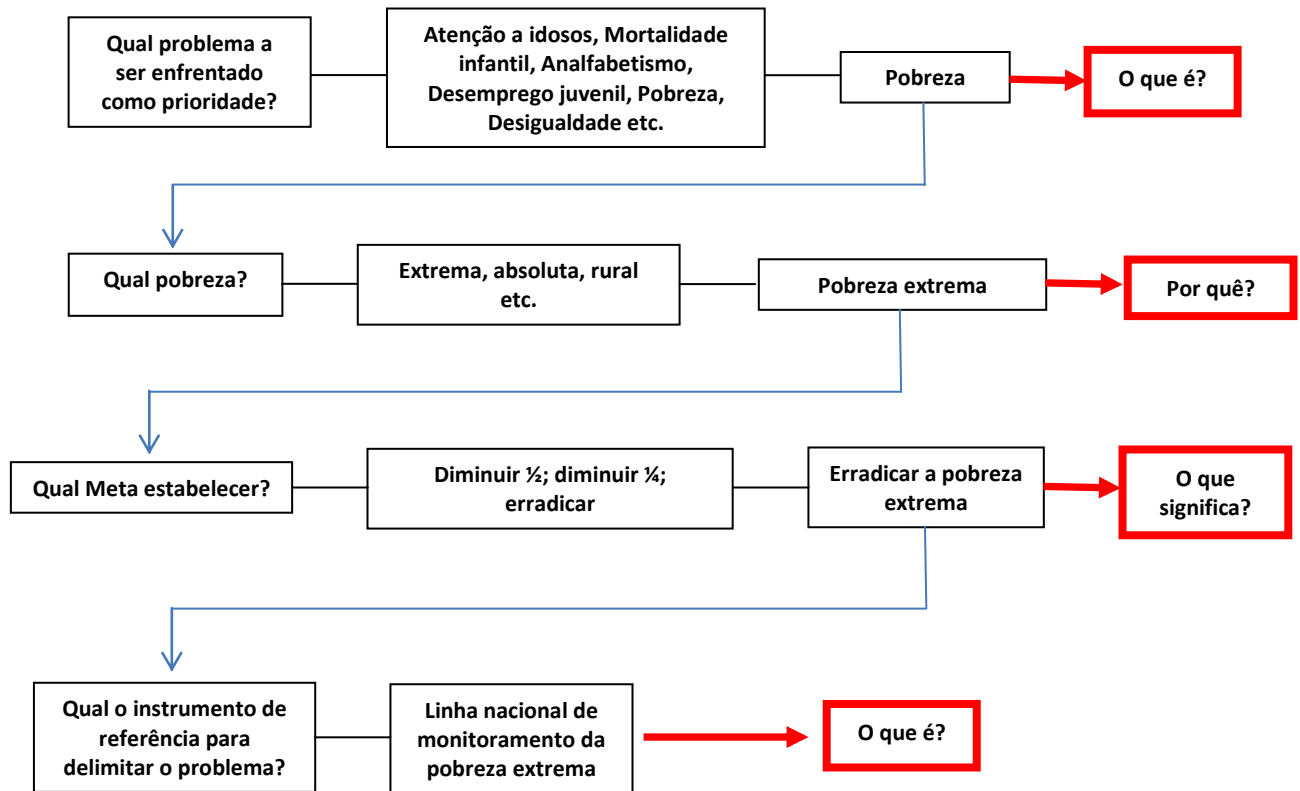


Figura 2.3 – Pobreza: o que é?

Fonte: Castro (2011), modificado pelo autor.

Enfoques para
linha?

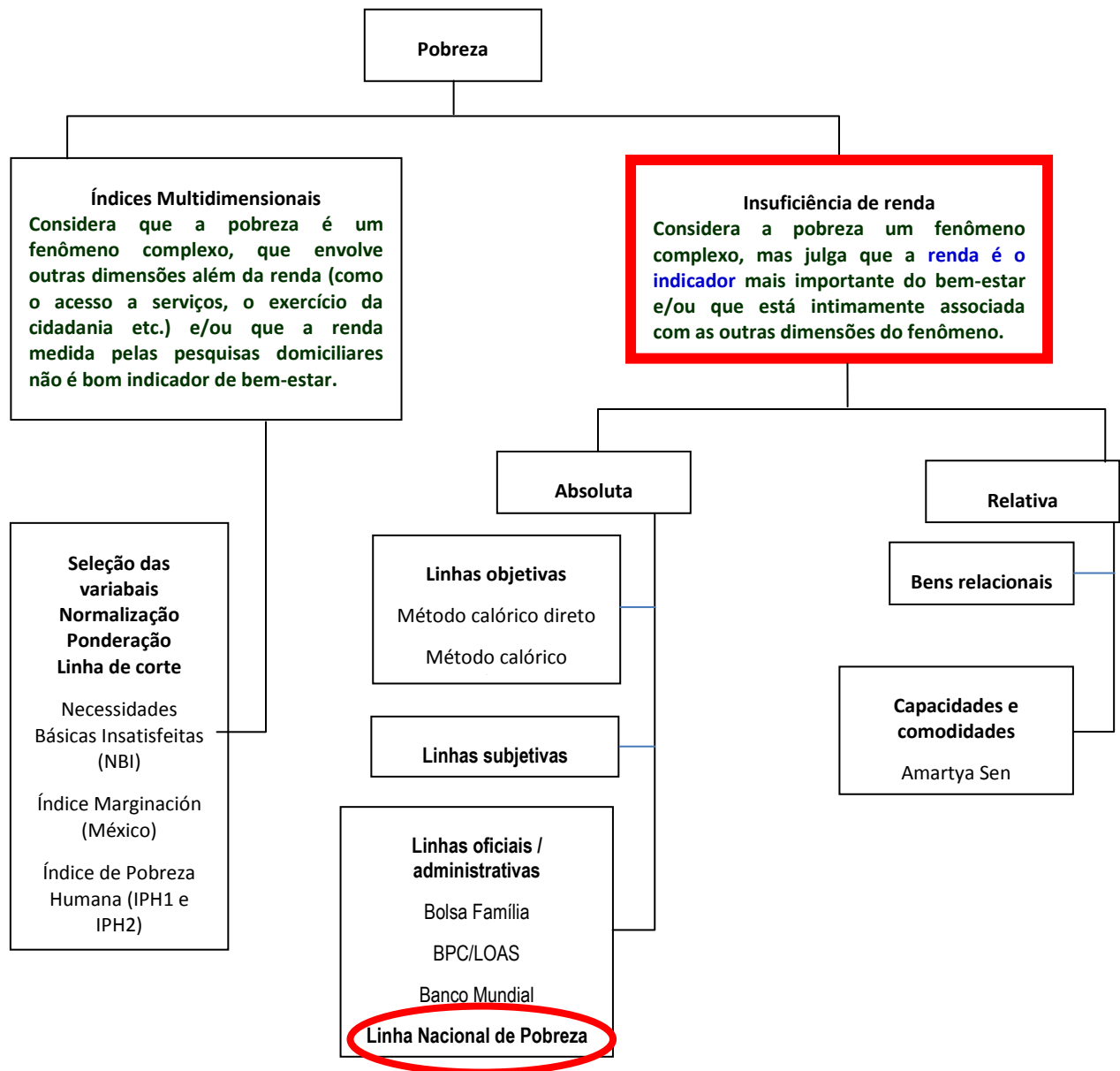


Figura 2.4 – Enfoques conceituais de pobreza
Fonte: Castro, 2011, modificado pelo autor.

Figura 2.5 – Por que extrema pobreza: referências

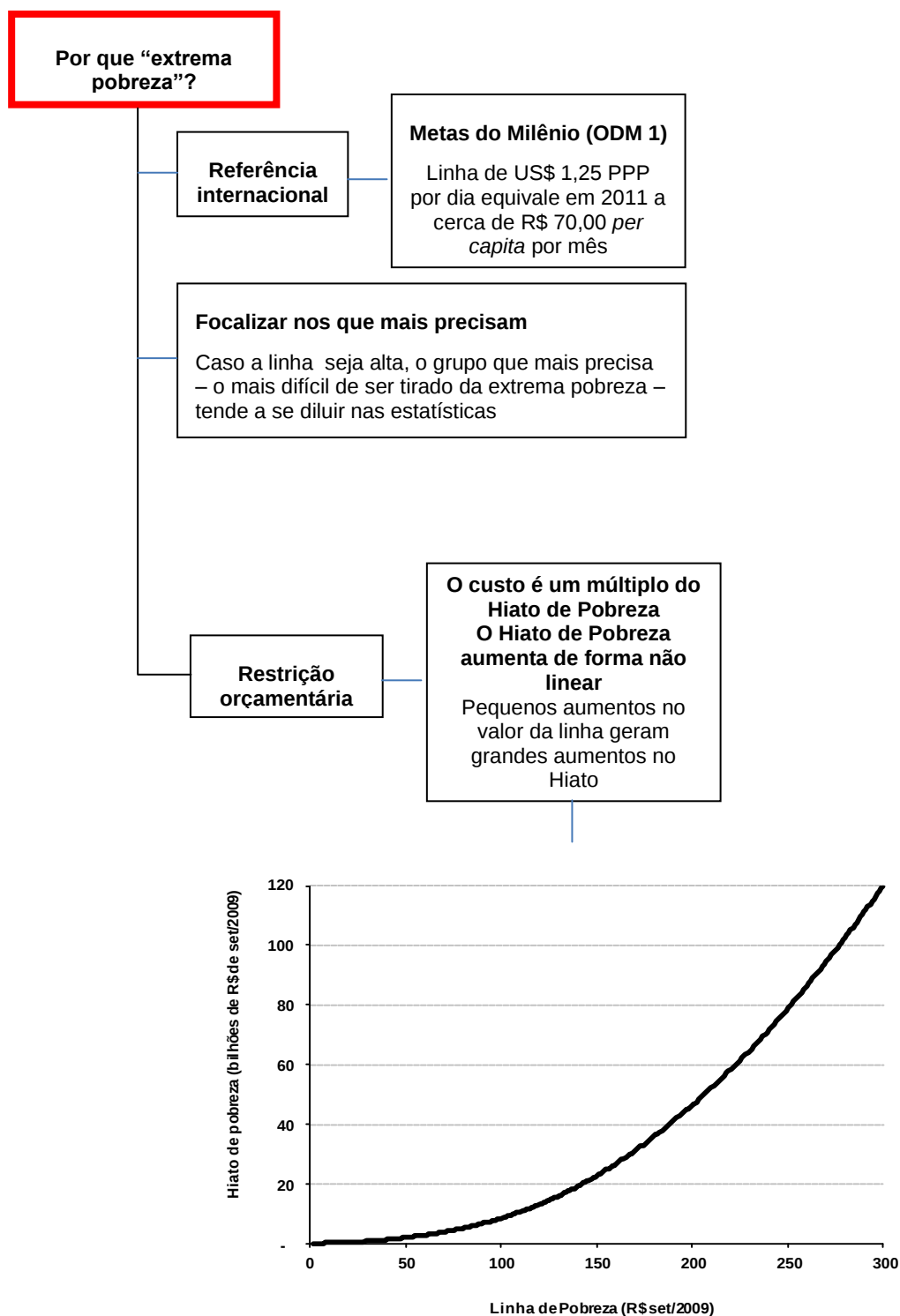


Figura 2.5 – Por que extrema pobreza: referências.
Fonte: Castro (2011), modificado pelo autor.

Quais são os parâmetros da linha?

Parâmetros para linhas de pobreza com objetivos diferentes

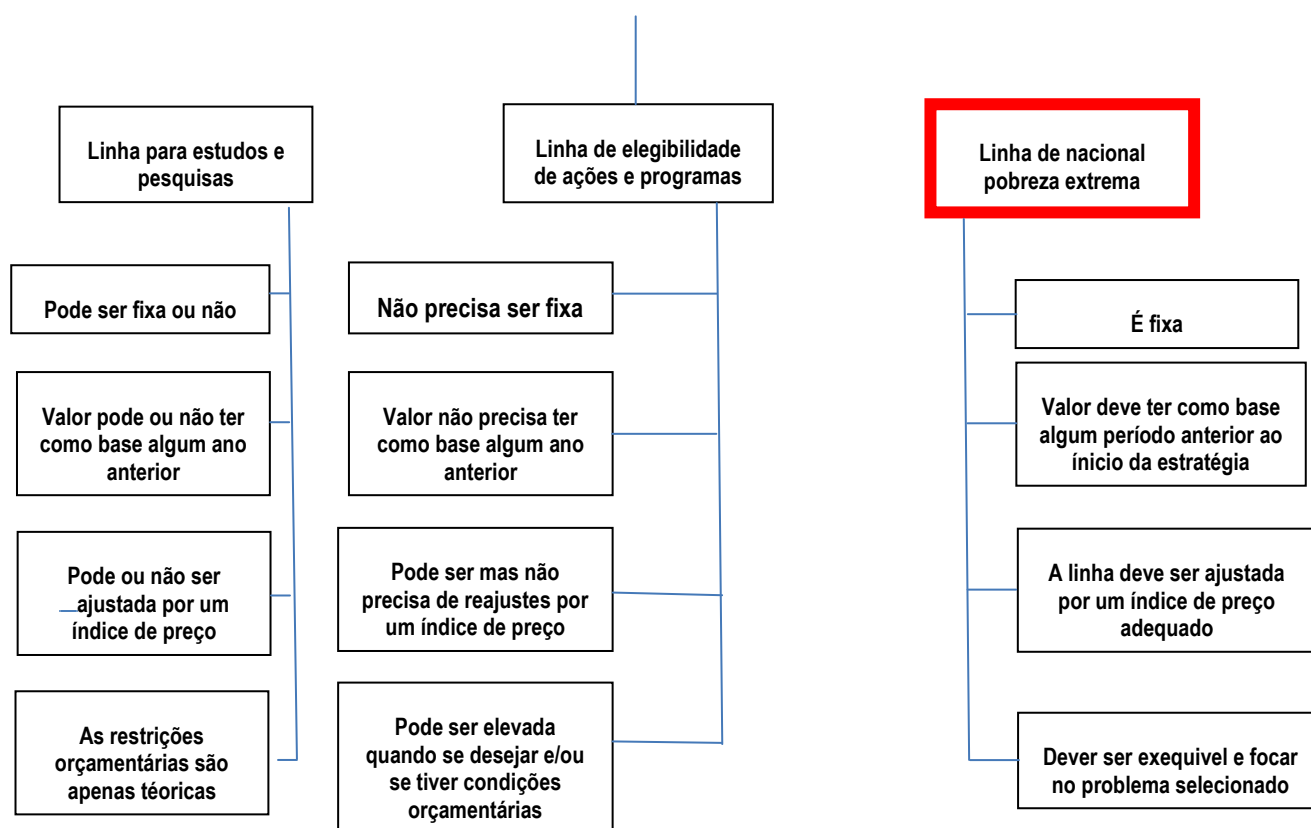


Figura 2.6 – Parâmetros para linhas de pobreza.
Fonte: Castro (2011), modificado pelo autor.

2.4 POBREZA NO SEMIÁRIDO DO BRASIL

Os esforços de redução da pobreza também podem ser destinados a remover as barreiras jurídicas e sociais para o crescimento da renda entre os pobres. Economistas veem a melhoria nos direitos de propriedade como sendo fundamental para a redução da pobreza. Outros economistas também destacam a corrupção do governo como um problema principal na redução da pobreza no mundo em desenvolvimento.

Todavia, por presunção ou pressuposto, é aqui admitido que um dos principais fatores que contribui para manter a população abaixo ou na linha da pobreza é a Educação. A escolarização incompleta é um grande “empecilho” para que se melhore de vida. Fica difícil para a pessoa conseguir bons postos de trabalho, deixando-a relegada a subempregos, em

geral na informalidade, sem qualquer direito trabalhista. O acesso mais amplo à escolarização, ocorrido na década de 90, foi crucial para iniciar o processo de redução da pobreza.

A educação continua sendo considerada um dos instrumentos privilegiados para erradicar a pobreza e para prover de igualdade de oportunidades aos cidadãos. De acordo com Bonal (2006, p. 38):

Em primeiro lugar, nenhuma política educativa pode ser efetiva como estratégia de luta contra a pobreza se não leva em conta os efeitos da pobreza sobre a educação. Essa omissão – persistente nas diferentes aproximações de política educativa – não só torna relativa centralidade da educação como mecanismo de ruptura da pobreza intergeracional, mas ainda explica por que em tantas ocasiões políticas pensadas para os coletivos mais desfavorecidos os resultados são medíocres. As políticas sociais pensadas para a "ativação" dos pobres situam, com frequência, as necessidades de intervenção no terreno da "privação cultural", ao mesmo tempo que ignoram um conjunto de impedimentos objetivos que limitam as possibilidades reais para que os pobres desenvolvam investimentos sustentáveis, como é o próprio investimento no capital humano.

Bonal (2006, p. 38-39) argumenta:

1. Existe o reconhecimento desses impedimentos, recorre-se a estratégias para facilitar o acesso a mercados que devem adaptar-se às condições sociais e econômicas dos grupos excluídos, ignorando por completo os próprios limites de qualquer mercado para adaptar-se às necessidades dos pobres e os limites dos pobres para subsistir através do seu acesso a mercados formais. Portanto, existem razões para revisar as condições materiais mínimas a partir das quais uma família pobre pode, efetivamente, investir em capital humano a longo prazo e para dispor de sistemas que nos permitam avaliar quando a política educativa pode realmente resultar eficaz como estratégia de luta contra a pobreza.
2. A segunda reflexão de Bonal se centra na relação entre educação e coesão social. A literatura sobre essa questão transforma, com uma facilidade assombrosa, as correlações em relações de causalidade, ou seja, já que as sociedades com maior nível educativo são as mais coesas, entende-se que, aumentando a educação, ganharemos em coesão social. O paradigma da elevada correlação positiva entre o nível educacional da população e a elevada coesão social em alguns países europeus (fundamentalmente nos países escandinavos) constitui frequentemente a referência fundamental para destacar as virtudes da educação para tornar coesos os grupos sociais. Ainda que no discurso se reconheça também a direção inversa, essa

constatação quase nunca se traduz em recomendações políticas; ou seja, conseguir uma sociedade coesa socialmente para fortalecer consequentemente o desenvolvimento educacional. "Sem políticas efetivas contra a desigualdade, a educação se converte em mais um elemento de reprodução das desigualdades, em um recurso de diferenciação social e de busca de mecanismos que excluam determinados grupos de seu consumo".

3. Finalmente, Bonal sugere a evidência recente dos limites das políticas educativas como mecanismo de redução da pobreza põs, em primeiro plano, a noção de educabilidade, definida como o conjunto de condições materiais, sociais, culturais e emocionais necessárias para a aprendizagem. A consideração da educabilidade constitui um elemento muito positivo na valorização da relação entre educação e pobreza já que põe a ênfase precisamente naqueles fatores associados à pobreza que impedem o aproveitamento das oportunidades educativas.

Bonal (2006, p. 40) pressupõe, portanto, que se leve em conta muitas das omissões das políticas públicas e os limites das reformas institucionais para conseguir o êxito educacional dos grupos mais excluídos, assim como a necessidade de desenvolver estratégias multissetoriais e multidimensionais de luta contra a pobreza. Pressupõe, também, considerar que a pobreza não é só material, e que existem outros impedimentos para o êxito escolar. A consecução das condições de educabilidade requer também a participação coletiva do Estado, das famílias, da escola e da sociedade civil, para fazer-se efetiva. Essa participação coletiva acrescenta a necessária corresponsabilidade de que necessita a ação educativa em benefício dos setores socialmente excluídos e abre a possibilidade de poder interrogar-se se a escola que os pobres recebem é realmente a escola de que eles necessitam.

Mesmo com todas as dificuldades, presume-se que a população de baixa renda poderia exercer seu papel de cidadão. Cidadania não é uma questão apenas de renda e sim de um arcabouço de conquistas, dentre elas a educação.

Vale salientar que, a partir de 2001, a desigualdade começou a cair rapidamente no Brasil (Figura 2.7), como demonstra a evolução da extrema pobreza no Brasil, no período 2001 a 2008. Embora o Brasil seja uma importante potência agrícola e industrial, com a economia mais forte na América Latina, a pobreza é generalizada no País. Apesar das melhorias recentes na distribuição de renda, as questões de desigualdade de renda e exclusão social continuam a ser a raiz da pobreza rural. O Brasil é um país de renda média e rico em

recursos naturais, mas os níveis de pobreza e os indicadores de desenvolvimento humano em áreas rurais pobres são comparáveis aos dos países mais pobres da América Latina.

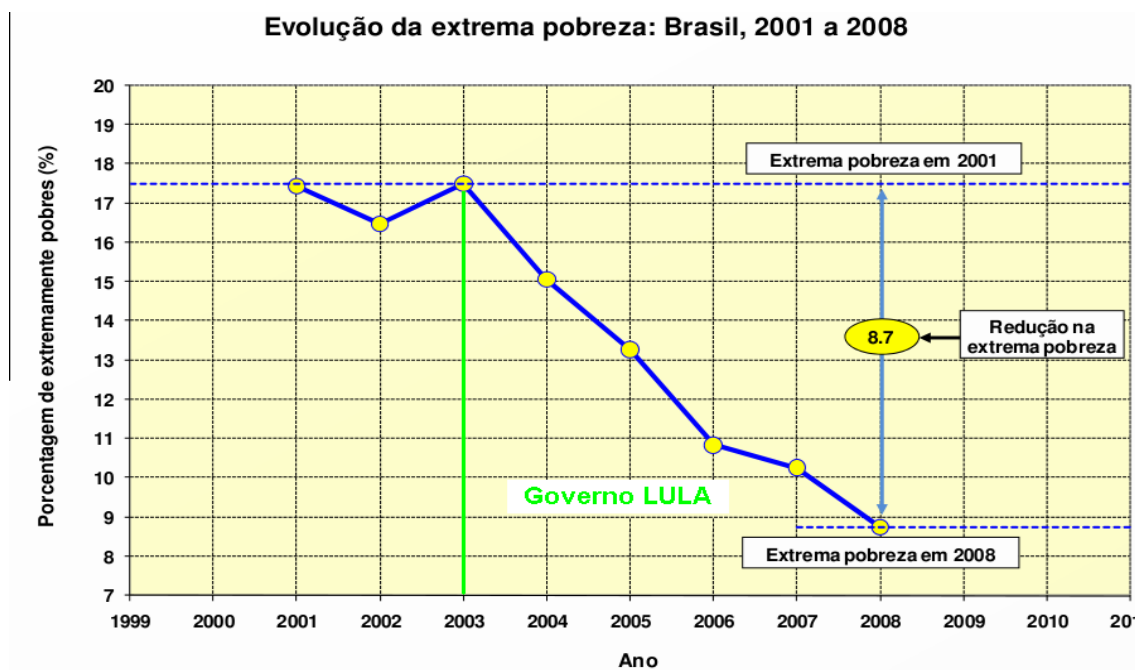


Figura 2.7 – Evolução da extrema pobreza no Brasil, 2001-2008

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2001 a 2008).

Conforme o IPEA (2010), em *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento*, no País como um todo, cerca de 35% da população vive em situação de pobreza, com menos de dois dólares por dia. Mas, nas zonas rurais, a pobreza no Brasil atinge cerca de 51 por cento da população. Uma vez que cerca de 19 por cento do total da população, ou cerca de 36 milhões de pessoas, vive em áreas rurais, isso significa que o Brasil tem cerca de 18 milhões de pobres rurais, o maior número no Hemisfério Ocidental. E, na Região Nordeste, o Brasil tem a maior concentração de pobreza rural na América Latina.

No Nordeste, 58% da população total e 67% da população rural são pobres (IPEA, 2010). As comunidades rurais pobres vivem em condições desfavorecidas: instalações de educação e saúde não estão prontamente disponíveis, sistemas de esgoto e abastecimento de água são geralmente insuficientes, e as pessoas rurais enfrentam severas restrições no acesso a tecnologia e infraestrutura. As pessoas lutam para complementar a renda agrícola com os rendimentos do trabalho assalariado e empresas de pequeno porte, tais como artesanato e outras atividades. Rendas não agrícolas cresceram, e pelo menos % da população rural está engajada no emprego não agrícola como sua principal ocupação (IPEA, 2010).

Entre os grupos mais pobres e vulneráveis do Nordeste do Brasil, estão as mulheres e os jovens. Famílias chefiadas por mulheres representam 27 por cento da população rural pobre. Ou porque seus maridos migram para outras partes do País em busca de trabalho, ou porque são mães solteiras.

É no Semiárido do Nordeste que as pessoas sem terra e pequenos agricultores são severamente afetadas pela pobreza. Nesta região, os baixos rendimentos, condições climáticas adversas, os limitados recursos característicos, base natural de uma região semiárida e de acesso limitado aos serviços públicos, levaram à migração de um grande número de pessoas para as áreas urbanas, principalmente para as grandes cidades do Sul e do Nordeste do Brasil. A maioria das milhões de propriedades rurais no Nordeste do Brasil são muito pequenas, e muitos produzem no nível de subsistência (IPEA, 2010).

Por outro lado, de acordo com o documento *The Rural Poverty Report 2011* do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (The International Fund For Agricultural Development – IFAD), a pobreza no mundo continua como um fenômeno que predomina em áreas rurais apesar dos progressos da última década, que salvaram mais de 350 milhões de camponeses da miséria extrema (IFAD, 2010). O citado documento mostra que, nos últimos dez anos, a taxa total de pobreza extrema registrada em áreas rurais de países desenvolvidos – pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 PPP ao dia – diminuiu de 48% para 34% (IFAD, 2010).

Acabar com a extrema pobreza e a fome, promover a igualdade entre os sexos, erradicar doenças que matam milhões e fomentar novas bases para o desenvolvimento sustentável dos povos são alguns dos oito objetivos da ONU apresentados na *Declaração do Milênio*, e que se pretendem alcançar até 2015.

O *Relatório dos Objetivos do Milênio 2012*, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2012) é um compilado de informações relacionadas ao progresso no cumprimento dos oito objetivos do milênio: 1) acabar com a fome e a miséria; 2) educação básica de qualidade para todos; 3) igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde das gestantes; 6) combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7) qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8) todo o mundo trabalhando pelo desenvolvimento. Cada um dos objetivos tem metas que precisam ser cumpridas até 2015. A fome e a miséria, por exemplo, precisam ser reduzidas pela metade, ou seja, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome.

De acordo com a Secretaria Geral da Presidência da República, em *O Brasil e os Objetivos do Milênio* (BRASIL, 2013), houve muito avanço em relação ao cumprimento dos ODM e pavimentou o caminho para cumprir as metas até 2015. O desempenho brasileiro só foi possível em função da participação social e de uma série de políticas públicas colocadas em curso nos últimos anos, que trouxeram impactos positivos sobre os ODM. Há bons indicadores, mas há muitos desafios a serem vencidos. Para cada um dos Objetivos, existem políticas públicas que vêm aproximando o Brasil do cumprimento das metas. Em algumas áreas, o País tem de avançar. Em outras, os indicadores positivos já são realidade.

Os ODM surgiram da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000. Criada em um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 90 (sobre meio ambiente e desenvolvimento, direitos das mulheres, desenvolvimento social, racismo, etc.), a Declaração traz uma série de compromissos concretos que, se cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores quantitativos que os acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade neste século.

Os *Objetivos do Milênio* continuam sendo discutidos, elaborados e expandidos globalmente e, dentro de muitos países, entidades governamentais, empresariais e da sociedade civil estão procurando formas de inserir a busca por esses Objetivos em suas próprias estratégias. O esforço no sentido de incluir vários desses Objetivos do Milênio em agendas internacionais, nacionais e locais de Direitos Humanos, por exemplo, é uma forma criativa e inovadora de valorizar e levar adiante a iniciativa.

As metas levantadas para atingir este Objetivo levam em conta uma série de fatores estruturais que limitam o potencial para o desenvolvimento – em qualquer sentido que seja – da imensa maioria dos países do Sul do planeta. Entre os indicadores escolhidos, estão a ajuda oficial para a capacitação dos profissionais que pensarão e negociarão as novas formas para conquistar acesso a mercados e a tecnologias, abrindo o sistema comercial e financeiro não apenas para países mais abastados e grandes empresas, mas para a concorrência verdadeiramente livre de todos.

O Nordeste é a região mais pobre e menos desenvolvida do Brasil e tem a maior concentração de pobreza rural da América Latina. Nessa região, cerca de 35% da população rural vive em extrema pobreza. Essa vasta área semiárida, também chamada de Sertão, fica perto do equador e está sujeita a precipitações pluviométricas muito irregulares, que podem ir da seca a inundações. A maior parte da vegetação está muito degradada em resultado de séculos de criação de animais ou desmatamento para cultivo. Os agricultores que conseguem

manter sua subsistência com dificuldade estão à mercê do clima, e a perda da lavoura é uma ocorrência frequente (FIDA, 2011).

No momento, a vulnerabilidade do Semiárido nordestino expõe esta região a uma das piores crises da sua história recente. As imagens captadas pelo satélite Meteosat-9 em 2012 mostram que boa parte do Nordeste enfrenta a maior seca dos últimos 30 anos (Figuras 2.8 e 2.9). Nas imagens, é possível observar que 80% do Semiárido da região sofre com a estiagem, o que representa seis vezes o percentual registrado no ano 2011. O Laboratório de Análise e Processamento de Imagens de Satélites da UFAL (Universidade Federal de Alagoas) produziu dois mapas, com imagens referentes aos meses de abril de 2011 e 2012. A diferença entre os cenários pode ser comprovada pelas áreas em vermelho, nas quais a vegetação encontra-se afetada pela escassez de água (Figura 2.8).

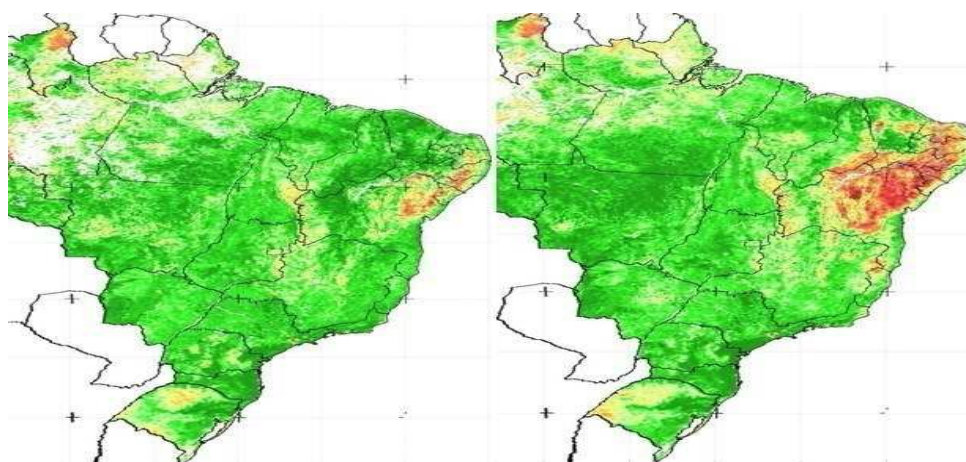


Figura 2.8 – Mapas do Brasil e a evolução da região sob efeitos da seca no Nordeste (nas áreas em vermelho).

Fonte: UFAL (2011).

Nesse contexto, a dificuldade no acesso à água, que em parte seria resultado do índice pluviométrico (Figura 2.8) e da elevada taxa de evaporação-transpiração, é consequência, mais do que tudo, de uma política concentradora da água, através da qual uns poucos e privilegiados detêm a posse e uso de quase toda a água do Semiárido, enquanto outros morrem de sede.

No Semiárido, a situação é crítica: a presença de rios intermitentes dificulta a diluição de efluentes e a ausência de fontes hídricas, com garantia de qualidade e quantidade, dificulta o abastecimento da população (Figura 2.8).

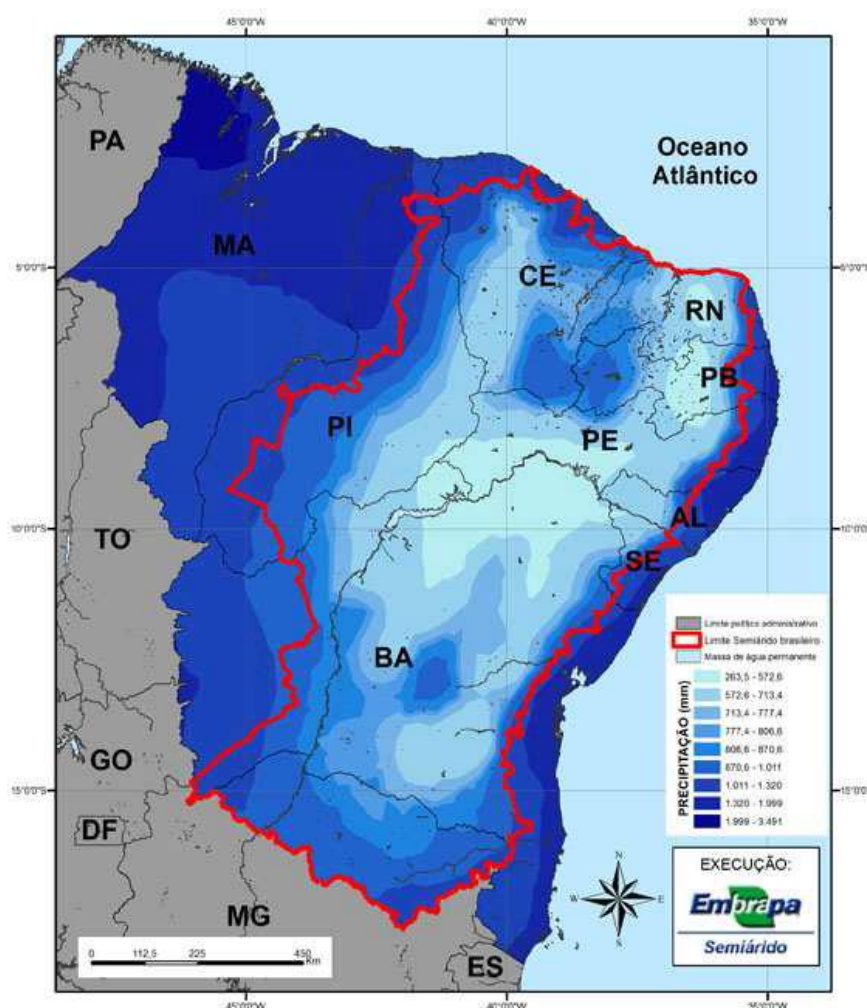


Figura 2.9 – Massa de água permanente (precipitação).

Fonte: EMBRAPA Semiárido. Imagens captadas pelo satélite Meteosat-9 (2012). Laboratório de Análise e Processamento de Imagens de Satélites da UFAL (Universidade Federal de Alagoas).

Ademais, uma das principais causas da pobreza em todo o Brasil, particularmente no Nordeste, é a extrema desigualdade da posse da terra. As boas terras agrícolas e as margeando os açudes estão concentradas nas mãos de poucas pessoas.

No interior árido do Nordeste, a maioria das propriedades familiares é pequena, gera baixa renda e, em geral, consome cerca de metade da produção. As pessoas se esforçam para suplementar a renda com trabalho assalariado ou atividades em pequena escala, como artesanato. Em geral, o atraso das comunidades rurais é mantido por altos índices de analfabetismo devidos à má qualidade e à cobertura deficiente do ensino, acesso limitado a infraestrutura e serviços básicos e mau funcionamento dos mercados financeiros rurais. Carecem de acesso a água, particularmente, mas também a crédito, capacitação e tecnologias melhoradas que ajudariam a aumentar a produtividade.

Vale salientar que, no Estado da Bahia, está concentrado o maior contingente de pobres do País, sendo, a imensa maioria, oriunda do Semiárido. A pobreza entendida como insuficiência de renda revela um traço marcante desta região, que é a alta intensidade da pobreza, sendo a renda média dos pobres do Semiárido mais próxima dos valores de referência adotados como linha de pobreza, seja para o Nordeste em geral ou para o Brasil. Como consequência direta da pobreza, o Semiárido baiano ostenta uma série de indicadores sociais extremamente desfavoráveis, como: desnutrição, analfabetismo, elevada taxa de mortalidade infantil, péssimas condições de saúde, moradias precárias, baixa expectativa de vida, entre outros (RIBEIRO, 2012).

Ribeiro (2012, p.1) admite que a seca que já se instalou nos sertões do Estado da Bahia está produzindo os seus efeitos negativos e nefastos sobre a economia dos agricultores: "Não é uma seca inusitada, mas prevista de longas datas pelos estudos do Instituto de Atividades Espaciais (IAE) de São José dos Campos". Essa previsão foi chamada de "Prognóstico do Tempo em Longo Prazo". Baseia-se em interpolações e pesquisas cuidadosas fundamentadas no histórico pluviométrico da Região Nordeste. A cada 26 anos, ocorre uma grande seca, como aconteceu a de 1979/84 quando o DNOCS e outros órgãos dos Estados nordestinos receberam antecipadamente relatórios sigilosos analisando e alertando para o que iria ocorrer. Não é um modelo matemático na acepção do termo, mas um "método estatístico de correlação", estudo que passou a merecer toda a credibilidade dos técnicos e dos poderes administrativos.

Neste estudo procuramos mostrar o sistema ondulatório dos períodos de chuvas escassas indicando a projeção das estiagens que afligem a região. Analisemos agora o Semiárido baiano. O Semiárido dos quatro estados Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pernambuco somam uma área total de 327.000km² e o da Bahia sozinho tem área de 320.000 km², praticamente igual. Desde o final do século XIX aqueles estados começaram a luta pela geração de água construindo açudes de maneira obstinada. A seca de 1877/80 foi tirana ceifando 500.000 vidas, 10% da população nordestina que era na época de 5.000.000 de habitantes. Uma grande calamidade. Morriam de fome, sede, tifo, bexiga e outras endemias. Uma grande tragédia registrada na história do Nordeste e jamais esquecida. Juntar água foi, então, o grande objetivo de todos os nordestinos uma vez que estes reservatórios se tornaram essenciais para melhorar os terríveis efeitos da seca. O açude é um núcleo de vida, de atividade social e econômica, sobretudo nos períodos calamitosos de secas (RIBEIRO, 2012, p.1).

Segundo Ribeiro (2012, p.1) há uma *potencialidade inaproveitada*. O Semiárido baiano possui uma excelente rede filamentar de rios e riachos intermitentes, podendo construir um portentoso programa de açudagem:

[...] mas nada foi feito. Vejamos mais, o rio São Francisco banha 850 km no Estado pela margem esquerda, de Carinhanha a Casa Nova e 1300 km pela direita, de Malhada a Paulo Afonso. São mais de 2.000 km lindeiros, mas não possuímos uma só adutora adentrando-se pelos nossos sertões. O estado de Sergipe, com 250 km de rio, tem 5 adutoras levando água aos seus municípios. O Semiárido baiano se constitui, portanto, na maior solidão hidrogeográfica do Brasil". Não estamos preparados para enfrentar a grande seca de 2012/13. Os nossos administradores foram sempre absenteístas em relação a esta grande hinterlândia baiana. São 269 municípios, 57% da área do Estado carentes de estrutura hídrica.

2.5 SEMIÁRIDO E AS DINÂMICAS DA PERSISTÊNCIA DA POBREZA

A implementação de políticas públicas de “combate” aos efeitos da seca não é de natureza estruturante, mas compensatória e, por essa razão, não vem proporcionando ao homem o seu convívio digno no Semiárido, pois, sempre quando ela ocorre, a população passa pelas mesmas vulnerabilidades históricas. Apesar de essas políticas não terem minimizado o sofrimento do homem do campo, este tem seus mecanismos de defesa, embora limitados, como as *estratégias de sobrevivência*, principalmente no período de “seca”.

Conforme Duarte (2001), há uma perpetuação da pobreza, que se reflete na vulnerabilidade de milhões de pessoas aos efeitos danosos da seca. A ocorrência periódica de secas é um problema que a população do Semiárido nordestino tem enfrentado secularmente, e com o qual terá de conviver. Porém, a falta prolongada de chuvas em um determinado período só assume a dimensão de calamidade pública devido à situação de pobreza em que vivem milhões de pessoas no Nordeste brasileiro. A escassez de chuvas no período do inverno ou a má distribuição espacial e/ou temporal das precipitações constituem, tão somente, elementos desencadeadores de um processo que transforma em indigentes as camadas mais pobres da população da zona semiárida.

Esse quadro não tem sofrido modificações com o passar do tempo. A irregularidade climática ocorre ciclicamente, de forma inexorável, mas as medidas oficiais para enfrentá-la

não têm, historicamente, apresentado a consistência e a continuidade que o problema requer (DUARTE, 2001).

A falta de água penaliza os flagelados da seca não apenas por destruir as suas lavouras e reduzir os seus rebanhos, mas também por lhes tornar a vida ainda mais penosa. Existe na zona rural do Nordeste brasileiro uma variedade considerável de relações de produção, algumas delas com características pré-capitalistas. Independentemente das considerações acerca do porquê da sobrevivência de formas pré-capitalistas de produção, é importante conhecer como se dá a repartição do produto entre o proprietário da terra e o produtor e, a partir daí, identificar os efeitos que ela possa ter sobre a pobreza rural (DUARTE, 2001).

Quando ocorre uma seca de grandes proporções, a pecuária também sofre perdas. Juntamente com as terras, os rebanhos constituem o maior patrimônio material das famílias rurais, seja pelo seu valor comercial, seja como fonte permanente de renda através da venda dos seus derivados, seja ainda, como fonte de complementação alimentar. As perdas dos rebanhos aprofundam ainda mais a condição de pobreza das populações mais vulneráveis aos efeitos da seca. Essas perdas se devem principalmente à venda – a preços aviltantes, naquelas circunstâncias –, à morte dos animais, ou ao abate para consumo e venda. O espírito que tem presidido a recriação das frentes quando da ocorrência de uma seca é de conciliação da necessidade de se prestar socorro às populações flageladas – sem que o socorro assuma a conotação de esmola – com a ampliação e o melhoramento da infraestrutura econômica e social da Zona Semiárida. Por razões diversas – ineficiência operativa, injunções políticas, dificuldades logísticas, atrasos na liberação das verbas –, nem sempre aquela conciliação foi plenamente alcançada, principalmente no tocante à ampliação e ao melhoramento da infraestrutura.

As atividades realizadas pelos trabalhadores inscritos nas frentes produtivas consistem em: construção ou limpeza de açudes, cacimbões e poços; construção e conservação de estradas; limpeza de roças e construção de curvas de nível; calçamento de ruas; construção de esgotos sanitários; fabricação de tijolos; limpeza urbana; construção de prédios públicos; preparação de merenda escolar; trabalho em creches públicas.

Meira Vieira (2004), em sua dissertação *Análise das Políticas Compensatórias e das Estratégias de Sobrevivência do Homem do Campo, principalmente no Período de Seca: um Estudo de Caso*, apresenta uma esquematização compreensiva da pobreza na vida das famílias (Figura 2.10).

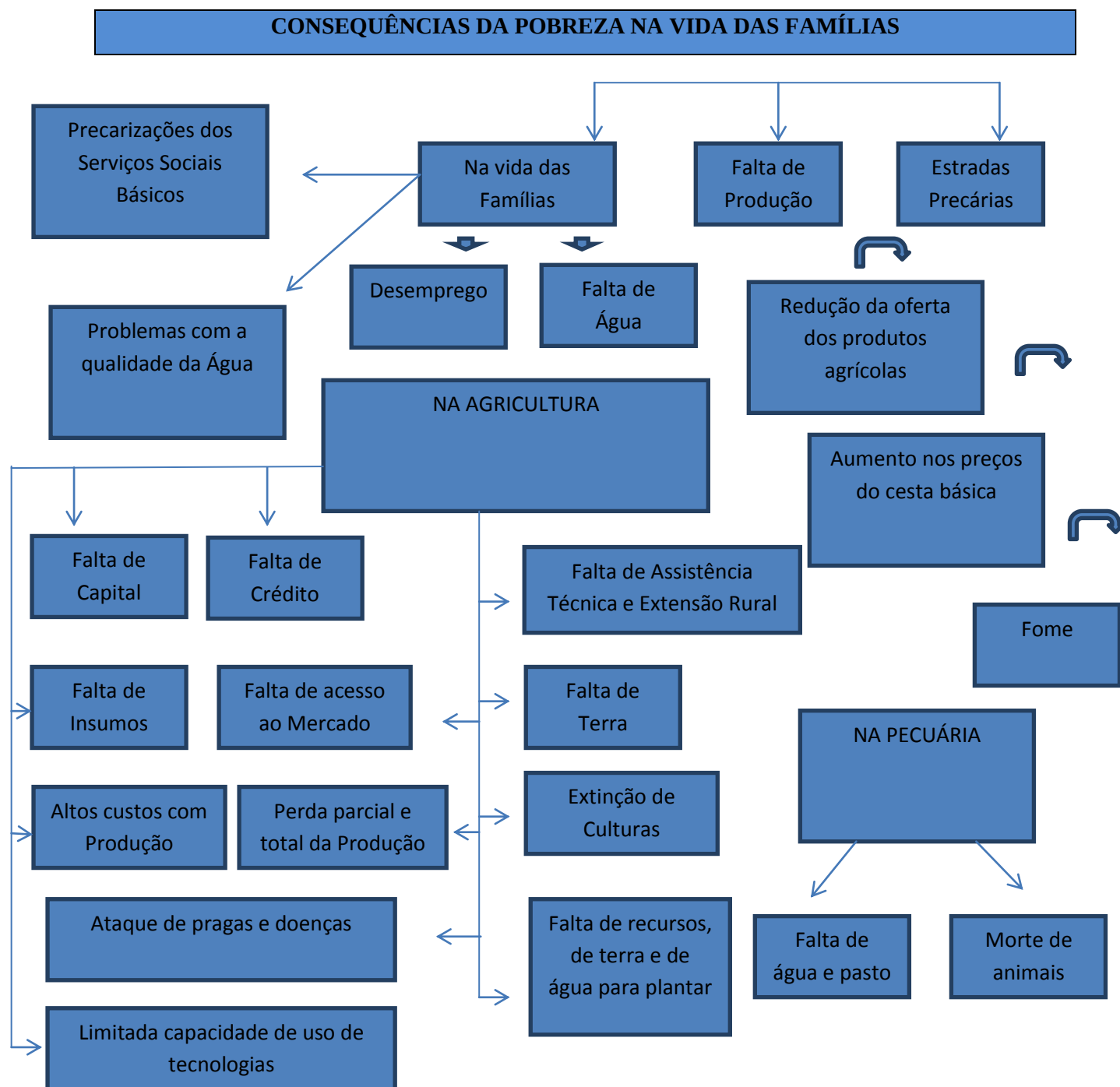


Figura 2.10 – Esquematização compreensiva da pobreza na vida das famílias no Semiárido.
Fonte: Vieira (2004).

Segundo Meira Vieira (2004), há predominância de culturas de subsistência e de sequeiro (totalmente dependente das chuvas), principalmente milho e feijão; a perda da produção provoca redução na renda do agricultor, e a alimentação básica diária da família fica profundamente comprometida. A perda da produção está associada, além da falta d'água, ao ataque de pragas e doenças, como bicudo, manhoso e mosca branca, principalmente.

A maioria não conhece técnicas de controle de pragas, nem acesso ao crédito ou condições financeiras para combatê-las. Além da problemática da falta de água e das pragas e doenças, os sertanejos enfrentam dificuldades para o trabalho na agricultura, como a falta de terra, de capital, de insumos, de assistência técnica e extensão rural.

A falta de assistência técnica aumenta a vulnerabilidade do homem do campo à medida que ele não tem orientações sobre práticas sustentáveis de plantio, o que aumentaria a produtividade – e, conseqüentemente, obteria renda – sem degradar o meio ambiente, além de outras informações relativas ao uso de fertilizantes, utilização da irrigação, sementes melhoradas, aspectos fitossanitários e manuseio do produto (Figura 2.11).



Figura 2.11 – Estratégias de sobrevivência.
Fonte: Meira Vieira (2004).

Conforme Duarte (2001), os entrevistados em sua pesquisa afirmaram que não abandonariam as suas terras mesmo que tivessem outro lugar para onde ir. Não cabem, neste trabalho, análises detidas acerca do apego do sertanejo à sua terra, mesmo que as condições de vida ali sejam tão adversas. Aquele percentual serve, no entanto, como libelo para que as autoridades competentes encarem com determinação e responsabilidade social a tarefa de tornar a economia do Semiárido nordestino menos vulnerável aos efeitos debilitadores da seca (DUARTE, 2001).

O conhecimento de como as famílias pobres se preparam para a ocorrência de uma seca é questão de interesse tanto para o estudo dos limites impostos às pessoas que vivem ao nível da subsistência, quanto para a formulação de políticas voltadas para a redução da sua vulnerabilidade aos rigores daquele fenômeno climático. Indagados sobre os seus preparativos, 51% dos informantes responderam que se limitam a esperar pela ajuda do governo. Nas condições de vida acima reveladas, pode-se inferir que aquela resposta, antes de refletir uma atitude conformista, espelha a sensação de impotência ante o desastre natural (DUARTE, 2001). Cerca de 30% dos informantes mencionaram a estocagem de alimentos como a maneira de se preparar para a ocorrência da seca. O armazenamento de água, a procura de emprego em outras localidades e a venda de animais foram outras providências apontadas pelos entrevistados. Sobre os estoques de alimentos, 33% dos entrevistados informaram que dispunham, em média, de 90 kg de feijão. Admitindo-se, para simplificação, que cada uma das 212 famílias fosse constituída de cinco membros, obtém-se a média de 18kg de feijão por pessoa (DUARTE,2001).

A vulnerabilidade dos flagelados da seca decorre, principalmente, da situação de pobreza em que elas vivem. Essa pobreza, por sua vez, advém das condições de acesso à terra e dos fatores físico-climáticos predominantes na zona semiárida. A maioria dos entrevistados não demonstrou ter percepção dos nexos existentes entre a estrutura fundiária e a sua situação de pobreza. Sem dúvida, água, crédito e extensão rural são essenciais para a convivência da população com as secas periódicas – assim como as medidas emergenciais de socorro são fundamentais para a sobrevivência de milhões de flagelados –, mas, como se verá a seguir, os proprietários de grandes áreas encontram-se mais preparados para enfrentar os efeitos da seca do que os pequenos proprietários ou os trabalhadores sem terra (DUARTE,2001).

As informações sobre os preparativos dos fazendeiros para enfrentarem a seca permitem se compreender as diferenças na capacidade que têm eles e os pequenos proprietários e os trabalhadores sem terra para resistirem aos impactos da seca. A venda de animais foi a providência mencionada por 18% dos fazendeiros; a estocagem de alimentos e os investimentos em outras atividades foram as respostas seguintes (12%); transferência dos animais para outras áreas e armazenamento de água (11,5%); dispensa de trabalhadores assalariados (11%);cancelamento de parceria (6%) e dispensa de moradores (5%) foram as outras medidas apontadas. Essas providências podem ser agrupadas em três categorias (DUARTE, 2001):

- a) De preservação do patrimônio;

b) De prevenção contra a escassez;

c) Redução de despesas. Esse conjunto de medidas, pela sua natureza e diversidade, mostra as capacidades efetivas que têm os fazendeiros de resistir aos efeitos da seca e indica, por outro lado, as razões de os pobres – que não contam com tantas alternativas – serem tão vulneráveis às irregularidades climáticas na zona semiárida.

As condições de vida reduzidas ao nível de subsistência não lhes dão margem para arcarem com os custos de transferência de rebanhos, para fazerem estoques de alimentos e de água, ou de investirem em outras atividades, como fazem os fazendeiros (DUARTE, 2001).

Admite-se que a falta de acesso e/ou limitado uso de tecnologia, ao crédito e à semente para plantar, os altos custos com produção (sementes, fertilizantes, defensivos agrícolas e energia no caso da irrigação), o replantio de culturas, que implica mais custos (por exemplo, a aquisição de novas sementes) para o agricultor, são outras fragilidades apontadas pelo homem do campo que o impedem de produzir e de ter uma vida digna.

Também há de se convir que, se continuam as *modernas políticas de águas*, para não fugir da tradição do modo de fazer política no Sertão: a condição de sujeição das populações trabalhadoras não se modifica. Os sertanejos seguem submetidos a um estado de coisas em que a política (no sentido de *politics*) e a política (no sentido de *polícy*) se entrelaçam de forma promíscua. Ao invés de modernizarem, servem para manter o que de mais perverso existe na tradição da região: o coronelismo; agora sofisticado e com políticos *high tech*, (detentores de estações de radio, TV e da distribuição dos sistemas de alta tecnologia da informação e comunicação no Nordeste). Ao desprezar aspectos como a cultura, a prática do discurso da sustentabilidade tem mostrado a falácia da preeminência da dimensão econômica de mercado, que é apenas uma das faces do desenvolvimento sustentável.

Silva (2006), em sua tese de doutoramento, sustenta haver um enfoque fragmentado e reducionista do combate à seca e aos seus efeitos. Esta tem sido uma característica da intervenção governamental no Semiárido: o enfoque fragmentado e reducionista de que a seca, como falta de água, é o principal problema a ser enfrentado. Os relatos históricos mostram que os estudos técnicos e científicos foram incentivados e patrocinados pelo governo desde os fins do século XIX, buscando identificar as causas das secas e apontar as soluções para redução dos seus efeitos. O enfoque técnico de engenheiros e naturalistas e os interesses políticos sobre os problemas regionais, resultaram na chamada “solução hidráulica” do problema das secas. Quatro soluções aos problemas da seca tinham maior destaque no final do século XIX: a solução hidráulica (açudagem), a solução florestal (reflorestamento), a cultura

científica do solo (*dry-farming*) e a abertura de estradas. A principal delas, a solução hidráulica pela açudagem e irrigação, era defendida como a capacidade humana de modificar as condições naturais inóspitas, ou seja, como solução direta dos problemas das secas (SILVA, 2006).

Entretanto, Silva (2006) admite que essa política resultou em algumas vantagens e resultados, principalmente do DNOCS, no Semiárido brasileiro. As obras hidráulicas não podem ser consideradas a única e nem a principal solução ao problema das secas. Mesmo em relação ao abastecimento de água, ainda permanecem grandes desafios. Uma análise detalhada dos dados apresentados revela que o problema de abastecimento de água para a população sertaneja é a má distribuição ou concentração espacial da água acumulada.

Esses achados de Silva (2006) levantam novas questões quanto ao combate à seca pelas políticas públicas. Tem como crença uma finalidade implícita cujo paradigma é modificar a natureza, conhecendo as causas naturais da seca e agindo sobre os seus efeitos para promoção do progresso da humanidade. Reflete uma perspectiva antropocêntrica da afirmação da dominação humana sobre a natureza, “[...] como um ser especial que dispõe da terra como herança reduzindo-a a um objeto de livre manipulação técnica, um reservatório de matéria e energia disponível [...] a serviço da elevação progressiva do bem-estar material do homem” (BARTHOLO JÚNIOR, 1984, p. 75).

Por essa razão, as políticas de redução da pobreza e de desenvolvimento rural, assim como as instituições públicas, não têm chegado à grande maioria da população, que continua sobrevivendo com recursos cada vez mais escassos. E o seu grau de vulnerabilidade é tão grande que ela vive ao nível de subsistência, de necessidade extrema (fome e sede), sempre recorrendo a instâncias externas, que nada mais são do que políticas assistencialistas (compensatórias e emergenciais) que geram apenas dependência na grande massa de excluídos (pedintes), tamanha é a sua carência (Figura 2.12) (MEIRA VIEIRA, 2004).

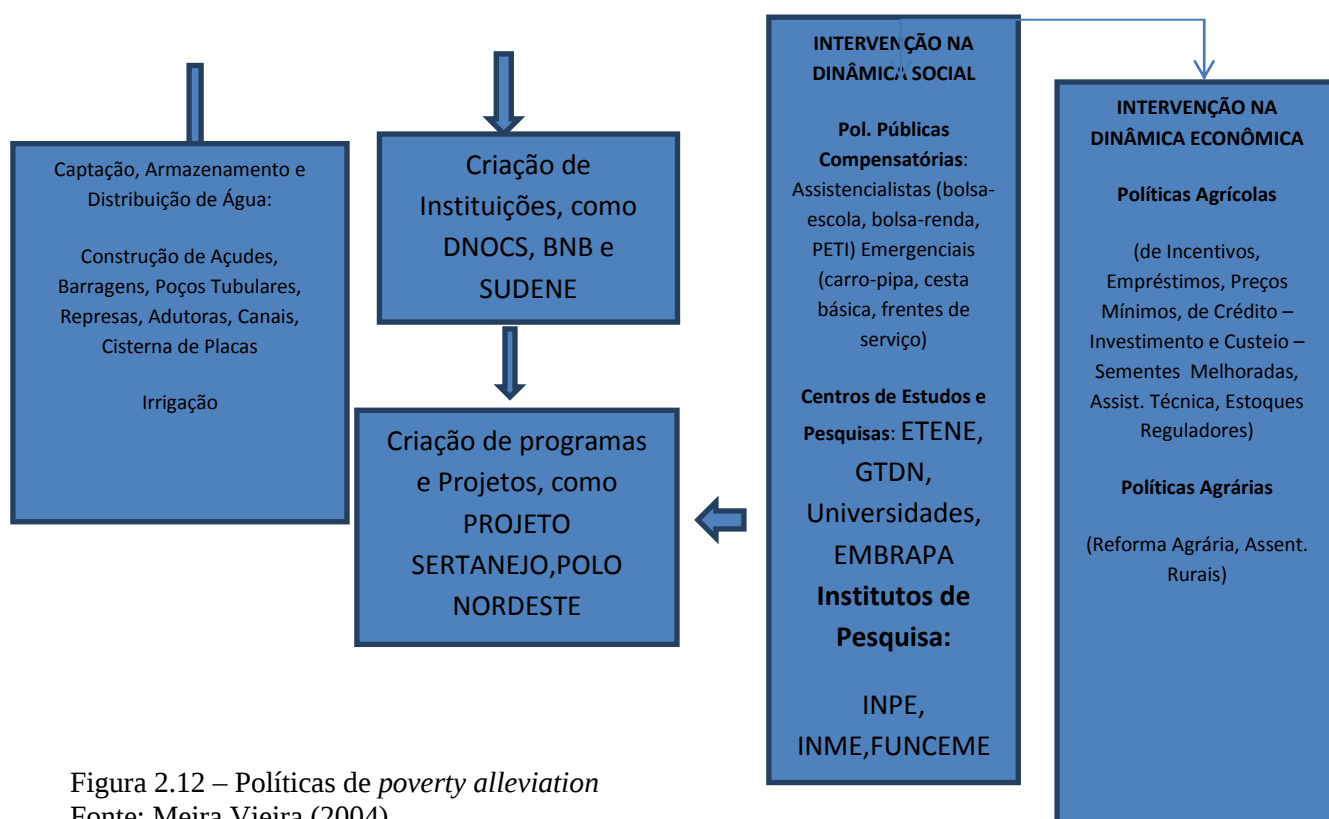


Figura 2.12 – Políticas de *poverty alleviation*
 Fonte: Meira Vieira (2004).

Meira Vieira (2004) admite que as políticas compensatórias têm sido ineficazes. Vem-se observando que os seus impactos aliviam, temporariamente, o estado de penúria em que vivem as famílias, sem, contudo, proporcionar mudanças estruturais significativas. Observa-se que, apesar de inúmeras restrições que impedem o homem de produzir (falta de terra, de água e de recursos para explorar a terra), a agricultura continua sendo a principal atividade e fonte de sobrevivência. Constata-se, que para sobreviver, o homem do campo busca várias estratégias, inclusive a combinação de diversas fontes de renda, entretanto a grande maioria encontra-se com rendas e terras insuficientes para sua manutenção adequada.

Argumenta-se que, ao contrário do que é muito difundido, dotar as comunidades apenas de água não irá resolver o problema, pois existem outras vulnerabilidades (comum a todas) quanto a exposição à pobreza, o que interdita e impede o homem de produzir e garantir uma vida digna. Portanto, o problema não se restringe à falta ou escassez de água, mas a questões históricas e estruturais como a concentração de terra, de renda, de riqueza, dos recursos naturais (água, melhores solos) e produtivos (inclusive conhecimento, informação, tecnologia e educação).

Em seu livro *The End of Poverty*, o economista Jeffrey David Sachs estabelece um plano para erradicar a pobreza global até o ano 2025 (SACHS, 2005). Seguindo suas recomendações, as organizações internacionais, como a Solidariedade Global Network, estão trabalhando para ajudar a erradicar a pobreza mundial, com intervenção nas áreas de habitação, alimentação, educação, saúde básica, insumos agrícolas, água potável, transportes e comunicações. Erradicar a pobreza extrema e a fome até 2015 é uma meta de Desenvolvimento do Milênio. Além de abordagens mais amplas, a *Sachs Report* (para o Projeto Milênio da ONU) propõe uma série de "vitórias rápidas", as abordagens identificadas por especialistas em desenvolvimento, que iriam custar relativamente pouco, mas poderiam ter um grande efeito construtivo sobre a pobreza no mundo.

Ao olhar para o vasto panorama de programas/projetos/ações e de organismos e agentes que dominaram a cena no Nordeste rural, pelo menos desde os anos 50, constata-se que os sucessos obtidos pela atuação do Estado no combate à pobreza rural na região, quando houve, foram pontuais e geralmente se perderam no tempo, por falta de continuidade, após cada nova eleição. Mesmo se tomar cada novo programa oficial, pode-se perceber que este é construído sobre as ruínas de todos os que o antecederam. Ou seja, a história oficial dos programas oficiais é uma história do insucesso (TENDLER, 1993).

Apesar de todo esse vasto panorama de programas/projetos/ações e de organismos e agentes, a dinâmica social local tradicional foi mais teimosa ou mais resistente do que imaginavam os novos agentes, com a sua lógica racionalista, de modo que, na prática, se operou um casamento entre o tradicional e o novo, gerando uma situação totalmente nova, em que relações tradicionais locais imbricam-se com relações formais, racionais, inventando um novo Nordeste rural, não puramente localista, mas articulado aos níveis estadual e nacional.

Todavia essas articulações se concretizam, sobretudo, para servir de loteamento dos novos cargos espaços e barganhas políticas. Cada novo programa inclui interesses dos novos coronéis, alguns deles *high tech*, ou seja, possuidores de TVs, rádios e outras concessões. E, debaixo deste novo tecido de poderes e de transações espúrias, relações político-sociais, acentuam-se, produzem, reproduzem a pobreza rural, continuando sua dinâmica de reprodução. Essa tecitura tramada por interesses políticos, inclusive rivais e de poder desigual não garante o bem da coletividade e que, muito pelo contrário, as reivindicações dos interesses coletivos do sertanejo, sem afirmar a sua legitimidade das suas necessidades, bem como uma intervenção do Estado voltada para proteger os interesses legítimos de todos os participantes através de políticas públicas.

Há assim necessidade de se avaliar o cardápio e o repertório desses órgãos, programas, projetos e ações oficiais de combate à pobreza rural da região do Semiárido. Nesse mesmo sentido, todo novo projeto oficial apresentado ao público deve incluir sempre dois elementos: uma análise crítica de tudo o que o precede e a afirmação de que, com aquele projeto, enfim, todo o problema da pobreza rural será resolvido, conforme Menezes e Fávero (1999).

Há uma periodização de políticas públicas a seguir apresentadas, conforme Menezes e Fávero (1999):

- **Fase hidráulica** – que se inicia no começo do século e se estende até os anos 50, caracterizada pela construção de açudes e por um discurso político a favor da irrigação (IOCS, IFOCS, DNOCS);
- **Fase de transição para o desenvolvimento** – que tem início ainda durante os anos 1940 (CHESF, CVSF) e se estende até 1959;
- **Fase de modernização reformista** – marcada pela criação da SUDENE em 1959, quando as ações de desenvolvimento se destacaram por um processo pioneiro de planejamento regional (emergência da questão regional ou da questão Nordeste);
- **Fase de modernização conservadora** – que vai de 1964 a 1985, na qual as secas voltam a ser um dos determinantes principais da pobreza regional; é a fase do desenvolvimento rural integrado, em que os programas mais importantes foram, numa primeira fase, o POLONORDESTE e, em seguida, o Projeto Nordeste e o PAPP; as ações voltam a ser centralizadas no Governo Federal;
- **Fase do desenvolvimento sustentável** – é o modelo dos anos 90, fundado nas ideias de descentralização, participação e privatização; o caráter antes eminentemente social é substituído por outro, de cunho mais econômico.

Finalmente, Tendler (1993), realizando uma avaliação sobre o sucesso e o malogro desses programas para a redução da pobreza, identifica uma série de problemas que limitavam o sucesso dos programas. Esses problemas identificados haviam prejudicado a execução dos programas e, por isso, levantam-se indagações com relação à sua eficiência, eficácia e efetividade para reduzir a pobreza.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou alguns conceitos sobre políticas públicas e sobre o fenômeno complexo da pobreza. Essa abordagem se constituiu em ferramenta útil para os capítulos que se seguem. É como o autor dessa tese se reveste desses conteúdos para realizar a análise e discussão.

Vale considerar algumas pertinências para evitar mal-entendidos:

1. Considero esclarecer que a diferença semântica entre os termos “análise” e “avaliação” muitas vezes faz com que os estudiosos dedicados ao estudo das políticas públicas entendam os dois conceitos como sinônimos. Isso explica o fato de que muitos trabalhos recentes sejam identificados como uma reflexão de análise de políticas públicas, quando são, na verdade, avaliações. Embora compartilhem o objeto central que exploram (a política pública); a avaliação e a análise constituem exercícios bastante diferentes. O avaliador, por um lado, se ocupa, fundamentalmente, da apreciação dos resultados da política (ou ainda ações, programas e projetos), atentando para categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivadas da comparação entre metas e resultados (CAVALCANTI, 2005).
2. Vale ainda esclarecer que, como analista, estive atento para elementos de natureza muito mais sutil. Minha preocupação central foi com o *processo de construção da política pública*, em especial no que se refere à definição da agenda. Na análise de política, enfatizo aspectos como os *valores* e os *interesses* dos atores que participaram do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações, etc.
3. Portanto, a avaliação propõe uma leitura *ex-post* da política pública, e a análise de política reforça a importância da apreciação dos processos que, em última instância, determinam as características gerais da política (DAGNINO; DIAS, 2008).
4. Com o intuito de facilitar o entendimento sobre o processo de elaboração da política pública, o instrumental de Análise de Política diferencia três dimensões da palavra política. Assim, vai-se considerar adiante: i) uma dimensão que é a “*polity*”, que se refere às instituições políticas e ao sistema político envolvido no

Programa Produzir; ii) outra dimensão, a processual, o processo político, que é denominada de “*politics*”; e iii) a terceira dimensão, a material, a “*policy*”, que se refere à política pública envolvente do *Programa Produzir* em si. Uso esses conceitos em inglês, pois somente esse idioma nos possibilita essa diferenciação teórica de aspectos peculiares. Apesar de essa diferenciação ser interessante e proveitosa, tais “dimensões” são entrelaçadas e se influenciam mutuamente, conforme Serafim e Dias (2012).

Portanto, tive neste capítulo o objetivo de apresentar alguns conceitos e ferramentas que me auxiliaram, como analista de política, reconhecer, a partir do comportamento dos *atores*, diria através das suas falas, os valores e interesses deles envolvidos com o processo de elaboração, implementação e monitoramento do *Programa Produzir*, enquanto política pública.

Compreendo esses valores e interesses a partir da análise da política pública em si; isto é, o discurso daqueles atores onde estão elementos implícitos e sutilmente ditos nas falas, bem como os não ditos, mas que precisam ser desvelados. Assim, poderia compreender esses elementos, bem como os discursos dos atores envolvidos, e também, sob a minha perspectiva de analista de política, compreender a *policy* (política pública), a partir da *polity* (instituições políticas), fazendo *politics* (política).

3 CANUDOS: UM EMBLEMA DESDE SEMPRE

O que era um tema esgotado renasce, revelando toda a sua complexidade. O nascimento, a vida e a morte de Belo Monte, quando analisados dentro de uma visão de totalidade, permitem recolocar este tema como um dos mais significativos da História do Brasil do final do século XIX. (Marco Antonio Villa, 1999, p.10).

3.1 AS REBELDIAS DE CANUDOS

A formação, o desenvolvimento e a destruição da comunidade de Canudos ficaram marcados na História do Brasil. Belo Monte continua sendo até hoje motivo de intensos debates históricos e políticos, assim como o foi na última década do século XIX. É muito difícil encontrar um momento da nossa história tão debatido como a comunidade fundada por Antônio Vicente Mendes Maciel ⁴.

3.1.1 Primeira Canudos – da Utopia à Destruição pelo Fogo

Canudos já foi considerada uma comunidade messiânica, para outros era milenarista, alguns (e isto esteve muito presente entre 1893-1897) um núcleo monarquista, e ainda (fenômeno mais recente) uma sociedade socialista.⁵ Qualquer uma dessas “análises” estava marcada, para obter algum tipo de dividendo político.

A conceituação sociológica teve (e tem) enormes dificuldades de entender Canudos. Não é possível desviar para o debate político (Monarquia x República) ou para algum tipo de “desvio” religioso (milenarismo), muito menos transformar seu comandante espiritual (Antônio Conselheiro) em um exemplo acabado de líder messiânico. A categoria socialista (no sentido marxista) fixou muito longe da comunidade conselheirista, entre outras razões, pela forte religiosidade dos moradores de Belo Monte e daqueles que iam à comunidade para uma espécie de romaria (ponto pouco explorado pela historiografia que trabalha com o tema).

⁴ Basta recordar que ainda em 1897 – a guerra terminou em 5 de outubro – foi publicado o primeiro livro relatando as combates. Foi o livro de Dantas Barreto, *A Última Expedição a Canudos*.

⁵ Para a análise do messianismo, ver: QUEIROZ, Maria Isaura Perreira de. *O messianismo no Brasil e no mundo*. São Paulo: Alfa Omega, 1977. p. 225-241. Para a interpretação socialista ver, especialmente: MONIZ, Edmundo. *A guerra social de Canudos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

O que era Canudos? Sem nenhuma pretensão de esgotar o tema (que é inesgotável), Belo Monte era uma comunidade sertaneja, com seus dilemas de sobrevivência, com um baixo desenvolvimento das forças produtivas, mas com duas “independências”: uma, a do poder político, especialmente depois de 1895, quando não há recolhimento de impostos que deveriam ser pagos à intendência de Monte Santo; a segunda, na esfera religiosa, após a expulsão dos frades capuchinhos e do padre Sabino, fatos ocorridos em 1895.

E são os últimos dois anos da comunidade (antes da destruição, em outubro de 1897) os mais prósperos. Mesmo assim, vale lembrar, a primeira expedição contra Canudos é em novembro de 1896. Portanto, o período de florescimento foi entre maio de 1895 (vista dos frades) e novembro de 1896 (expedição Pires Ferreira), cerca de um ano e meio apenas.

Mas como aquela comunidade se mantinha? Mesmo no período que chamo de prosperidade, os conselheiristas viviam próximo a uma situação de pobreza. Havia enorme dependência das doações de adeptos do Conselheiro que não viviam em Canudos e iam à comunidade, especialmente nos domingos. Ou seja, as doações (em alimentos ou dinheiro) possibilitaram o desenvolvimento do arraial em condições naturais extremamente difíceis ⁶.

Foi o comunitarismo sertanejo baseado na tradição cristã que deu condições para a manutenção de milhares de sertanejos. Havia desigualdade social (todos os relatos da época demonstram isso), mas sem que isso fosse um instrumento para o domínio político, como em outras comunidades sertanejas. E por quê? Por duas razões:

- 1) uma, os valores cristãos que permitiram a criação de Canudos e que tinham na solidariedade um dos seus principais pilares;
- 2) a liderança de Antônio Conselheiro e a forma de organização política da comunidade impediam o surgimento de algum tipo de liderança coronelística.⁷

Com esse perfil, é possível entender por que Canudos tinha de ser riscada do mapa. Naquele momento histórico (início da República), tinha ocorrido uma profunda mudança política com o advento do federalismo. A existência de uma comunidade com aquele perfil era um obstáculo aos novos donos do poder, que passaram a ter poder local

⁶ Ver: BOMBINHO, Manuel Pedro das Dores. *Canudos: história em versos*. São Paulo: Imprensa Oficial; São Carlos: EDUFSCAR, 2002. Bombinho foi um tropeiro de Simão Dias (SE) que acompanhou o general Savaget na quarta expedição até Canudos. Relata detalhadamente as relações, antes da guerra, entre o arraial de Belo Monte e os sergipanos que iam rotineiramente à Canudos visitar o Conselheiro. O livro foi escrito em 1898.

⁷ Ver: VILLA, Marco Antonio. *Canudos, o povo da terra*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1999. Especialmente o capítulo 2: Os frutos da terra.

(graças ao federalismo) diversamente do que tinha ocorrido no Período Imperial. E foi o que ocorreu.

Acredita-se que esta especificidade de Canudos é que continua atraindo os pesquisadores. Canudos não foi uma Juazeiro – que acabou se adaptando ao sistema coronelístico – e nem um Contestado – que, devido ao perfil milenarista – se descolou do mundo. Canudos foi o ponto mais avançado de uma comunidade sertaneja que fundiu harmonicamente a religião com a política, a auto-organização e a presença dos valores cristãos (muito mais do que o catolicismo). Foi uma espécie de ponto fora da curva dos movimentos sociais ocorridos no Brasil. Justamente por isso é que teve (e tem, volto a dizer) um enigma para ser decifrado pelos pesquisadores.

A guerra de Canudos poderia cair no esquecimento como vários outros acontecimentos importantes da história do Brasil, notadamente os relacionados com a história dos vencidos, se não fosse a presença de Euclides da Cunha no cenário das batalhas, contratado pelo *Jornal Estado de São Paulo*, para fazer a cobertura da guerra. O papel de Euclides da Cunha foi muito importante porque deu visibilidade à Guerra de Canudos, escrevendo reportagens, enviando notícias para todo o Brasil. Para além disso, Euclides escreveu o livro “vingador”, o livro que surpreendeu o País, publicado em 1902, e é um dos mais lidos e editados por mais de trinta países. Euclides escreveu *Os Sertões*, e é nele que relata o texto mais emblemático, sobre aquela guerra fratricida, ocorrida nos sertões da Bahia, de 1896 a 1897:

Fechemos este livro.

Canudos não se rendeu. Exemplo único em toda a História, resistiu até o esgotamento completo. Expugnado palmo a palmo, na precisão integral do termo, caiu no dia 5, ao entardecer, quando caíram os seus únicos defensores, que todos morreram. Eram quatro apenas: um velho, dois homens feitos e uma criança, na frente dos quais rugiam raivosamente cinco mil soldados.

Forremo-nos a tarefa de descrever os seus últimos momentos. Nem poderíamos fazê-lo. Esta página imaginamo-la sempre profundamente emocionante e trágica; mas cerramo-la vacilante e sem brilhos. Vimos como quem vinga uma montanha altíssima. No alto, a par de uma perspectiva maior, a vertigem...

Ademais não desafiaria a incredulidade do futuro a narrativa de pormenores em que se amostrassem mulheres precipitando-se nas fogueiras dos próprios lares, abraçadas aos filhos pequeninos?...

E de que modo comentaríamos, com a só fragilidade da palavra humana, o fato singular de não aparecerem mais desde a manhã de 3, os prisioneiros válidos colhidos na véspera e entre eles aquele Antônio Beatinho que se nos entregara, confiante – e a quem devemos preciosos esclarecimentos sobre essa fase obscura da nossa história? (CUNHA, 1997, p. 642-3).

Canudos immortalizou-se, também, pelas fotos expressivas do fotógrafo oficial do Exército, Flávio de Barros. Entre os inúmeros registros, destaca-se aquele em que prisioneiras e prisioneiros apresentam-se ao final da guerra aos comandantes militares, muitos deles barbaramente degolados (Figura 3.1).



Figura 3.1 – Prisioneiras e prisioneiros de Canudos.
Fonte: Foto de Flávio de Barros.

Esse procedimento criminoso ficou registrado por Alvim Martins Horcades em seu livro *Descrição de uma viagem a Canudos*⁸. Horcades, estudante de medicina que atuou no atendimento aos enfermos durante guerra, assim denuncia a degola:

⁸ Acadêmico de Medicina ,ex-auxiliar médico dos hospitais de sangue e ex-diretor do hospital de variolosos na 4ª Expedição militar.

Se não visse, talvez duvidasse a principio, esperando que provacabaes surdissem para a minha desillusão ser completa; mas feliz ou infelizmente eu vi e assisti a sacrificar-se todos aquelles miseraveis, por que alli representava um jornal de minha terra e era preciso que lhe dêsse certas minunciosidades para o esclarecimento do publico e tambem pelo espirito de curiosidade que me tiram da incerteza, para profligar convenientemente aquelles factos criminoso. E com sinceridade o digo: Em Canudos foram degolados quase todos os prisioneiros. (HORCADES, 1899, p. 102-3).

No rol das imortalidades, não poderia ficar fora dos registros a figura mítica de Antônio Vicente Mendes Maciel – Antônio Conselheiro, que se perenizou para a história pela condução de milhares de seguidores, nos sertões de Canudos, enfrentando as condições subumanas da época (1893-1897). Estabelece-se em Belo Monte para travar uma luta contra a pobreza do sertão. Morto em setembro de 1897, deixou nos escritos de Ataliba Nogueira a sua despedida evocando o sentimento de lealdade ao seu povo e a firmeza de fé no sagrado.

Praza aos céus que abundantes frutos produzam os conselhos que tendes ouvido; que ventura para vós se assim o praticardes; podeis entretanto estar certos de que a paz de Nosso Senhor Jesus Cristo, nossa luz e força, permanecerá em vosso espírito: Ele vos defenderá das misérias deste mundo; um dia alcançareis o prêmio que o Senhor tem preparado (se converterdes sinceramente para Ele) que é a glória eterna. Como não ficarei plenamente satisfeito sabendo da vossa conversão, por mim tão ardentemente desejada. Outra cousa, porém, não é de esperar de vós à vista do fervor e animação com que tendes concorrido para ouvirdes a palavra de Deus, o que é uma prova que atesta o vosso zelo religioso. Antes de fazer-vos a minha despedida, peço-vos perdão se nos conselhos vos tenho ofendido. Conquanto em algumas ocasiões proferisse palavras excessivamente rígidas, combatendo a maldita república, repreendendo os vícios e movendo o coração ao santo temor e amor de Deus, todavia não concebam que eu nutrisse o mínimo desejo de macular a vossa reputação. Sim, o desejo que tenho da vossa salvação (que fala mais alto do que tudo quanto eu pudesse aqui deduzir) me forçou a proceder daquela maneira. Se porém se acham ressentidos de mim, peço-vos que me perdoeis pelo amor de Deus. É chegado o momento para me despedir de vós; que pena, que sentimento tão vivo ocasiona esta despedida em minha alma, à vista do modo benévolo, generoso e caridoso com que me tendes tratado, penhorando-me assim bastante! São estes os testemunhos que me fazem compreender quanto domina em vossos corações tão belo sentimento! Adeus povo, adeus aves, adeus árvores, adeus campos, aceitai a minha despedida, que bem demonstra as gratas recordações que levo de vós, que jamais se apagarão da lembrança deste peregrino, que aspira ansiosamente a vossa salvação e o bem da Igreja. Praza aos céus que tão ardente desejo seja correspondido com aquela conversão sincera que tanto deve cativar o vosso afeto. (NOGUEIRA, 1974, p. 181).

3.1.2 Segunda Canudos – da Reconstrução sobre os Escombros ao Afogamento pelas Águas do Cocorobó

“Pouco a pouco, dos escombros, juntaram-se as pedras, na proporção que iam retornando os seus habitantes. E assim surgiu a segunda Canudos” (BOAVENTURA, 1996, p.67). A citação do professor Edivaldo Boaventura, esteio da criação do Parque Estadual de Canudos, quando era secretário da Educação e Cultura da Bahia, sintetiza com pungência o ressurgimento da cidade que, expugnada pelo ferro e pelo fogo, viria a ser novamente apagada do mapa pela água, pouco mais de seis décadas depois de ressurgida.

Doravante, aborda-se a refundação de Canudos e o seu aniquilamento, afogada pelas águas do Cocorobó. Esses entendimentos foram apoiados majoritariamente nas narrativas de Eldon Canário, que, na Canudos reconstruída, nasceu e viveu parte substantiva da sua vida, bem como a revisitou sempre, quando de lá se afastou para realizar seus estudos e exercer as atividades profissionais.

Segundo Canário (1996), autor de respeitadas resenhas descritivas, livros e crônicas que resgatam com riqueza e estilo a vida cotidiana no arraial reemergente, os remanescentes que voltaram ao local algum tempo após a guerra, construíram ali uma nova cidade, tendo à frente as famílias Ciríaco, Guerra, Régis, Pedrão e Canário.

A exemplo de tantas outros povoados, vilas e cidades sertanejas, a nova Canudos recriada surgiu formando uma grande praça, “[...] no meio da qual localizava-se o mercado, ou barracão, ocupando a nova igreja (de Santo Antônio, concluída em 1939) a parte final de uma das ruas, a poucos metros da igreja nova de Conselheiro, cujas pedras e telhas ainda ocupavam o local onde fora erguida” (CANÁRIO, 1996, p. 123).

A nova Canudos floresceu até o final dos anos 60, quando as águas do açude Cocorobó a submergiram, conjuntamente com os marcos remanescentes do sítio histórico conselheirista. O início desse aniquilamento remonta à década de 40, quando o presidente Getúlio Vargas, leitor assíduo de Euclides da Cunha, resolve visitar o que restou do palco da Guerra de Canudos. A história oral registra que o presidente, assim como em outras visitas, pergunta ao “coronel” local a definição de uma obra ou um pleito para a região. É aí que o influente morador Isaías Canário teria reivindicado a construção de um açude, utilizando-se do represamento do rio Vaza-Barris. Pedido aceito, iniciam-se, na década seguinte, os estudos e, mais tarde, a construção da grande obra, inaugurada em março de 1969.

O órgão responsável pelo açude, ao instalar-se na região, opera significativas mudanças na vida sertaneja, assim interpretadas por Canário (1996, p. 111):

Nos anos quarenta e início da década seguinte, um fato importante começou a diferenciar a vila de Canudos de outras localidades do sertão da Bahia: a presença do Departamento Nacional de Obras contra as Secas - DNOCS. Até essa época, não só a vila de Canudos, integrante do município de Cumbe, como a própria sede do município e outras cidades, vilas, arraiais e povoados viviam em estado de isolamento quase total, excetuando-se apenas as cidades servidas por estradas de ferro, que atingia Juazeiro, no São Francisco. Depois de Serrinha, em plena caatinga, ou Alagoinhas, mais próxima do litoral, nenhuma localidade dispunha de energia elétrica, água encanada, e as estradas eram as chamadas carroçais, por onde trafegavam mais carros de boi do que veículos motorizados.

Dessa maneira, Canudos é escolhida para sediar as instalações e equipamentos do DNOCS no bojo da opção estratégica, definida pelo governo federal, de iniciar as ações de combate à seca construindo uma rodovia transnordestina (muito mais tarde dando corpo à BR116 na área) cujo traçado, a partir de Serrinha, contemplou Araci, Tucano e Euclides da Cunha (antigo Cumbe), daí passando a poucos quilômetros de Canudos e seguindo na direção norte até Barra do Tarrachil, no rio São Francisco.

Uma segunda invasão de Canudos pelo governo federal, desta feita com pretensos propósitos desenvolvimentistas, é constatada por Canário (1996, p. 112):

As mudanças foram profundas. Máquinas pesadas, tratores, escavadeiras, planadeiras, conhecidas como patróis, caminhões e limusines modificaram a vida dos canudenses, gerando inúmeros empregos para os moradores do lugar e até de localidades vizinhas, fazendo surgir casas comerciais, armazéns de venda de couro e, principalmente, novas residências. As obras civis mudaram a paisagem com a construção da oficina, do almoxarifado e do escritório, todos localizados à margem do traçado da estrada. E envolvendo todo esse conjunto, de um lado, um acampamento de casas de adobe, destinado aos trabalhadores da oficina e do depósito, dos feitores, motoristas e operadores de máquinas. Do outro lado, um pouco mais próximo da rua, [...] surgiu o famoso acampamento de madeira, com lindas casas dotadas de toda infra-estrutura, como banheiros e privadas individuais, luz elétrica e água encanada. Em algumas dessas casas os canudenses viram, pela primeira vez, um rádio e uma geladeira. Enquanto isso, as obras da estrada prosseguiram, rasgando a caatinga, pontes cruzando riachos e rios, seguindo em direção ao norte.

Com o passar do tempo a população foi aumentando, somando-se aos moradores os funcionários do DNOCS e os que chegavam à procura de emprego. Embora fosse uma simples vila, pertencente ao município de Euclides da Cunha, Canudos desenvolveu-se bastante na época, “[...] vendo entrar e sair caminhões abarrotados de mercadoria para o

comércio local e exportando pele de caprino para outros centros, inclusive a capital do Estado” (CANÁRIO, 1996, p. 123).

Certo é que Canudos foi então submersa pelas águas do Cocorobó, deixando um rastro de uma nova destruição, de um apagamento da memória histórica e de uma saudade imortal daqueles que viveram sobre os escombros da utópica Canudos conselheirista. Seus moradores deslocam-se para habitar a terceira Canudos em 1969.

Fato a registrar que, em 1996, inicia-se um longo período de reabaixamento das águas do Cocorobó, e o que restou das duas Canudos faz emergir uma espécie de denúncia contra a dupla destruição, exterminando vidas e sonhos. E naquele ano, Canário (1996, p. 125) viveu a oportunidade singular de visitar esse cenário e com tristeza e perplexidade assim reporta:

Soube que o açude havia secado tanto, que a igreja de Santo Antônio fora toda descoberta. Então, podia-se caminhar pelas ruas onde rapazes e moças e muitos religiosos realizaram tantas festas inesquecíveis. Fiquei impressionado quando o meu carro passou por sobre a velha ponte, encoberta desde 1967. Estacionei junto ao velho posto de gasolina e fomos obrigados a pular uma cerca [...]. Fui mostrando os locais, orientado pelas ruínas. Tiramos fotos na base onde por muitos anos fora plantado o canhão “a Matadeira”. Mostrei um resto de parede, a oficina do DNOCS. E seguimos pela mesma estrada por onde os veículos entravam em Canudos. Reconheci o local do Cruzeiro das Almas. Instantes depois, entramos no que outrora foi a rua e passei em frente da casa onde nasci, orientando-me pelo piso do velho barracão, ainda intacto. Lá em baixo, a igreja, com pedaços de paredes ainda em pé, apesar de submersa por quase trinta anos. Passamos pelo posto médico e entramos no templo em ruína, onde Santo Antônio fora tantas vezes festejado. Dali podia-se ver a porta do velho cemitério.



Figura 3.2 – Açude Cocorobó.

Fonte: Departamento Nacional de Combate a Seca – DNOCS. Disponível em: <http://www.dnocs.gov.br/barragens/cocorobo/cocorobo.htm>. Acesso em: 10 jun. 2013.

3.1.3 TERCEIRA CANUDOS – UMA NOVA GUERRA: superação da pobreza e das desigualdades – o cenário da pesquisa

Pela terceira vez, Canudos se ergue a partir das dores, lutas e decepções do passado. Como afogamento da segunda Canudos pelas águas do Cocorobó, em 1969, os moradores já são transferidos antecipadamente em 1968, para uma cidade ali próxima, construída a 18 km. Surge, então, a atual Canudos.

A terceira Canudos está localizada no Semiárido brasileiro, região conforme Ribeiro (2011) que abrange 1.133 municípios, com área de 969.589,4 km², correspondendo quase a 90% da Região Nordeste e mais a Região Setentrional de Minas Gerais; com uma população de mais de 21 milhões de pessoas (11% da População brasileira), essa região experimentou alguns avanços econômicos e sociais nas últimas décadas. No entanto, verifica-se que, em sua maior parte, o Semiárido é ainda caracterizado por um baixo dinamismo econômico, com indicadores sociais abaixo das médias nacional e regionais e degradação ambiental que incide sobre seus frágeis ecossistemas.

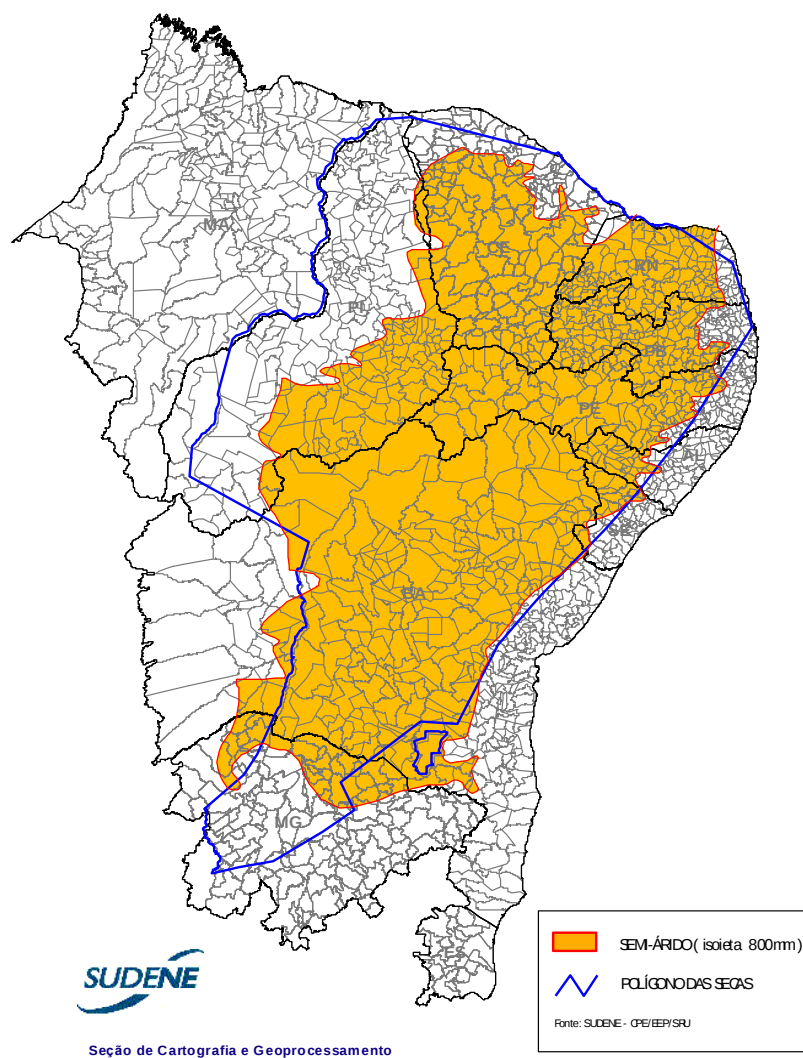
O Semiárido brasileiro estende-se por uma área que abrange a maior parte de todos os Estados da Região Nordeste (oito Estados, 86,48%), além do Sudeste (13,52%) também, ocupando uma área total de 974.752 km². Ocupa os seguintes Estados: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais (região setentrional).

Os dois conceitos apresentados a seguir são oportunos para as análises que se seguem:

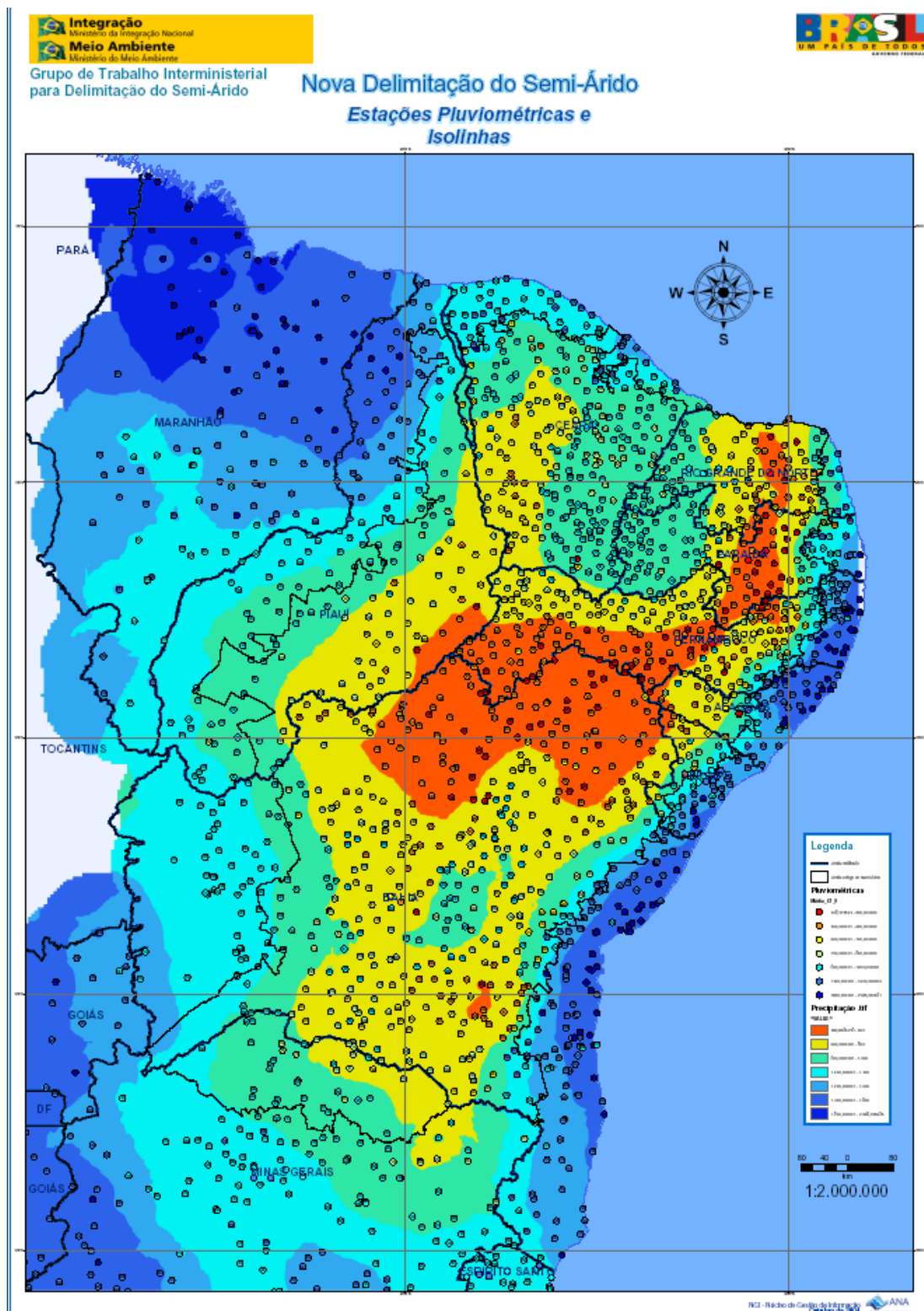
- **Seca** – Uma deficiência da precipitação da esperada ou “normal” que, quando se estende sobre uma estação ou longo período de tempo, é insuficiente para atender às demandas. Isso pode resultar em impactos econômicos, sociais ou ambientais. Seca é uma situação relativa, mais que absoluta, que deve ser definida para cada região. Cada seca difere em intensidade, duração e extensão espacial (WESTERN DROUGHT COORDINATION COUNCIL, 1998 apud BRASIL. Ministério da Integração Social, 2005, p. 55).
- **Vulnerabilidade** – Por vulnerabilidade entendemos as características de uma pessoa ou grupos do ponto de vista de sua capacidade para antecipar, sobreviver, resistir e recuperar-se do impacto de uma ameaça natural. “Implica em combinação de fatores que determinam o grau pelo qual a vida e a subsistência de alguém caia em risco por um evento distinto e identificável da natureza ou sociedade” (BLAIKIE et al., 1996, apud BRASIL. Ministério da Integração Social, 2005, p. 55).

O Ministério da Integração Nacional (2005) apresentou o *Relatório Final: Grupo de Trabalho Interministerial para Redelimitação do Semiárido Nordestino e do Polígono das Secas* no qual apresentou estudos e propostas de critérios para redefinir a ‘Região Semiárida do Nordeste e Polígono das Secas’, para orientar políticas públicas de apoio ao desenvolvimento da região (em particular, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE).

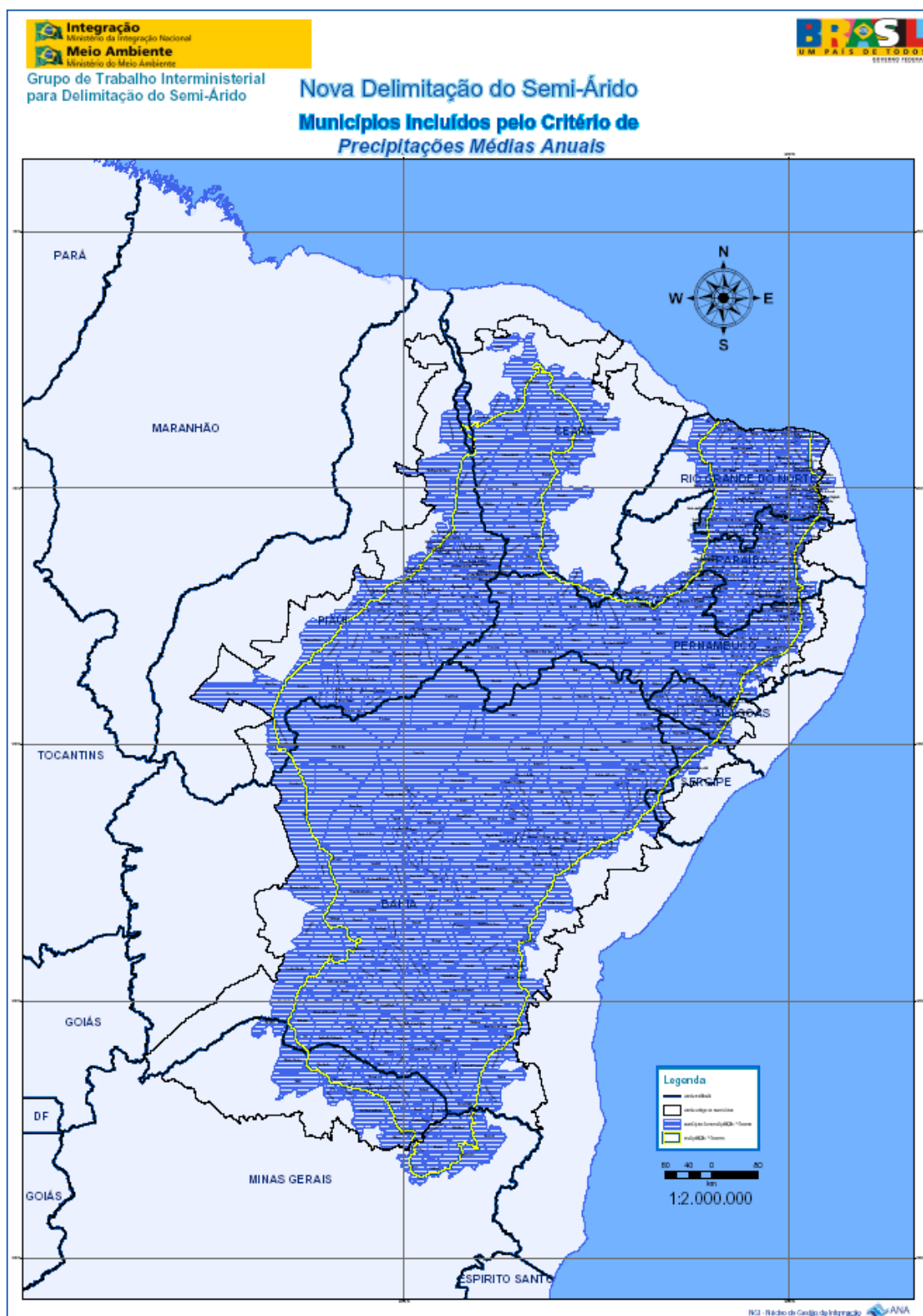
A Redelimitação da Região Semiárida do Nordeste (821-892), Portaria nº 1.182, de 14 de setembro de 1999, atualizou o número de municípios em 1.031 naquela região. Os cartogramas da redelimitação são apresentados nos Mapas 3.1 a 3.5.



Mapa 3.1– Nova delimitação do Semiárido.
Fonte: Brasil, Ministério da Integração Social (2005).

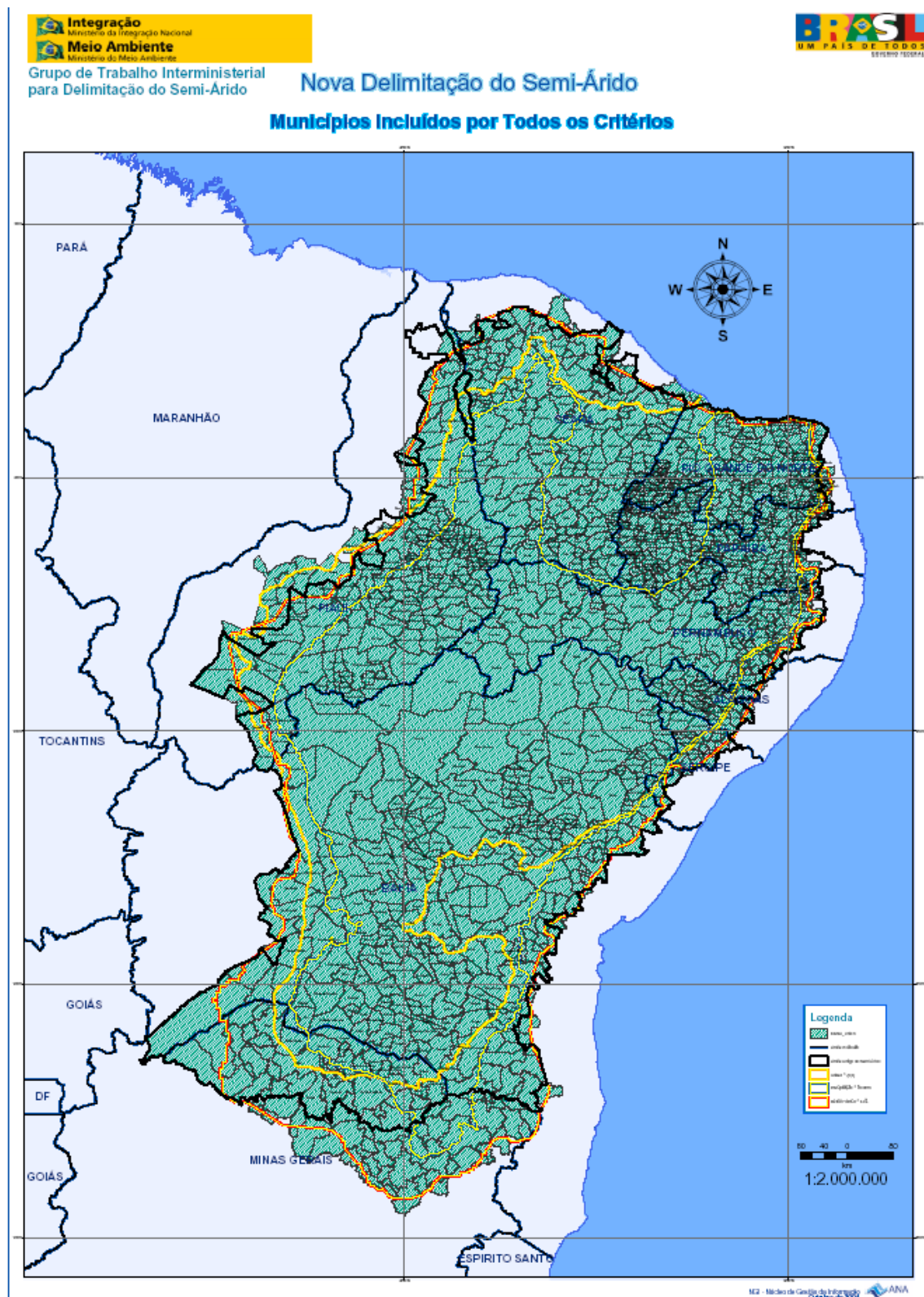


Mapa 3.2 – Nova delimitação do Semiárido: estações pluviométricas e isolinhas.
Fonte: Brasil, Ministério da Integração Social (2005).

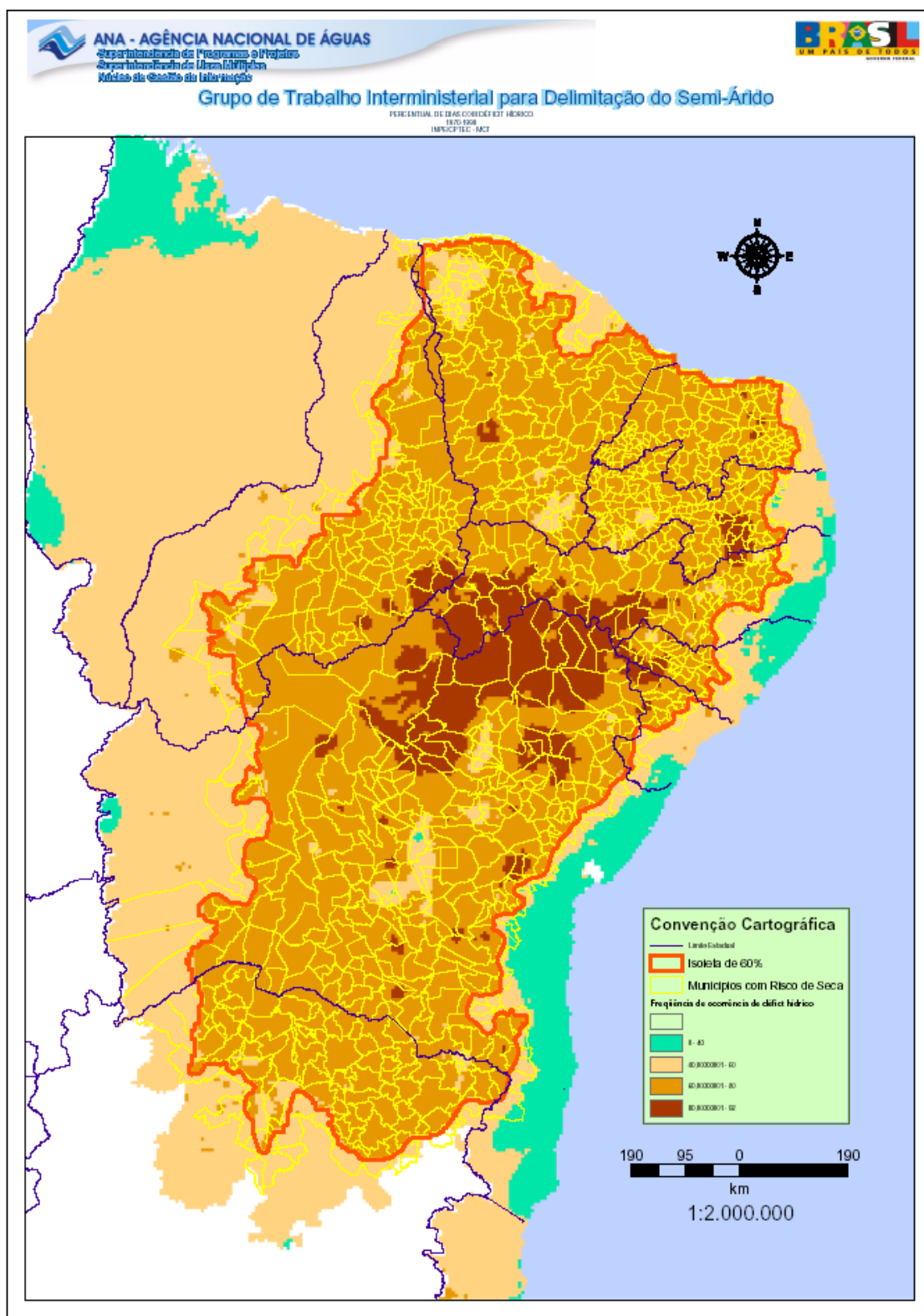


Mapa 3.3 – Nova delimitação do Semiárido: municípios incluídos pelo critério de precipitações médias anuais.

Fonte: Brasil, Ministério da Integração Social (2005).



Mapa 3.4 – Nova delimitação do Semiárido: municípios incluídos por todos os critérios.
Fonte: Brasil, Ministério da Integração Social (2005).



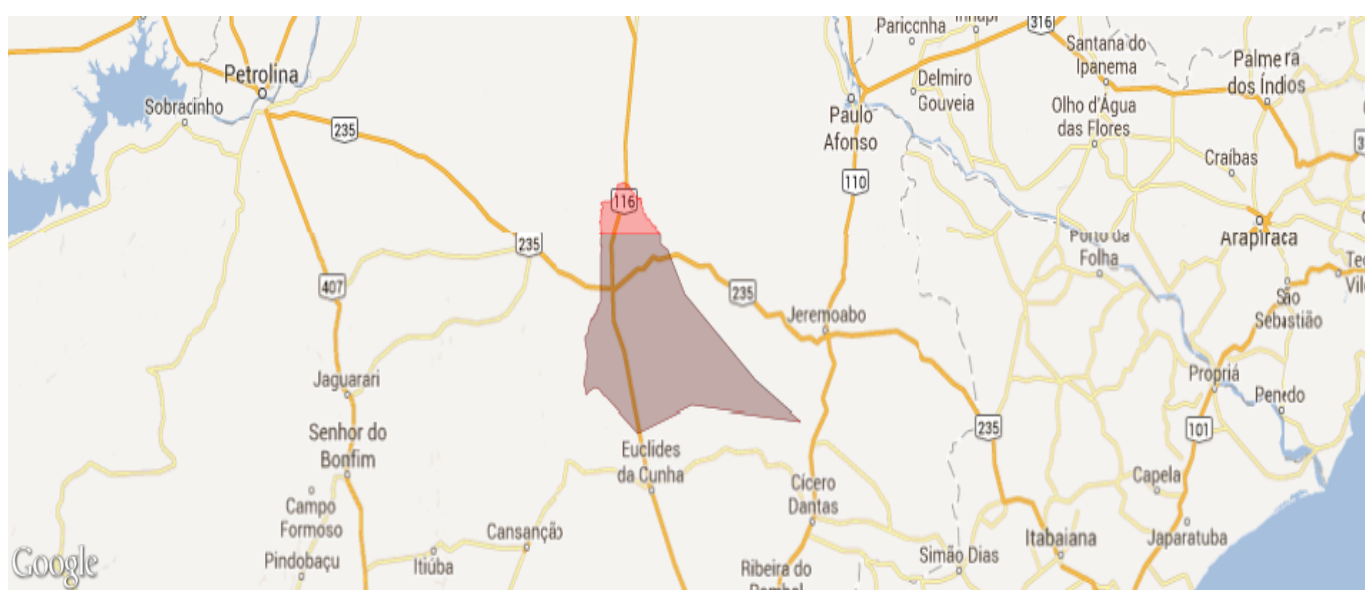
Mapa 3.5 – Delimitação do Semiárido Segundo o Grupo Interministerial.
Fonte: Ministério da Integração Social, 2005.

3.2 PERFIL DE CANUDOS SEGUNDO O RELATÓRIO IPEA/PNUD, 2013

O perfil de Canudos a seguir apresentado se baseia no conceito de Desenvolvimento Humano, IDH, como considerado em 1990, no primeiro *Relatório de Desenvolvimento Humano* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano, IDH. A popularização da abordagem de desenvolvimento humano se deu com a criação e adoção do IDH como medida do grau de desenvolvimento humano de um país, em alternativa ao Produto Interno Bruto, hegemônico à época como medida de desenvolvimento.

O IDH reúne três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde –, ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda. O IDH obteve grande repercussão mundial devido principalmente à sua simplicidade, fácil compreensão e pela forma mais holística e abrangente de mensurar o desenvolvimento. Transformando em um único número a complexidade de três importantes dimensões, o IDH tornou-se uma forma de compreensão e fomento da discussão e reflexão ampla sobre o significado de desenvolvimento humano para a sociedade (IPEA; PNUD, 2013).

O Mapa 3.6 apresenta a localização do município de Canudos. O Quadro 3.1 sumariza sua caracterização territorial.



Mapa 3.6 – Município de Canudos.
Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Quadro 3.1 – Caracterização do território de Canudos-BA

Área 2997,77 km²	IDHM2010 0,562	Faixa do IDHM Baixo (IDHMENTRE 0,5e0,599)	População (Censo2010) 15.732hab.
Densidade demográfica 5,26hab./km²	Ano de instalação 1986	Microrregião Euclides da Cunha	Mesorregião Nordeste Baiano

Fonte: IPEA; PNUD, 2013.

A seguir o Gráfico 3.1 apresenta o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Canudos com base em indicadores de renda, longevidade e educação, para os anos 1991, 2000 e 2010.

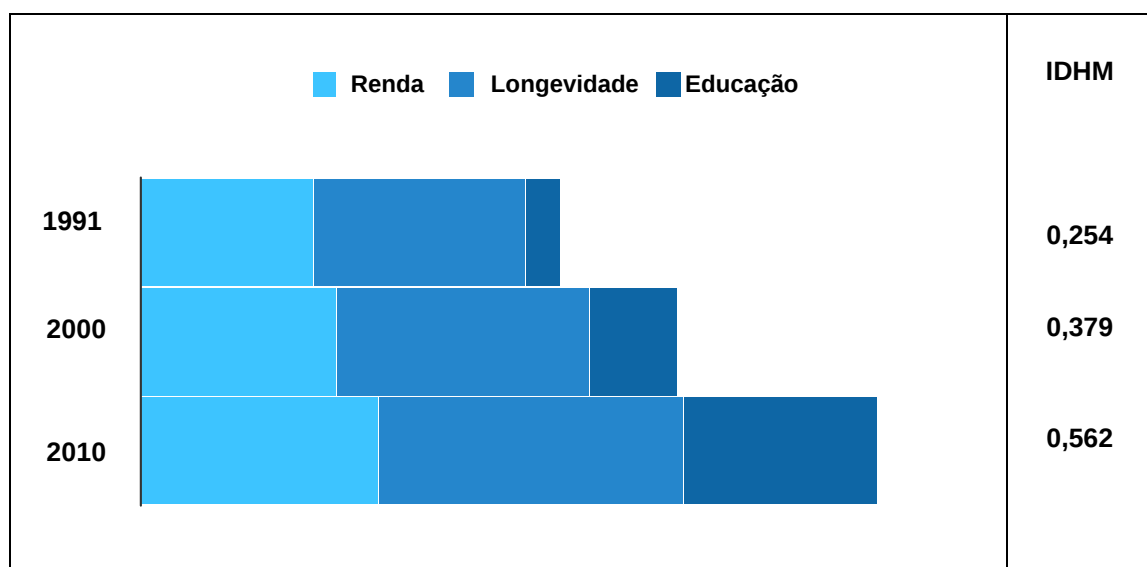


Gráfico 3.1 – IDHM de Canudos-BA.
Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Os componentes do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Canudos são a seguir apresentados. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Canudos é 0,562, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano

Baixo (IDHM entre 0,562 e 0,599). Entre 2000 e 2010, novamente a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,251), seguida por Longevidade e por Renda. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,119), seguida por Longevidade e por Renda (Tabela 3.1).

Tabela 3.1 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Canudos-BA

	1991	2000	2010
IDHM			
IDHM Educação	0,083	0,202	0,453
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	7,67	11,81	26,67
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	23,45	62,47	96,58
% de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental	7,51	27,15	81,67
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	2,77	7,94	37,27
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	0,52	8,12	20,61
IDHM Longevidade	0,493	0,589	0,707
Esperança de vida ao nascer (em anos)	54,59	60,34	67,42
IDHM Renda	0,402	0,456	0,554
Renda <i>per capita</i> (em R\$)	97,67	136,36	251,59

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

A evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Canudos-IDHM, entre 2000 e 2010, passou de 0,379 em 2000 para 0,562 em 2010 – uma taxa de crescimento de 48,28%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 29,47% entre 2000 e 2010. Entre 1991 e 2000 o IDHM passou de 0,254 em 1991 para 0,379 em 2000 – uma taxa de crescimento de 49,21%. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 16,76% entre 1991 e 2000.

Entre 1991 e 2010, Canudos teve um incremento no seu IDHM de 121,26% nas últimas duas décadas, acima da média de crescimento nacional (47,46%) e acima da média de crescimento estadual (70,98%). O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice, que é 1, foi reduzido em 41,29% entre 1991 e 2010. Apesar desses avanços no crescimento e na diminuição do hiato, o IDHM de Canudos o situa entre os municípios mais pobres do País.

Em termos de *ranking*, Canudos ocupa a 5002ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 5.001 (89,87%) municípios estão em situação melhor e 564 (10,13%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 417 outros municípios da Bahia, Canudos ocupa a 326ª posição, sendo que 325 (77,94%) municípios estão em situação melhor e 92 (22,06%) municípios estão em situação pior ou igual.

O Gráfico 3.2 e a Tabela 3.2 apresentam a evolução do IDHM de Canudos no período 1990 a 2010.

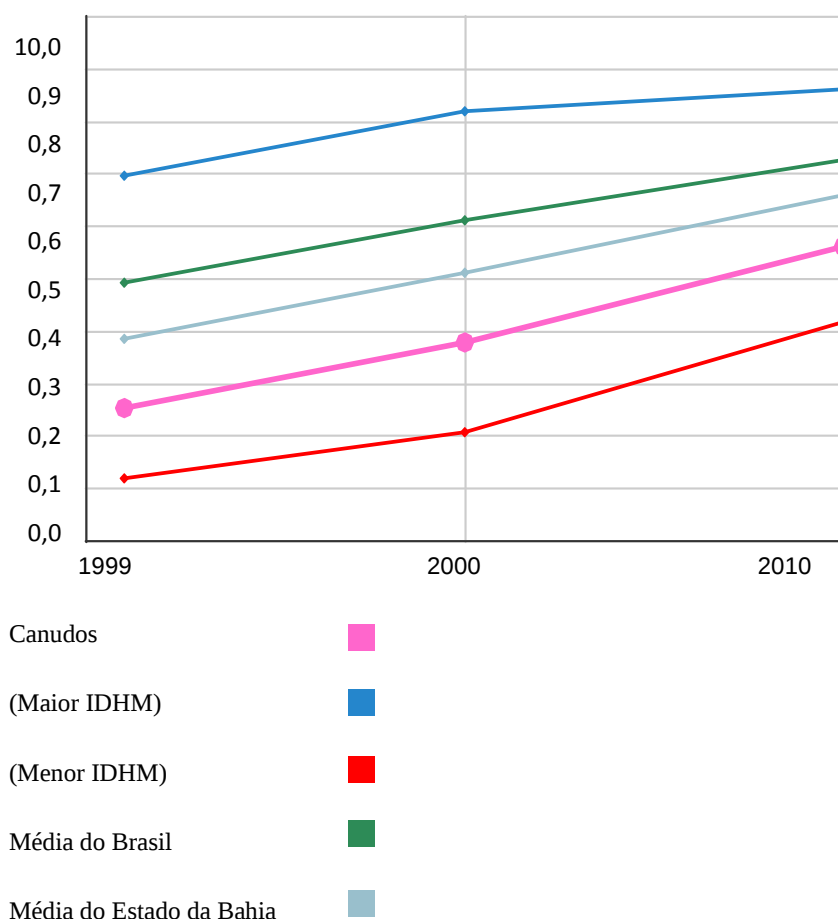


Gráfico 3.2 – Evolução do IDHM – Canudos-BA
Fonte: IPEA; PNUD, 2013.

Tabela 3.2 – Evolução do IDHM – Canudos-BA

	Taxa de Crescimento	Hiato de Desenvolvimento
	(%)	(%)
Entre 1991 e 2000	+49,21	+16,76
Entre 2000 e 2010	+48,28	+29,47
Entre 1991 e 2010	+121,26	+41,29

Fonte: IPEA; PNUD, 2013.

Quanto à demografia e à saúde, observa-se que, entre 2000 e 2010, a população de Canudos teve uma taxa média de crescimento anual de 0,74%. Na década anterior, de 1991 a 2000, a taxa média de crescimento anual foi de 0,18%. No Estado, estas taxas foram de 1,01% entre 2000 e 2010 e 1,01% entre 1991 e 2000. No País, foram de 1,01% entre 2000 e 2010 e 1,02% entre 1991 e 2000. Nas últimas duas décadas, a taxa de urbanização cresceu 81,88% (Tabela 3.3).

Tabela 3.3 – População total, por gênero, rural/urbana e taxa de urbanização – Canudos-BA

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
Total	17.211	100,00	16.940	100,00	15.732	100,00
Homens	8.578	49,84	8.608	50,81	7.997	50,83
Mulheres	8.633	50,16	8.333	49,19	7.735	49,17
Rural	5.232	30,40	7.012	41,39	8.698	55,29
Urbana	11.979	69,60	9.928	58,61	7.034	44,71
Taxa de urbanização	-	30,40	-	41,39	-	55,29

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Entre 2000 e 2010, em termos de estrutura etária a razão de dependência de Canudos passou de 72,09% para 61,23% e o índice de envelhecimento evoluiu de 6,70% para 8,20%. Entre 1991 e 2000, a razão de dependência foi de 91,12% para 72,09%, enquanto o índice de envelhecimento evoluiu de 6,32% para 6,70%. A razão de dependência é o quociente entre a

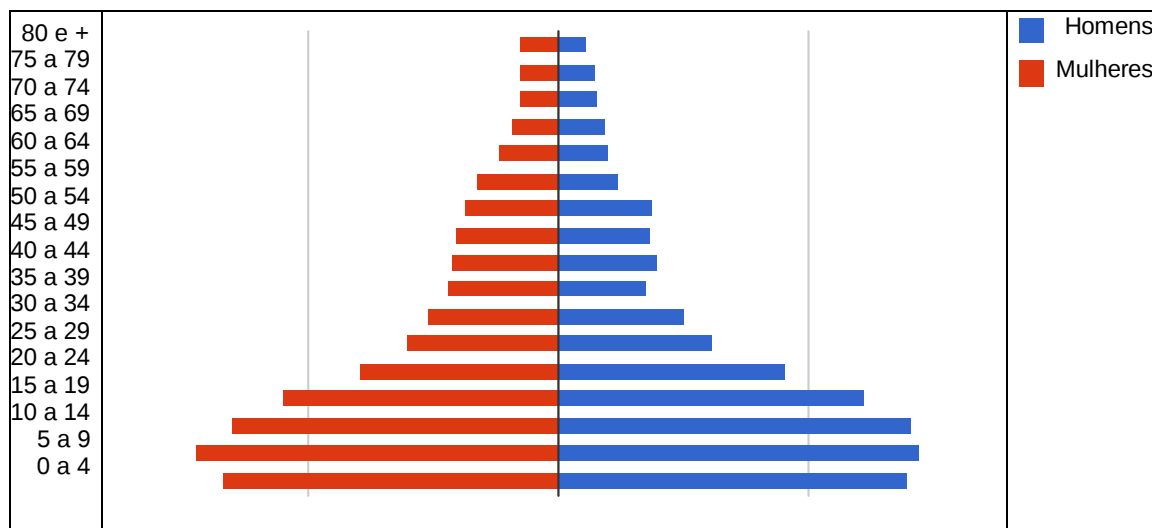
população de menos de 14 anos e de 65 anos (população dependente) ou mais em relação à população de 15 a 64 anos (população potencialmente ativa). O índice de envelhecimento é a razão entre a população de 65 anos ou mais em relação à população de menos de 15 anos (Tabela 3.4).

Tabela 3.4 – Estrutura etária da população de Canudos-BA

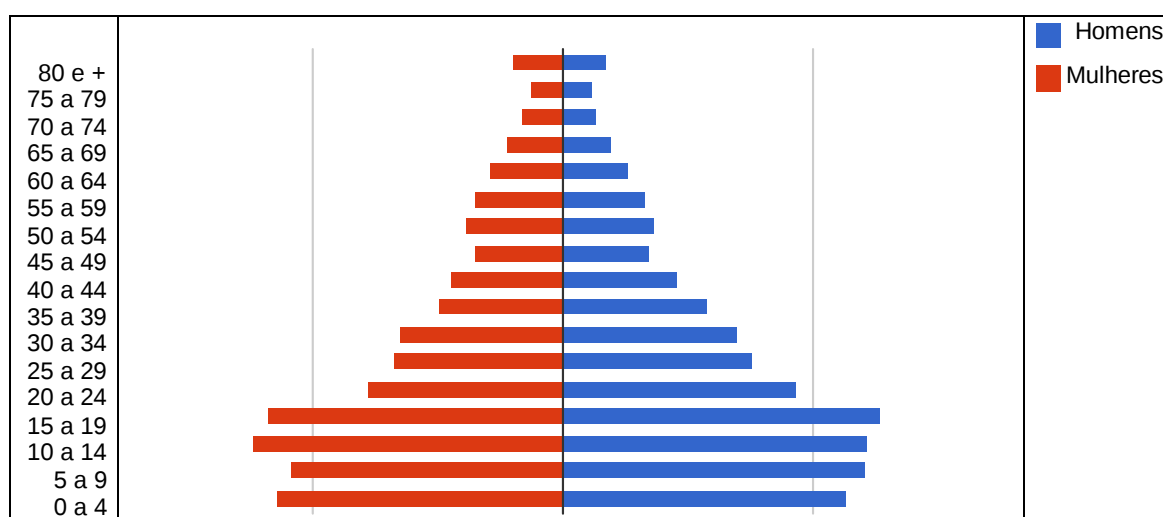
Estrutura Etária	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
Menos de 15 anos	7.118	41,36	16.940	35,19	4.709	29,93
15 a 64 anos	9.006	52,33	8.608	58,11	9.733	61,87
65 anos ou mais	1.087	6,32	1.135	6,70	1.290	8,20
Razão de dependência	91,12	0,53	72,09	0,43	61,23	0,39
Índice de desenvolvimento	-	6,32	-	6,70	-	8,20

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

A seguir, a pirâmide etária de Canudos entre 1991 e 2010, distribuída por sexo, segundo o grupo etário, conforme a evolução apresentada no Gráfico 3.3.



Ano 2000 – Distribuição por sexo, segundo os grupos de idade



Ano 2010 – Distribuição por sexo, segundo os grupos de idade

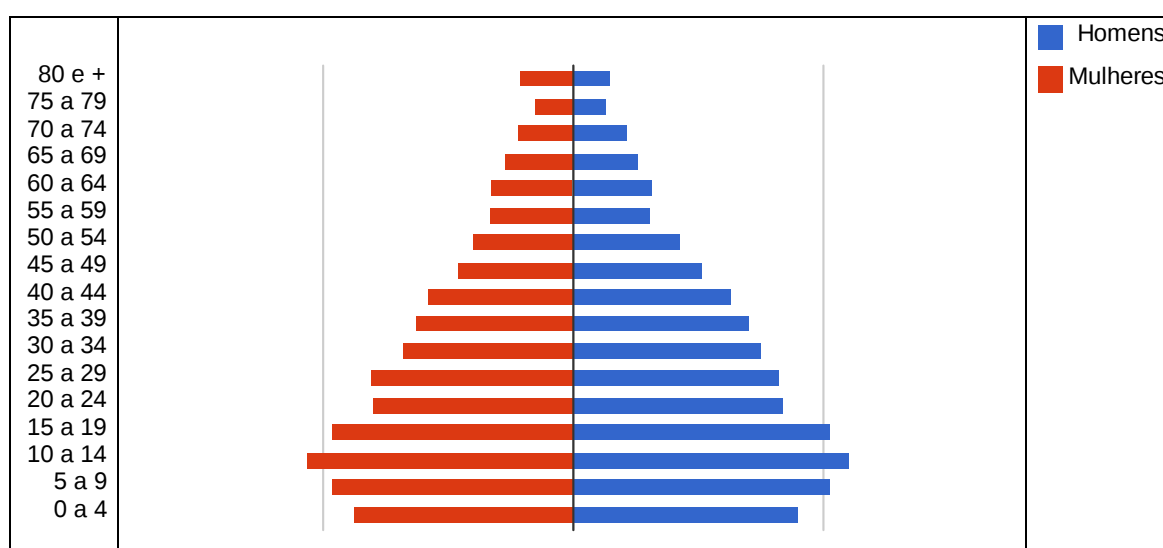


Gráfico 3.3 – Pirâmide etária de Canudos-BR – 1991-2010
 Ano 1991 – Distribuição por sexo, segundo os grupos de idade
 Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Em termos de longevidade, mortalidade e fecundidade, a mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano) em Canudos reduziu 40%, passando de 60,1 por mil nascidos vivos em 2000 para 36,0 por mil nascidos vivos em 2010. Segundo os ODM das Nações Unidas, a mortalidade infantil para o Brasil deve estar abaixo de 17,9 óbitos por mil em 2015. Em 2010, as taxas de mortalidade infantil do Estado e do País eram 21,7 e 16,7 por mil nascidos vivos, respectivamente, como apresentado na Tabela 3.5.

Tabela 3.5 – Longevidade, mortalidade e fecundidade – Canudos-BA

	1991	2000	2010
Esperança de vida ao nascer (em anos)	54,6	60,3	67,4
Mortalidade até 1 ano de idade (por mil nascidos vivos)	98,6	60,1	36,0
Mortalidade até 5 anos de idade (por mil nascidos vivos)	125,2	76,3	38,8
Taxa de fecundidade total (filhos por mulher)	4,6	3,6	3,2

Fonte: IPEA; PNUD, 2013.

A esperança de vida ao nascer é o indicador utilizado para compor a dimensão Longevidade do IDHM. Em Canudos, a esperança de vida ao nascer aumentou 12,8 anos nas últimas duas décadas, passando de 54,6 anos em 1991 para 60,3 anos em 2000, e para 67,4 anos em 2010. Em 2010, a esperança de vida ao nascer média para o Estado é de 72,0 anos e, para o País, de 73,9 anos.

Em termos de educação, observa-se que, entre as crianças e jovens, a proporção de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos indica a situação da educação entre a população e unidade escolar do município e compõe o IDHM Educação. No período de 2000 a 2010, a proporção de crianças de 5 a 6 anos na escola cresceu 54,60% e no período 1991 e 2000, foi de 166,40%. A proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental cresceu 200,81% entre 2000 e 2010 e 261,52% entre 1991 e 2000. A proporção de jovens entre 15 e 17 anos com ensino fundamental completo cresceu 369,40% no período de 2000 a 2010 e 186,64% no período de 1991 a 2000. E a proporção de jovens entre 18 e 20 anos com ensino médio completo cresceu 153,82% entre 2000 e 2010 e 1.461,54% entre 1991 e 2000 (Figura 3.7). O fluxo escolar apresenta-se conforme os Gráficos 3.4 e 3.5.

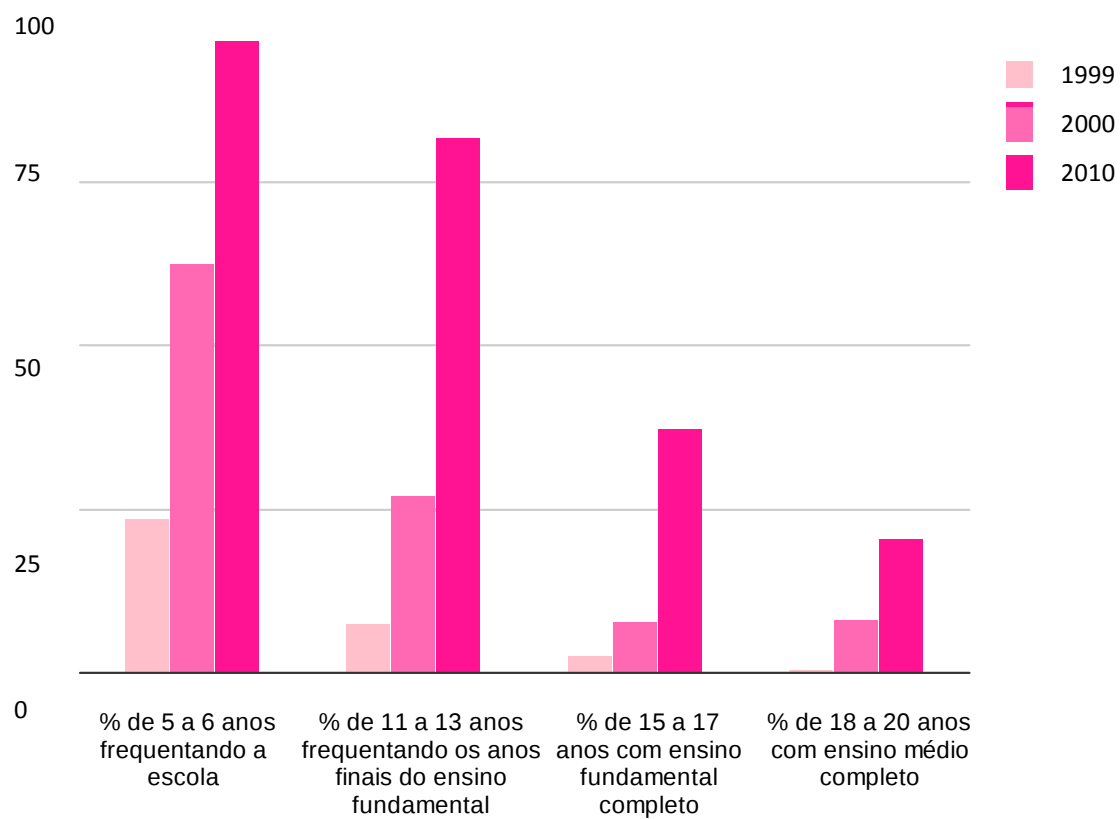


Gráfico 3.4– Fluxo etário por faixa escolar – Canudos-BA.
Fonte: IPEA; PNUD (2013).

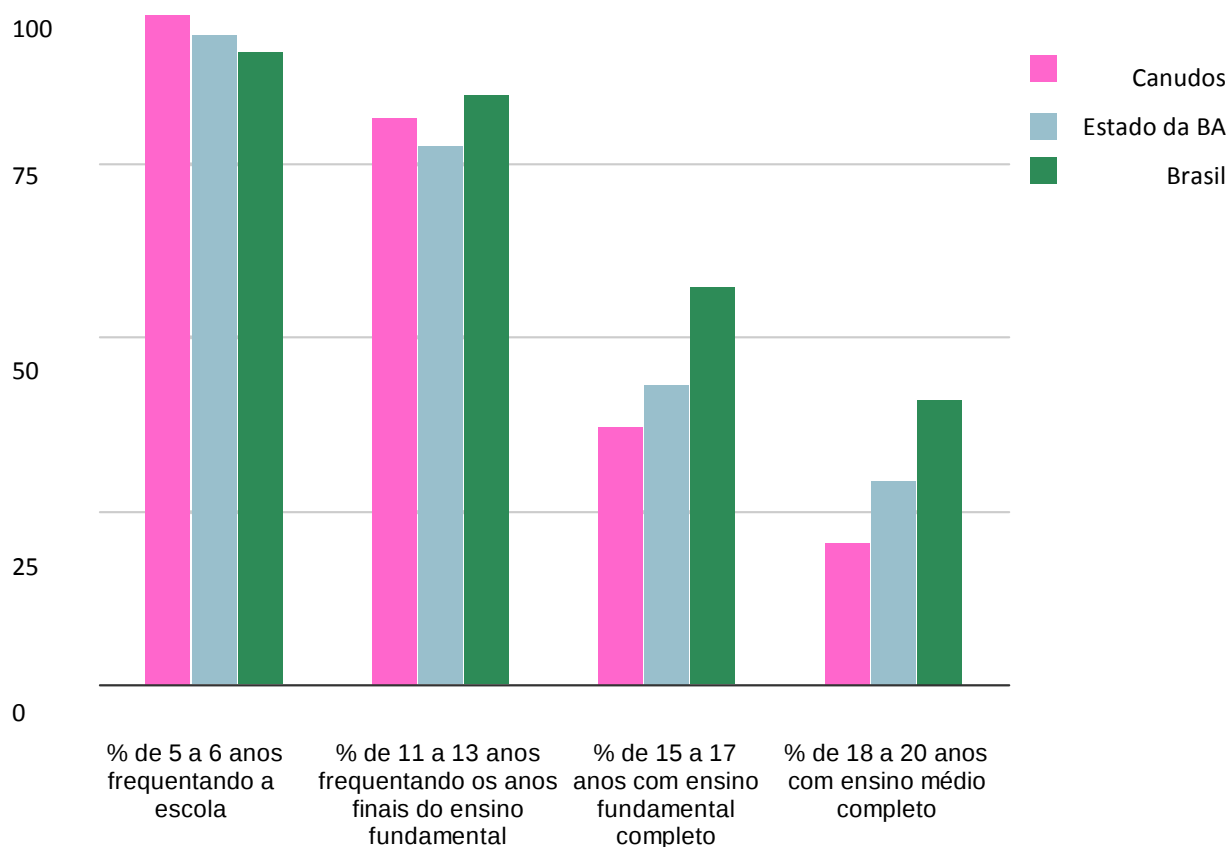


Gráfico 3.5 – Fluxo escolar por faixa etária – Canudos-BA - 2010

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Em 2010, 52,45% dos alunos entre 6 e 14 anos de Canudos estavam cursando o ensino fundamental regular na série correta para a idade. Em 2000, eram 28,33% e, em 1991, 11,46%. Entre os jovens de 15 a 17 anos, 21,87% estavam cursando o ensino médio regular sem atraso. Em 2000, eram 6,13% e, em 1991, 1,10%. Entre os alunos de 18 a 24 anos, 3,74% estavam cursando o ensino superior em 2010; 0,28% em 2000 e 0,00% em 1991.

Nota-se que, em 2010, 1,36% das crianças de 6 a 14 anos não frequentava a escola, percentual que, entre os jovens de 15 a 17 anos atingia 10,40% (Gráficos 3.6 a 3.8).

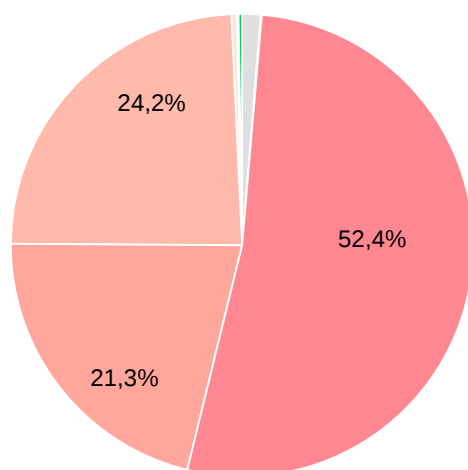


Gráfico 3.6 – Frequência escolar de 6 a 14 anos – Canudos-BA – 2010.
Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Não frequenta (1,36%)

Fundamental sem atraso (52,45%)

Fundamental com um ano de atraso (21,29%)

Fundamental com dois anos de atraso (24,16%)

No ensino médio (0,49%)

Outros (0,25%)

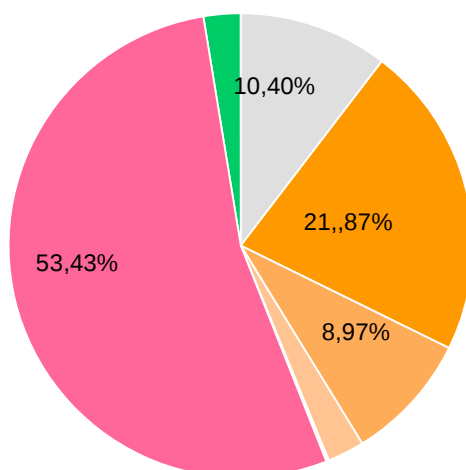


Gráfico 3.7 – Frequência escolar de 15 a 17 anos – Canudos-BA – 2010.
Fonte: IPEA; PNUD (2013).

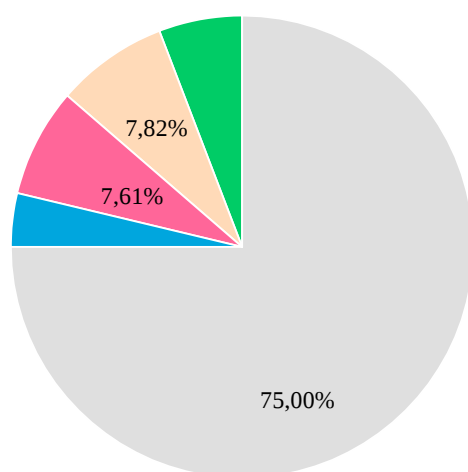
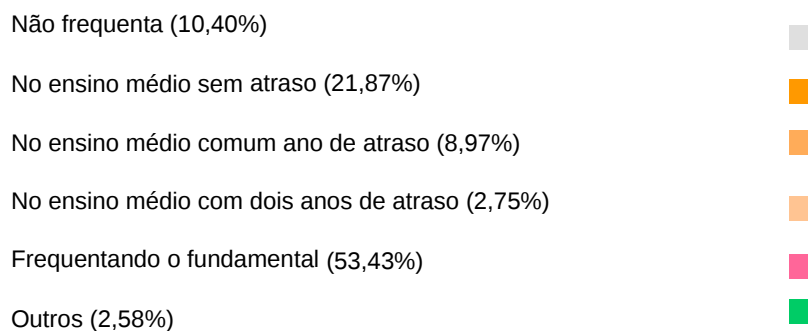
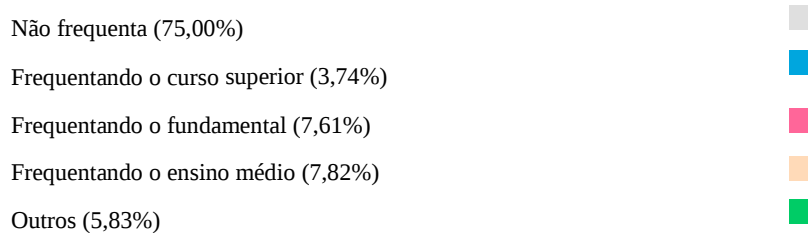


Gráfico 3.8 – Frequência escolar de 18 a 24 anos – Canudos-BA – 2010.
Fonte: IPEA; PNUD (2013).



Em termos de população adulta, a escolaridade da população adulta é importante indicador de acesso a conhecimento e também compõe o IDHM Educação. Em 2010, 26,67% da população de 18 anos ou mais de idade tinha completa do ensino fundamental e 16,95% o ensino médio. Na Bahia, são 46,07% e 31,32%, respectivamente. Esse indicador carrega uma grande inércia, em função do peso das gerações mais antigas e de menos escolaridade.

A taxa de analfabetismo da população de 18 anos ou mais diminuiu 28,88% nas últimas duas décadas (Gráfico 3.9).

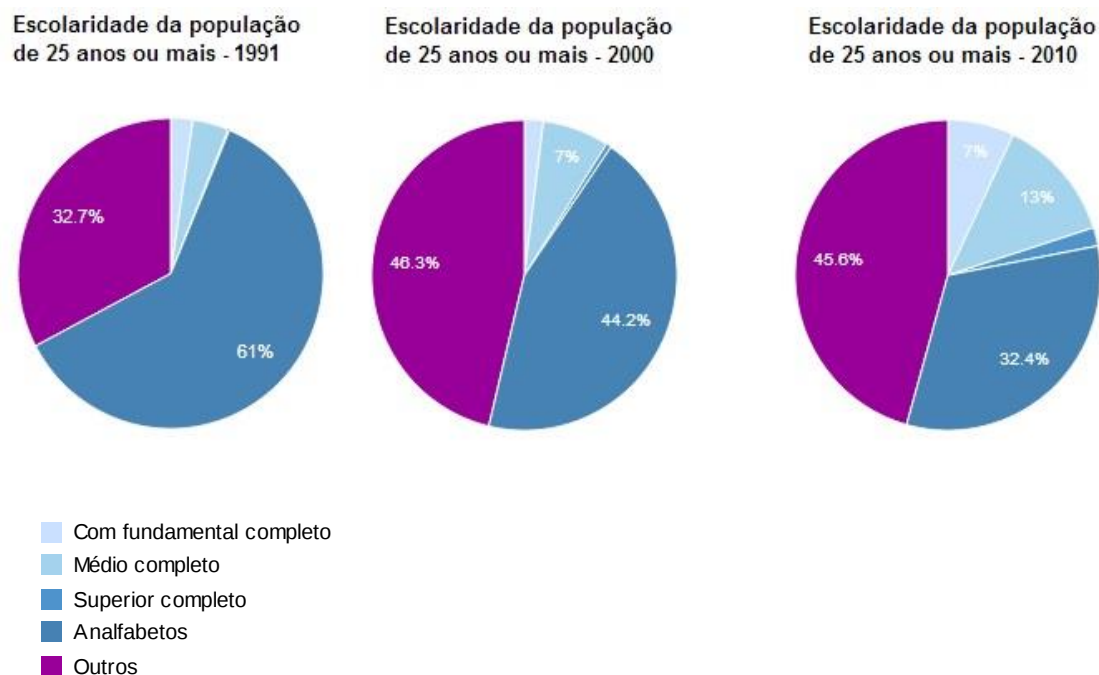


Gráfico 3.9 – Escolaridade dos adultos em Canudos, 1991 a 2010.
Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Considerando anos esperados de estudo entre os adultos, estes indicam o número de anos que a criança que inicia a vida escolar no ano de referência tende a completar. Em 2010, Canudos tinha 8,77 anos esperados de estudo, em 2000 tinha 6,66 anos e em 1991 3,89 anos; enquanto a Bahia tinha 8,63 anos esperados de estudo em 2010, 7,28 anos em 2000 e 5,75 anos em 1991.

A renda *per capita* média de Canudos cresceu 157,59% nas últimas duas décadas, passando de R\$97,67 em 1991 para R\$136,36 em 2000 e R\$251,59 em 2010. A taxa média anual de crescimento foi de 39,61% no primeiro período e 84,50% no segundo. A extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70,00, em agosto de 2010) passou de 51,38% em 1991 para 40,37% em 2000 e para 25,03% em 2010.

A desigualdade aumentou: o Índice de Gini passou de 0,46 em 1991 para 0,53 em 2000 e, para 0,53 em 2010. O índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de

concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. A evolução da renda *per capita*, pobreza e desigualdade em Canudos é apresentada nas Tabelas 3.6 e 3.7.

Tabela 3.6 – Renda, pobreza e desigualdade – Canudos-BA

	1991	2000	2010
Renda <i>per capita</i> (em R\$)	97,67	136,36	251,59
% de extremamente pobres	51,38	40,37	25,03
% de pobres	81,23	67,67	43,76
Índice de Gini	0,46	0,53	0,53

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Tabela 3.7 – Porcentagem da renda apropriada por estratos da população – Canudos-BA

	1991	2000	2010
20% mais pobres	4,81	2,52	2,46
40% mais pobres	13,97	9,81	9,29
60% mais pobres	27,73	22,41	22,17
80% mais pobres	48,83	44,26	43,33
20% mais ricos	51,17	55,74	56,67

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

As informações sobre o Fator Trabalho estão a seguir apresentadas, conforme Gráfico 3.10.

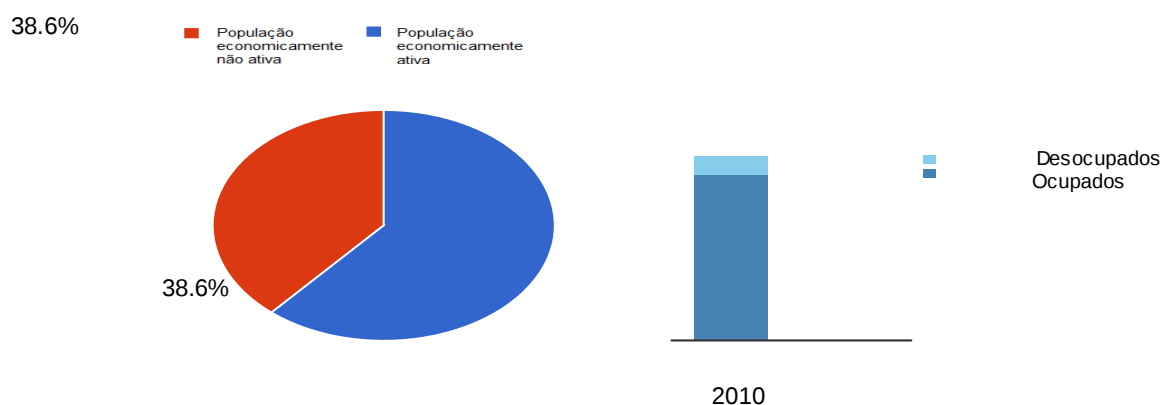


Gráfico 3.10 – Taxa de atividade e de desocupação, 18 anos ou mais – 2010.
Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Entre 2000 e 2010, a **taxa de atividade** da população de 18 anos ou mais (ou seja, o percentual dessa população que era economicamente ativa) passou de 53,53% em 2000 para 61,39% em 2010. Ao mesmo tempo, sua **taxa de desocupação** (ou seja, o percentual da população economicamente ativa que estava desocupada) passou de 21,08% em 2000 para 6,27% em 2010 (Tabela 3.8).

Tabela 3.8 – Ocupação da população de 18 anos ou mais – Canudos-BA

	2000	2010
Taxa de atividade	53,53	61,39
Taxa de desocupação	21,08	6,27
Grau de formalização dos ocupados - 18 anos ou mais	15,90	18,12
Nível educacional dos ocupados		
% dos ocupados com fundamental completo	15,98	15,98
% dos ocupados com médio completo	13,01	13,01
Rendimento médio		
% dos ocupados com rendimento de até 1 s.m.	84,20	72,67
% dos ocupados com rendimento de até 2 s.m.	95,64	94,04

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Em 2010, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais, 52,09% trabalhavam no setor agropecuário, 0,16% na indústria extrativa, 1,87% na indústria de transformação, 6,56% no setor de construção, 0,82% nos setores de utilidade pública, 9,08% no comércio e 27,99% no setor de serviços. Os indicadores de habitação apresentam a evolução dos domicílios com água encanada, domicílios com energia elétrica e casa com coleta de lixo, entre 1991 a 2010 (Tabela 3.9).

Tabela 3.9 – Indicadores de habitação – Canudos-BA

	1991	2000	2010
% da população em domicílios com água encanada	31,38	35,31	65,92
% da população em domicílios com energia elétrica	39,18	52,66	89,49
% da população em domicílios com coleta de lixo (*somente para população urbana)	38,71	61,42	88,67

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

Os indicadores de vulnerabilidade social são apresentados na Tabela 3.10, para crianças/jovens, família trabalho e renda, e condições de moradia.

Tabela 3.10 – Vulnerabilidade social – Canudos-BA

	1990	2000	2010
Crianças e Jovens	98,60	60,10	36,00
Mortalidade infantil	-	52,37	7,95
% de crianças de 4 a 5 anos fora da escola	43,40	12,38	1,36
% de crianças de 6 a 14 anos fora da escola	-	26,48	22,20
% de crianças de 15 a 24 anos que não estudam nem trabalham e são vulneráveis à pobreza	0,00	0,63	0,00
% de mulheres de 10 a 14 anos que tiveram filhos	9,51	7,04	8,99
% de mulheres de 15 a 17 anos que tiveram filhos	-	14,33	14,18
Taxa de atividade – 10 a 14anos (%)	98,60	60,10	36,00
Família			
% de mães chefes de famílias em fundamental completo e com filhos menores de 15 anos	16,46	16,08	23,63
% de pessoas em domicílios vulneráveis à pobreza e dependentes de idosos	10,04	8,82	6,39
% de crianças extremamente pobres	60,66	51,01	34,74
Trabalho e Renda			
% de vulneráveis à pobreza	94,22	87,81	70,44
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	-	84,08	58,56
Condição de Moradia			
% de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados	-	84,08	58,56
	54,47	11,07	16,86

Fonte: IPEA; PNUD (2013).

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PERFIL DE CANUDOS

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Brasil cresceu 47,5% entre 1991 e 2010, segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A classificação do IDHM geral do Brasil mudou de "muito baixo" (0,493), em 1991 para "alto desenvolvimento humano" (0,727), em 2010. Em 2000, o IDHM geral do Brasil era 0,612, considerado "médio".

O IDHM é um índice composto por três indicadores de desenvolvimento humano: vida longa e saudável (longevidade), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida (renda).

O IDHM do País não é a média municipal do índice, mas é um cálculo feito a partir das informações do conjunto da população brasileiras em relação aos três indicadores. O IDH municipal também tem critérios diferentes do IDH global, que o PNUD divulga anualmente e que compara o desenvolvimento humano entre países.

Apesar de educação ter o índice mais baixo dos três, foi o indicador que mais cresceu nos últimos 20 anos: de 0,279 para 0,637. Segundo o PNUD, esse avanço é motivado por um maior investimento governamental. Entre os três indicadores que compõem o IDHM, o que mais contribuiu para a pontuação geral do Brasil em 2013 foi o de longevidade, com 0,816 (classificação "desenvolvimento muito alto", seguido por renda (0,739; "alto") e por educação (0,637; "médio"). A frequência de jovens na escola (2,5 vezes mais que em 1991). Em 20 anos, 85% dos municípios do Brasil saíram da faixa de “muito baixo desenvolvimento humano”, segundo classificação criada pelo PNUD. Atualmente, 0,57% dos municípios, ou 32 cidades das 5.565 do país, são consideradas de “muito baixo desenvolvimento humano”.

De acordo com os dados do *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*, 85,8% dos municípios brasileiros faziam parte do grupo de “muito baixo desenvolvimento humano” em 1991. Em 2000, esse número caiu para 70% e, em 2010, despencou para 0,57%. Quanto às faixas classificatórias do Índice de Desenvolvimento Municipal (IDHM), são "muito baixo" (0 a 0,499); "baixo" (0,500 a 0,599); "médio" (0,600 a 0,699); "alto" (0,700 a 0,799) e "muito alto" (0,800 a 1).

Atualmente, 74% das cidades se encontram nas faixas de “médio” e “alto desenvolvimento”, e cerca de 25% deles estão na faixa de “baixo desenvolvimento”. Apesar da evolução, o Nordeste ainda tem 61,3% dos municípios na faixa de “baixo desenvolvimento humano” e no Norte, 40,1% das cidades estão nessa classificação. As duas regiões não têm nenhum município nas faixas de “muito alto” e “alto” desenvolvimento.

As regiões Sul e Sudeste têm a maioria dos municípios concentrada na faixa de “alto desenvolvimento humano”, 64,7% e 52,2%, respectivamente. No Centro-Oeste e no Norte, a maioria dos municípios é considerada como “médio desenvolvimento”: 56,9% e 50,3%, respectivamente.

Por outro lado, infelizmente Canudos obteve o IDH 0,562, longevidade 0,707, renda 0,554, educação 0,453 o que o classifica como portador de baixo desenvolvimento humano; e entre os 5.565 municípios brasileiros se coloca como o 5002º IDHM no *ranking*.

Portanto, conclusivamente, observa-se que os índices socioeconômicos de Canudos, apresentados, anteriormente, demonstram uma vulnerabilidade em relação aos índices médios regionais e nacionais, não obstante terem apresentado, uma melhoria na última década, comparada as duas décadas anteriores.

3.4 POTENCIALIDADES DE CANUDOS

A persistência de uma realidade perversa expressa nos indicadores socioeconômicos apresentados acima, não ofusca as potencialidades existentes no município. Dessa maneira, Canudos exhibe potencialidades que, se bem aproveitadas, poderiam gerar um desenvolvimento endógeno, na busca da superação da pobreza alicerçada em processos emancipatórios. Destacam-se, entre elas, o açude Cocorobó, com capacidade de acumulação de 245 milhões de m³ de água, que permitiria a irrigação de 10 mil hectares de terra, produção de 3 toneladas diárias de peixe, bem como a implantação de adutoras para estabelecer um vigoroso sistema de abastecimento de água para consumo humano e pequena irrigação nas áreas de sequeiros.

O potencial diversificado das cadeias produtivas, que pode ser desenvolvido é a seguir apresentado:

- **Apicultura** – A produção e beneficiamento de mel com diversos grupos produtivos, em regime de cooperativas que realizam o manejo e beneficiamento do mel. Um exemplo é a Associação dos Apicultores de Canudos – AAPIC, que conta com uma Unidade de Beneficiamento ocupando, uma área de 238 m², sendo que 81m² é destinada à extração, decantação e envasamento do mel.

- **Agricultura** – A agricultura com uma pauta diversificada de culturas, tais como: sisal e agave, feijão, mandioca, milho, mamona, coco-da-baía, tomate, cana-de-açúcar, batata-doce, castanha de caju, laranja, e amendoim. Entretanto, a cultura que mais se destaca é a do cultivo da banana, abrangendo cerca de 1.500 hectares no perímetro irrigado do Vaza-Barris(Figura 3.4).



Figura 3.3 – Autor da tese e agricultor de cultivo da banana.
Fonte: Foto de Acervo da pesquisa.

- **Pesca e a Piscicultura** – A pesca e a piscicultura desenvolvidas no açude Cocorobó se constituem em uma atividade econômica importante para cerca 242 (duzentos e quarenta e dois) pescadores cadastrados na Colônia de Pescadores/as Z-45. A atividade é desenvolvida através de tanques-redes bem como através da pesca artesanal, destaca-se a forte presença da tilápia, peixe utilizado na gastronomia local.
- **Caprinovinocultura** – A criação e o manejo da caprinovinocultura de corte é uma prática que é um importante potencial produtivo da região. A carne de bode e de carneiro faz parte da gastronomia local e é facilmente encontrada nas feiras livres, açougues e restaurantes. Uma referência da atividade é a Associação Agropastoril de Pequenos Agricultores da Fazenda da Barriguda, que, em regime de fundo de pasto, desenvolve a atividade de forma sustentável.
- **Artesanato** – O artesanato, notadamente a partir da palha da banana, produz artigos de raro luxo e requinte, e que dão grande destaque a características rústicas

e marcantes do lugar, imprimindo nas peças a identidade local, a história comunitária de resistência, de força e sensibilidade. Essa atividade constitui um aporte de renda das famílias, sobretudo aquelas vinculadas a Associação de Artesanato das Mulheres de Fibra do Vaza-Barris. Os artigos podem ser encontrados em feiras locais, na sede da associação e no Memorial Antônio Conselheiro.

Por outro lado, com as secas que se abatem sobre a região, é possível visualizar com o rebaixamento do nível das águas do açude, as ruínas da primeira e segunda Canudos. Seus monumentos ficam expostos, ensejando uma grande presença de turistas, estudiosos e pesquisadores sobre o que restou das Canudos destruídas.



Figura 3.4 – Rebaixamento do nível das águas do açude Cocorobó, ruínas da segunda Canudos.
Fonte: Website Canudos FALA. Disponível em: <www.canudosfala.tk>. Acesso em: 13 jul. 2013.

Graça as suas características históricas, geográficas, sociais, culturais e econômicas, o atual município de Canudos exibe um diversificado vetor de potencialidades turísticas abrangendo dimensões históricas, arqueológicas, ecoturísticas e culturais. Neste sentido,

Canudos se tornou, no Semiárido, um importante polo de desenvolvimento das atividades turísticas, nos campos descritos a seguir.



Figura 3.5 – Pórtico do Parque Estadual de Canudos.
Fonte: Foto de Adriana Fontes.

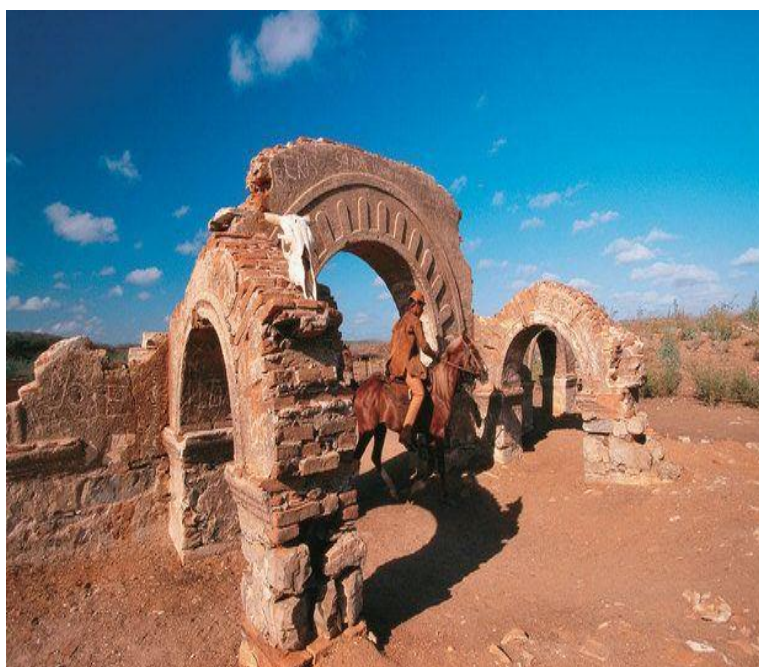


Figura 3.6 – Estrutura da Igreja da segunda Canudos reaparecida com o rebaixamento do açude Cocorobó em 2013.
Fonte: Foto de Adriana Fontes.

a) Turismo Histórico e Arqueológico



Figura 3.7 – Sequência: Memorial Antônio Conselheiro, Pórtico do PEC e Painéis fotográficos no PEC.
Fonte: Foto de Adriana Fontes.

Parque Estadual de Canudos – PEC – Reconhecendo a imensurável relevância em preservar a memória e a história da guerra de Canudos, a Universidade do Estado da Bahia – UNEB empenhou-se na implantação do Parque Estadual de Canudos – PEC, com área de 1.321 hectares. Os acampamentos militares, as marcas da presença de conselheiristas e dos violentos combates ali travados, nos legaram a herança de valiosos sítios históricos, arqueológicos e paleontológicos: “verdadeiro museu a céu aberto”, demarcado, sinalizado e dotado de uma infraestrutura adaptada às condições locais, o que propicia a realização de pesquisas, incrementa o turismo histórico, possibilita a consecução de proveitosas atividades pedagógicas na área, beneficiando estudantes e professores de toda a região, bem como a presença de importantes peças que compõem o acervo do Memorial Antônio Conselheiro.

Apenas a título de ilustração, no ano de 2012, foram cerca de 10.000 visitantes. Criado em 1986, pelo Governo do Estado da Bahia, através do Decreto Estadual nº 33.333, a guarda do Parque ficou sob a responsabilidade da UNEB, que implantou uma infraestrutura, com demarcação de sítios históricos e arqueológicos. No PEC, têm sido realizadas pesquisas arqueológicas que permitem obter achados importantes que compõem o acervo do Memorial Antônio Conselheiro.



Figura 3.8 – Reitor Lourisvaldo Valentim da Silva da UNEB e visitantes e diretores acompanhados do autor da tese em Canudos
Fonte: UNEB (2013).



Figura 3.9 – Visita do dramaturgo, romancista e poeta brasileiro, Ariano Suassuna, recepcionado pelo autor no Alto da Favela no Parque Estadual de Canudos – PEC.
Fonte: Foto de Alexandre Nóbrega (2012).

- **Memorial Antônio Conselheiro – MAC** – Importante equipamento, mantido pela UNEB, é constituído de museu histórico-arqueológico; Laboratório de arqueologia; exposição de fotografias “Imagens de Canudos”; exposição “Euclides da Cunha em Canudos”; exposição “História de Canudos”; exposição “Arqueologia em Canudos”; Jardim Temático – Praça João de Régis; Cia de Teatro de Canudos; Miniteatro e Biblioteca.

- **Museu Arqueológico** – O Museu Arqueológico abriga valiosos achados da Guerra a partir das pesquisas arqueológicas realizadas no PEC. São eles o relato mais completo do cotidiano da Canudos Conselheirista, das batalhas, fragmentos de granadas, garrafas, frascos, botões, numeração indicativa de batalhões, fivelas, estojos e projéteis de fuzis *Manlicher* e *Comblain*.
- **Laboratório de Arqueologia** – No Laboratório de Arqueologia, salvaguarda-se todo o material encontrado nos sítios arqueológicos que ainda não foram catalogados para exposição, além de crânios humanos. As pesquisas realizadas no Laboratório a cada dia surpreendem os técnicos com as evidências daquela Guerra fratricida.
- **Exposição fotografia “Imagens de Canudos”** – Painel sobre a iconografia canudense. Inclui um dos primeiros desenhos retratando Antônio Conselheiro, ilustrações e fotografias do Arraial de Canudos feitas durante a guerra, além de obras inspiradas no tema, produzidas a partir de 1947, quando se rememorou o cinquentenário do término da guerra.
- **Exposição “Euclides da Cunha em Canudos”** – Exposição apresentando a estada do escritor Euclides da Cunha no cenário da guerra. Contém textos e desenhos de sua autoria elaborados durante o conflito e uma cronologia do seu cotidiano em Canudos.
- **Exposição "História de Canudos"**– Painéis contendo imagens e textos sobre **Antônio Conselheiro**, a **Guerra de Canudos**, o **Arraial de Canudos** e a **Vila do Cocorobó**. As vitrines apresentam matérias jornalísticas de época.
- **Exposição "Arqueologia em Canudos"** – Histórico sobre os estudos arqueológicos feitos no cenário da guerra a partir de 1986. A exposição apresenta mapa da Canudos conselheirista, aerofotogrametria da Canudos reconstruída depois da Guerra, texto sobre o histórico dos estudos empreendidos e vitrines expondo os achados arqueológicos.
- **Jardim Temático - Praça João de Regis** – Na área externa que ladeia o Memorial, é possível nos defrontarmos com descendentes dos maiores adversários enfrentados pelo exército brasileiro: são as plantas do sertão – umbuzeiro, umburana, xiquexique,

catingueira, mandacaru, bromélia, angico, favela, quipá (espécie de cacto que tem espinhos extremamente agressivos ao corpo humano); são só alguns exemplares das armadilhas que a própria natureza criou no teatro de operações.

- **Companhia de Teatro de Canudos** – A Cia de Teatro de Canudos foi criada pelo Projeto Canudos/UNEB e é composta por um grupo de jovens, sob a batuta do Diretor de Teatro Carlos Carneiro. Utilizam de uma sala de Teatro devidamente preparada para esse fim no MAC. A Cia de Teatro já percorreu cidades e Estados do País, tendo inclusive recebido prêmios em vários concursos e festivais.
- **Ponto de Cultura – Jovens Multiplicadores de Cultura** – Os jovens do povoado Núcleo II 150 são responsáveis por atividades culturais (roda de leitura, cine memorial, exposições e visitas guiadas aos pontos turísticos); sendo as principais atividades são desenvolvidas no Memorial Antônio Conselheiro.
- **Canudos Velho/Museu Histórico de Canudos** – Canudos Velho, uma aldeia de pescadores que fica bem próxima à área da antiga cidade Conselheirista, (e segunda Canudos), onde funciona o Museu Histórico de Canudos de propriedade do Sr. Manoel Travessa, onde está conservada parte do que restou da lendária batalha. O Museu funciona em uma casa de apenas um cômodo, mas o acervo é bem amplo: oratórios antigos, facões, punhais, capacetes de soldados, clavinotes, ferro de passar roupa, baú de couro, cartuchos de bala, máquinas de costura, fotos, ferradura de cavalos, dentre outras peças, sem catalogação. Todo o acervo foi reunido pelo seu proprietário desde 1971, ano em que chegou à cidade. Ele faz questão de enfatizar que faz isso sem ajuda institucional; ficou tão impressionado com a história da Guerra que começou a procurar e guardar tudo que se relacionava com o episódio. Na frente do museu, encontra-se uma estátua do Conselheiro.
- **Instituto Popular Memorial de Canudos – IPMC** – Instituto vinculado à Igreja Católica e a organizações populares abriga, na sua sede, referências fundamentais sobre a Guerra de Canudos, destacando-se a cruz da Igreja e madeiras contemporâneas à guerra. Este Instituto, entre outras realizações, promove anualmente, com a Igreja Católica, a Romaria de Canudos, que congrega fiéis e romeiros da região e outros estados para celebração atinente à Guerra de Canudos e reflexões sobre a vida sertaneja.

- **Alto do Conselheiro/Mirante** – Localizado nas cercanias de Canudos, em local elevado, possui uma estátua do Conselheiro, uma igreja/memorial, com vista privilegiada para a cidade e o açude Cocorobó; constitui-se em um importante local de visitação pública. Ali está sendo implantado o Núcleo de Audiovisual de Canudos, que visa a capacitação de jovens locais para a produção de documentários, cinema e vídeo.

b) Turismo Cultural

Canudos atrai com bastante perplexidade os seus visitantes com fortes e diversificadas manifestações culturais (Figura 3.10).



Figura 3.10 – Companhia de Teatro de Canudos.
Fonte: Foto de Adriana Fontes

- **Dança do Lundu** – Em Canudos, há inúmeros grupos culturais que resgatam a tradição do lundu, ensaiam e costumam se apresentar no Memorial Antônio Conselheiro e em eventos locais e regionais. Destaca-se o grupo de Lundu do Bendegó.
- **Romaria da Igreja Católica** – Manifestação religiosa, promovida pela Igreja Católica e pelo IPMC, acontece anualmente no mês de outubro, durante três dias e congrega fiéis e romeiros das diversas cidades circunvizinhas e de outros Estados para celebração atinente à Guerra de Canudos e reflexões sobre a vida sertaneja, através da realização de missas, palestras, oficinas, procissão e atividades culturais.

- **Festa de Santo Antônio** – Ocorre na sede do município. Inicia com uma trezena que se encerra no dia 13 de junho – dia de Santo Antônio. Constitui-se em um verdadeiro momento de confraternização entre os filhos da terra, bem como para a população circunvizinha.
- **Festa de São Pedro** – Acontece no dia 29 de junho, dia de São Pedro, em Canudos Velho, com procissão às margens do açude Cocorobó.
- **Banda de Pífanos de Bendengó e demais bandas** – A Banda de Pífanos do Bendegó é bastante conhecida em Canudos, já ultrapassou as fronteiras do município com edição de CDs e apresentações musicais na região e em Salvador. A música é destaque no município, com diversos cantores-compositores, bandas etc., destacando o cantor-compositor Bião de Canudos; a Banda A Favorita do Brasil de Zezinho da Ema; Banda Marcelo Silva e Forrozão Beijo Colado; Banda Nino Coutinho e Show Imortal; Banda Página Virada; Marca de Batom de Toinho Melo; Banda Ítalo e Maciel; Aeronave do Fórró e Raimundo Peixinho; Pedro Moreno, DJ Knor; Dedé Moreira e Juca; Avelar Santos; Amor a Mais; Roberto Santos; Kambalacho de Robertinho; Manezinho e forró Chapéu de Palha; Anjos do Amor; Edson e Bruno; Giovane. Todos com aceitação pública no Brasil, sobretudo no Nordeste.
- **Celebração pelos Mártires de Canudos – Romaria do Pe. Enoque** – A celebração pelos mártires de Canudos é liderada pelo Padre Enoque que, desde o início da década de 80, realiza esse importante evento com a participação de lideranças comunitárias, intelectuais e estudiosos da Bahia e de outros Estados. A celebração ocorre no mês de outubro, às margens do açude Cocorobó, em Canudos Velho.
- **Vaquejada da Fazenda Pedra Sozinha** –Vaquejada da Fazenda Pedra Sozinha, realizada há 16 anos, acontece durante dois dias do mês de agosto, juntamente com a reza, que se transformou em missa na Gruta da Toca. A festa recebe aproximadamente 1.000 visitantes para assistir e participar “da pega de boi no mato”, “a pega da égua maluca”, “forró de pé de serra”, “visita a Serra das Araras”, romaria, zabumbada com banda de pífano, além do tradicional encontro de vaqueiros.

c) Ecoturismo

- **Entorno do Rio da Toca Velha** – Localizada a 6 km da sede do município, o Entorno do Rio da Toca Velha guarda de uma fauna e uma flora de rara beleza. Este verdadeiro santuário ecológico abriga uma gama de espécies vegetais, como umbuzeiros, favelas, mandacarus, macambiras e xiquexiques. Dentre as espécies animais, destaque para a arara-azul-de-lear, uma das aves mais ameaçadas de extinção. Para poder desfrutar deste paraíso ecológico, o visitante precisa solicitar liberação na Fundação Biodiversitas. Depois, é só aproveitar o espetáculo da natureza.
- **Pesca Esportiva e passeios no Açude Cocorobó** – Situado sobre as ruínas do mítico Arraial de Canudos, o açude Cocorobó hoje atrai, além de visitantes a passeio, muitos amantes da pesca esportiva, que aproveitam a fartura de peixes e a diversidade de espécies para curtirem pescarias emocionantes. Peixes de qualidade, como tambaquis, pescadas, traíras e pintados, estão entre os mais comumente fígados no local. O açude, concluído em 1968, também é usado para passeios de barco e natação, atividades motivadas pelo rico passado do local. Durante o período de estiagem, é possível vislumbrar ruínas do arraial, que se encontram submersas.
- **Perímetro Irrigado Vaza-Barris** – Esteio da economia local, o Perímetro Irrigado Vaza-Barris é conhecido pela vasta produção de banana e coco. Os lotes, ao longo de 15 km de extensão, são irrigados por ação da gravidade a partir do açude Cocorobó, e a exploração agrícola fica a cargo dos colonos. Fora a sua importância econômica, o local propicia uma vista deslumbrante do alto da barragem – paisagem de um vasto verde, repleta de algarobas (árvores que servem à alimentação dos animais), que é um verdadeiro convite a passeios e piqueniques.
- **Jorrinho** – O visitante ainda pode se deliciar à beira do açude Cocorobó, no local que inicia o Perímetro Irrigado, onde um canal originário do açude funciona como uma piscina de águas térmicas naturais; o banho é revigorante. No local, foram instalados alguns chuveiros e um barzinho que, nos fins de semana, serve um delicioso peixe frito e o típico bode assado. O Jorrinho fica a apenas 3 km do Centro da Cidade.
- **Serra da Toca Velha** – Uma das belezas naturais de Canudos é a Serra da Toca Velha. Há dois caminhos para chegar à serra: saindo da cidade pelo bairro Califórnia,

em direção à fazenda de “Seu” Porfílio ou pela estrada do Rosário. A Toca Velha está na reserva ecológica situada no Raso da Catarina. Durante o caminho, em algumas elevações do terreno, tem-se uma visão do conjunto de montanhas que, no final de tarde, fica mais alaranjado iluminado pelo exuberante sol se pondo. Dando asas à imaginação, a impressão é de que entre as serras é possível encontrar no vale a cidade perdida. O cenário parece ter saído de um filme de aventura e a facilidade com que se forma arco-íris no céu leva a acreditar que, em algum lugar, está enterrado um pote de ouro. Essa região é o habitat natural da ararinha-azul-de-lear espécie rara que vive somente nessa região.

- **Cidade Submersa** – Uma das opções em Canudos é conhecer os locais onde aconteceram os combates e, se a água do açude estiver rebaixada, em período de seca extrema, pode-se observar algumas partes da cidade submersa. Dá para ver as ruínas de canudos, Igreja de Santo Antônio, o cemitério e o pedestal de concreto onde, por algum tempo, foi colocado o canhão apelidado pelos jagunços como “*a matadeira*”. E as ruínas da Igreja da segunda Canudos. Para chegar a este ponto do açude, o melhor caminho é ir pelo Bendegó, e daí até Canudos Velho.
- **Bendegó Velho** – Foi nesse local que no século XVIII (1784) caiu o meteorito que ficou conhecido como a pedra do Bendegó. O Marquês de Paranaguá, conselheiro de Estado e, na época, presidente da Sociedade Geográfica do Rio de Janeiro, foi a pessoa que em 1887 levou o meteorito do sertão para Salvador, mais tarde enviado para o Museu Nacional no Rio de Janeiro. O meteorito pesa cerca de 5 toneladas e meia, é o 15º composto de ferro descoberto em todo o mundo e caiu próximo ao rio Bendegó, por isso tem este nome. Segundo os estudiosos, um meteorito da massa do Bendegó é uma peça valiosa para desvendar os mistérios do sistema solar. O Bendegó Velho está localizado a 20 km da sede do distrito do Bendegó.
- **Orlinha e Prainha** – Espaço de lazer e banho à beira do açude Cocorobó, onde é possível degustar, nos belos quiosques, pratos típicos da cidade.

3.5 NOVAS INICIATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL:

Projeto Canudos – na busca da coerência entre a palavra e o gesto

Novas iniciativas têm sido implementadas no município de Canudos que buscam concretizar o discurso da participação, da emancipação e da convivência com o Semiárido, destacando-se aquelas a cargo do IRPAA – Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada, da ASA – Articulação do Semiárido, do IPMC – Instituto Popular Memorial de Canudos e da UNEB. Nesta seção, relata-se a experiência da UNEB, quanto a implementação do Projeto Canudos⁹.

O Projeto Canudos, sob a minha coordenação e do prof. Manoel Abílio Queiroz, foi lançado no início de 2008 e é uma iniciativa de fomento do desenvolvimento sustentável no Semiárido baiano, tendo como princípios norteadores os processos educativos inspirados notadamente no método Paulo Freire. É composto por uma equipe multidisciplinar e interinstitucional que tem realizado estudos visando soluções inovadoras para os problemas da população da região no que tange a múltiplos aspectos de sua realidade, quer sejam econômicos, sociais, ambientais, históricos e culturais.

O objetivo central do Projeto é contribuir para o desenvolvimento da região, vinculando a investigação de aspectos de diversas dimensões que compõem as realidades do Semiárido à proposição de soluções inovadoras, aptas a reforçar e aperfeiçoar a infraestrutura socioeconômica local e o seu sistema produtivo. Deve capacitar, ainda, para preservar o patrimônio ecológico, histórico e cultura da região, ajudando a superar os desafios da realidade do Semiárido, mais especificamente nos sertões de Canudos. Com isso, tenta-se promover meios de sobrevivência, de forma a melhorar as condições de vida da população local e do entorno.

Dessa forma, a experiência está sendo desenvolvida a partir de grandes eixos, quer sejam, Agricultura e Irrigação; Preservação do bioma caatinga e dos sítios arqueológicos; Pesca no Açude Cocorobó; Memória, Cultura e História; Educação para a convivência com o Semiárido; Saúde, e Turismo.

⁹ Estudos para o desenvolvimento sustentável com validação de metodologia de planejamento do desenvolvimento local nos sertões de Canudos, cofinanciado pela FAPESB. No âmbito da UNEB, o projeto integra vários *campi* e conta também com a participação de três outras universidades (UFBA, UFRB, UFSCar) e, ainda, duas secretarias de Estado – Secretaria de Desenvolvimento Social e Secretaria de Recursos Hídricos – e da Embrapa/CPATSA.

O Projeto Canudos firmou-se nos últimos anos (2009-2012) como vetor central de atuação da Universidade do Estado da Bahia em tão desafiante cenário. O projeto tem como estratégia principal a corporificação de um Fórum Municipal de Desenvolvimento Sustentável, cuja representatividade se sedimenta na participação de 43 entidades da sociedade civil local.

Os resultados da pesquisa realizada sobre os impactos do Projeto Canudos naquela região têm demonstrado a ampliação das demandas por emancipação dessas comunidades, observando-se uma mudança qualitativa no nível de seu empoderamento. Esta análise – compreendida como um mecanismo de autonomia das associações (ou comunidades) no sentido do controle das ações e decisões por meio da reivindicação de direitos – tem permitido não somente a compreensão da problemática do sertão baiano (espaço demarcado por incompreensões e descasos históricos por parte do poder público), como também tem orientado as ações no sentido de sua mudança. É importante destacar que o *empowerment* tem estreita vinculação com o conceito de participação, corporificada no diálogo com as instâncias de poder, como recurso fundamental para o desenvolvimento da região.

A questão central do Projeto se baseia na participação ativa da comunidade tendo como intermediação privilegiada o *Fórum de Desenvolvimento Municipal Sustentável de Canudos* (2009), criado para este fim. Trata-se de uma instância de articulação formada por membros da sociedade civil e da esfera pública, cuja tarefa inicial foi a elaboração do Plano de Desenvolvimento Municipal Sustentável. A partir daí, tem atuado nas diversas instâncias governamentais, buscando investimento para a implementação de uma “agenda” que visa alcançar um desenvolvimento fincado na eficiência econômica, prudência ecológica e equidade social.

A hipótese condutora do Projeto é a de que tal modelo de desenvolvimento só é possível se houver um nível de participação e confiança entre os indivíduos envolvidos na ação, tal como apontado em pesquisa desenvolvida por Putnam (1996) na Emília Romana, Itália. O empoderamento das associações, sindicatos, entre outras entidades envolvidas no Projeto, começa a revelar os êxitos de ações em marcha que, historicamente, se constituíam em impedimentos ao processo de desenvolvimento. Entre essas ações, destacam-se, por dimensão e/ou subdimensão do desenvolvimento, as enumeradas a seguir.

- a) *História, arte, cultura, memória e turismo*: o projeto tem reforçado as atividades desenvolvidas pela UNEB no interior, a exemplo de todas as ações de requalificação do Memorial Antônio Conselheiro (MAC) e do Parque Estadual de

Canudos (PEC). Esses equipamentos são importantes para o processo de preservação de memória e fomento da renda dentro da dimensão de Turismo do projeto. No que tange às ações de requalificação no MAC, destacam-se: reformas gerais, implantação de uma estrutura para teatro, bem como a instalação de uma exposição permanente sobre a Guerra de Canudos, produzida pelo laureado fotógrafo e documentarista Claude Santos.

Já o PEC mereceu atenção especial na infraestrutura física e viária, tendo inclusive sido instalada uma exposição permanente no “ponto de conforto”, com a mesma qualidade daquela implantada no MAC; No âmbito desta dimensão, foi também criada a Companhia de Teatro de Canudos e feita a adequação física do espaço das apresentações públicas, no auditório do MAC, com aquisição e montagem de equipamentos luminotécnicos, entre outros. Ao lado disso, o turismo poderá ser dinamizado com o projeto de construção da Cidade Cenográfica, apropriando potenciais similares àquele desenvolvido em Pernambuco (Paixão de Cristo na Semana Santa). No caso de Canudos, o objetivo é contar a história da Guerra, em base anual, no mês de outubro. A concepção do projeto permite, entretanto, a utilização dos espaços durante todo o ano, com potencial para criar mais de três mil empregos diretos e indiretos.

- b) *Agricultura sustentável*: destaca-se o trabalho realizado para solucionar um dos grandes problemas que é a queda das plantações de bananas, verificadas anualmente por força dos ventos e que causa grande prejuízo aos agricultores. O projeto implantou uma unidade de banana sob cultivo orgânico, com diversos genótipos, além de um sistema de irrigação experimental por microaspersão, substituindo o antigo sistema por inundação que, além de antieconômico, favorecia a queda das bananeiras. Além disso, implantou-se uma barreira vegetal contra ventos. Os resultados têm sido bastante satisfatórios, com a adoção da nova tecnologia por alguns agricultores, sobretudo porque 70% da economia local é baseada na produção de banana. O dado principal é que, até o momento, não se registrou nenhuma queda de planta.
- c) *Bioma Caatinga*: no que tange à preservação do Bioma Caatinga, foram realizados os levantamentos florísticos do PEC localizado às margens do Açude Cocorobó. No local, apesar da vegetação bastante degradada, ainda se encontram

espécies vegetais de grande importância para o Semiárido. Essas ações estiveram integradas com os estudos de etnoecologia, que se preocuparam em levantar as atividades principais dos pescadores.

4 O PROGRAMA PRODUIR NO CONTEXTO DOS PROGRAMAS PARA COMBATE À POBREZA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE

A pobreza e a desigualdade de renda têm marcado a história econômica e social brasileira e, mais especificamente, a nordestina, notadamente no Semiárido. As formas de enfrentamento desse problema através de políticas públicas, segundo estudiosos do assunto, não têm alcançado seus objetivos.

Para Neiva (2000), o problema das políticas públicas não está na falta de recursos, mas no seu uso inadequado, desconsiderando o estudo da realidade com a participação ampla das comunidades, ou seja, tais políticas têm negligenciado um aspecto fundamental: a mobilização social promotora do empoderamento das comunidades mais pobres. Isso porque desconsideram, historicamente, o conhecimento dessas pessoas, sua capacidade de entendimento do mundo ao seu redor e de proposição de soluções.

É nesse sentido que se apresenta neste capítulo o *Programa Produzir*, com seus objetivos, metas e resultados no Estado da Bahia e suas repercussões no município de Canudos; neste mesmo capítulo, apresenta-se uma experiência inovadora que vem sendo desenvolvida naquele município com um viés participativo objetivando alcances emancipatórios. Esse projeto tenta delimitar fronteiras entre as ações programáticas de cunho ortodoxo e as de cunho heterodoxo.

4.1 PROGRAMA PRODUIR NO CONTEXTO DA BAHIA

O *Programa Produzir* é executado no Estado da Bahia desde 1996, integra uma proposta mais ampla de combate à pobreza rural implementada pelo Banco Mundial e governos estaduais da Região Nordeste do País. Com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, criar emprego e renda e melhorar a vida das populações mais pobres, o programa financia projetos comunitários nas áreas social, de infraestrutura e produção. Os recursos financeiros são do Banco Mundial e do Governo do Estado da Bahia e toda a coordenação técnica é de responsabilidade da CAR.

O Programa com o nome fantasia *Produzir*, têm sido chamado ora de Projeto de alívio à pobreza rural da Bahia, ora Programa de combate a pobreza do interior da Bahia, e se implementou no Estado em três etapas complementares (Tabela 4.1).

Tabela 4.1 – Programa Produzir: etapas, valores e períodos de implantação na Bahia

(US\$1,00)

Produzir	Acordo e empréstimo	Valor BIRD	Contrapartida do Governo do Estado da Bahia	Período
Produzir I	3.917-BR	105.000.000,00	45.000.000,00	16/07/1995 – 31/12/2000
Produzir II - 1º etapa	4.623-BR	54.350.000,00	20.650.000,00	29/10/2001 – 30/06/2005
Produzir II - 2º etapa	7.327-BR	54.350.000,00	20.650.000,00	14/12/2005 – 31/01/2010
Produzir III – Adicional	7.732-BR	30.000.000,00	10.000.000,00	08/12/2010 – 30/07/2013

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da CAR.

O *Programa Produzir* nasce de uma experiência desenvolvida, de 1993 a 1995, pelo PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – Reformulado). Esse Programa vinha sendo desenvolvido em anos anteriores, apresentando equívocos durante a sua implementação e marcado por fraco desempenho (BAHIA, 2000). O PAPP reformulado pretendia ser “[...] desenvolvido com base comunitária” em localidades pobres integrantes da sua área de atuação (BAHIA, 2000, p. 46-47).

Após 18 meses de execução conseguiu: fazer com que 95% dos desembolsos chegassem aos beneficiários; promover o fortalecimento das organizações através do exercício da participação comunitária; implantar 3.178 subprojetos, beneficiar 426.628 famílias e investir U\$ 75 milhões de dólares. (BAHIA, 2000, p.46-47).

Em função do suposto êxito do PAPP-R, o governo do Estado propõe ao BIRD, através de Carta Consulta à Cofix (BAHIA, 2000), a formulação de um novo contrato de empréstimo para um novo programa – o *Produzir I*, com valor global de U\$ 175 milhões de dólares para o período 1996-2000 e com abrangência em 282 municípios (comunidades rurais e urbanas com até 7.500 habitantes), basicamente no Semiárido e em alguns municípios do Oeste. Posteriormente, essa área foi ampliada para atender à Região Cacaueira e, em seguida, todo o Estado da Bahia, exceto a Região Metropolitana de Salvador, perfazendo um total de 415 municípios.

Ainda de acordo com a Carta Consulta, as linhas de financiamento do Programa eram fincadas em três mecanismos: 1) Programa de Apoio Comunitário – PAC: propostas submetidas à Unidade Técnica da CAR, que seleciona, analisa, aprova e transfere recursos para as contas bancárias das associações comunitárias; 2) Fundo Municipal de Apoio Comunitário – FUMAC: as comunidades dos municípios participantes dessas comunidades apresentam propostas aos conselhos municipais do FUMAC (80% representantes dos beneficiários e 20% do poder público municipal e da sociedade civil organizada). Os conselhos aprovam e priorizam as demandas e as enviam à Unidade Técnica (UT), que, após revisão técnica, firma convênio com as associações com liberação de recursos financeiros para as suas respectivas contas bancárias; e 3) FUMAC Piloto – FUMAC P: maior autonomia dos CM, pois, além de priorizar e escolher os projetos, aprovam uma proposta anual de trabalho (com orçamento predefinido), a qual é encaminhada à UT. Os conselhos formalizam convênios com as associações, liberam os recursos para os beneficiários (associações) e fazem acompanhamento da execução.

O *Manual de Operação do Produzir I* (1995) apresenta os procedimentos e condicionantes para os financiamentos às comunidades: a) as propostas de subprojetos devem ser identificadas, preparadas e executadas pelas comunidades representadas por associações; b) o valor máximo de cada subprojeto é de US\$ 50.000, os beneficiários aportam 10% em forma de mão de obra, materiais ou dinheiro; c) as associações podem contratar diretamente a assistência técnica (ATE); d) a seleção do subprojeto é feita em assembleia comunitária e baseada nas prioridades eleitas por votação de todos os membros da comunidade; e) os subprojetos podem ser de vários tipos, genericamente classificados como de infraestrutura, produtivos e sociais.

As avaliações da CAR sobre o desempenho do *Produzir I*, até janeiro de 2000, revelam números expressivos que, no estudo, são problematizados: 1) dos 415 municípios baianos, financiou investimentos em 353; 2) foram implantados 4.880 subprojetos, 78 tipos diversos, beneficiando 620.000 famílias: a) 2.667 – abastecimento de água (sistemas simplificados, pequenas barragens, poços tubulares), com atendimento a 185.000 famílias; b) 530 eletrificação – com atendimento a 25.000 famílias; c) 2.183 vários tipos (outras infraestruturas produtivas e sociais) atendendo a 410.000 famílias (BAHIA, 2000, p. 49).

Em março de 1999, o BIRD procedeu à revisão de Meio Termo da implantação do *Produzir I*, conforme requerimento contido no Acordo de Empréstimo, 3917-BR. Procedeu a visitas e discutiu os relatórios de monitoria e supervisão, bem como o *Relatório Final de Avaliação do Desempenho Físico e de Impacto do Programa Produzir*, e considerou que “a

CAR logrou impressionante salto quantitativo e qualitativo, principalmente com a rápida expansão do número de Conselhos Municipais e a forma transparente como esses Conselhos estão funcionando” (BAHIA, 2000, p. 51). Considerou exemplar a metodologia adotada para a implantação dos Conselhos Municipais e também que os investimentos realizados pelas associações representam as prioridades por elas mesmas definidas, com efetiva participação das comunidades. Além disso, atesta a eficácia e a eficiência do Programa.

A partir dessa avaliação, o governo da Bahia apresenta ao BIRD um novo pedido de financiamento para o chamado *Produzir II*, Programa de Combate a Pobreza no Interior da Bahia. O *Produzir II*, de acordo com informações coletadas com os responsáveis pelo Programa na CAR, não tem diferenças significativas com relação ao *Produzir I*.

Entretanto, o *Produzir II*, notadamente na sua segunda etapa, tem como principal diferença não trabalhar mais com as chamadas linhas de financiamento das primeiras versões (PAC, FUMAC e FUMAC Piloto). De acordo com o *Manual de Operações* dessa nova etapa, o objetivo geral continua a ser a promoção do acesso às populações pobres rurais a uma infraestrutura socioeconômica que contribua para reduzir a pobreza. Isso seria alcançado assegurando investimentos em projetos de infraestrutura, educação, saúde, cultura, meio ambiente, geração de emprego e renda das comunidades; apoio a associações comunitárias, fortalecimento do capital social, estímulo à captação de recursos (BAHIA. *Manual de Operações Produzir II – 2ª etapa*, 2005, p.8).

O *Produzir II – 2ª etapa* abrange 407 dos 417 municípios da Bahia e inclui comunidades indígenas e quilombolas, tendo custo estimado de 40 milhões de dólares para os anos de 2009 a 2011. Ainda de acordo com o referido *Manual*:

O Produzir tem como principais estratégias à descentralização, a participação comunitária, a transparência, a legitimidade das demandas e a sustentabilidade dos investimentos conquistados pelos beneficiários, com base em um modelo de desenvolvimento promovido pela comunidade. (BAHIA. *Manual de Operações do Produzir II – 2ª etapa*, 2005, p. 8).

Os relatórios de avaliações da execução do *Produzir II*, nas suas duas etapas, apresentam resultados e alguns indicadores que demonstram a dispersão geográfica e dos recursos financeiros, fatos que contribuem para a análise obtida na pesquisa empírica desta tese.

Produzir II – 1ª Etapa

No que tange a esta etapa, apresenta-se um sumário executivo que denota supostamente êxitos do Programa (BAHIA. *Relatório Final do Produzir – 1ª Etapa*, 2005, p. 6):

Quadro 4.1 – Sumário das realizações da 1ª Etapa do Produzir (01/07/2001 a 30/06/2005)

Discriminação	Realização
Abrangência	Todo o Estado da Bahia com exceção dos municípios da Região Metropolitana do Salvador
Nº de subprojetos financiados	2.927
Nº de famílias beneficiadas	257.104
Custo total (Estado e BIRD)	US\$ 75,03 milhões
Nº de comunidades rurais atendidas	2.721
Nº de associações comunitárias atendidas	2.589
N de municípios atendidos	390

Fonte: Elaboração do Autor.

Vale a pena registrar nas considerações finais do relatório as seguintes informações:

Ao longo dos anos de sua execução, mais especificamente nos últimos quatro anos, o *Produzir* vem assumindo o contorno ditado pela dinâmica da realidade, cujo traço mais expressivo é a mudança só no papel dos conselhos municipais: inicialmente criados por exigência de uma estratégia metodológica do *Produzir*, grande parte deles vem ampliando os limites do Projeto e começam a se constituir em fóruns de discussão e decisão das políticas municipais, com a nova determinação de Conselhos de Desenvolvimento Municipal.

Esta governança compartilhada entre poder executivo e sociedade civil talvez seja o resultado mais significativo do *Produzir*, embora não seja o único. Além das mudanças qualitativas na vida de milhares de famílias beneficiadas com os subprojetos comunitários, a ocorrência de ações coletivas demandadas pelo Programa amplia e fortalece o capital social das comunidades e dos municípios onde o Projeto se instalou.

É importante assinalar a iniciativa da Bahia em integrar o Produzir a outros Programas e Projetos do Estado, para que, numa ação articulada, potencialize os esforços de combate à pobreza. A experiência contou que ações isoladas de desenvolvimento não têm sido capazes de eliminar a pobreza; um impacto de maior envergadura depende de ações articuladas em

várias frentes, que envolvem muito mais recursos e organizações governamentais: educação, infraestrutura de transporte, saneamento e saúde.

Produzir II – 2ª Etapa

Para esta etapa do Programa Produzir, apresentam-se a seguir alguns dados conclusivos do relatório final da CAR que indicam, igualmente, como na primeira etapa, a dispersão geográfica, financeira e de ações (BAHIA. *Relatório Final do Produzir II – 2ª Etapa*, 2010):

Quadro 4.2 – Sumário das Realizações da 2ª Etapa do Produzir (01/07/2005 à 14/02/2010)

DISCRIMINAÇÃO	REALIZAÇÃO
Abrangência	Todo o Estado da Bahia com exceção dos municípios da Região Metropolitana do Salvador
Nº de subprojetos financiados	2.927
Nº de famílias beneficiadas	257.104
Custo total (Estado e BIRD)	US\$ 75,27 milhões
Nº de comunidades rurais atendidas	2.721
Nº de associações comunitárias atendidas	2.589
N de municípios atendidos	390

Fonte: Elaboração do Autor.

As considerações finais do relatório desta segunda etapa não são aqui levadas em conta, pois se observou que são as mesmas transcritas *ipsis litteris* do relatório da primeira etapa, o que sugere uma avaliação de pouca fidedignidade.

Produzir Adicional (Produzir III)

O Produzir Adicional (Produzir III) com período de execução de três anos (2010/2013) ainda se encontra em vigência. Por essa razão, a CAR ainda não concluiu o relatório de avaliação dos principais indicadores de metas para o período (Quadro 4.1).

Quadro 4.3 – Resumo dos indicadores e metas do Produzir III – 2010/2013

Indicadores	Metas
Nº de Projetos	800
Infraestrutura	100
Geração de renda	300
Apoio a Educação e Cultura	50
Apoio a Saúde e Saneamento	300
Ambientais	50
Nº de Beneficiários	
Famílias	56.000
Pessoas	280.000
Nº de Associações	800
Nº de Municípios	407

Fonte: BAHIA. *Manual de operações do Projeto de Combate à Pobreza Rural – PCPR: Produzir Adicional*, 2012.

No período de execução do Programa Produzir nas suas diversas etapas (1996-2012), foram investidos, em valores efetivamente pagos, de R\$ 679.673.430,87(seiscentos e setenta e nove milhões, seiscentos e setenta e três mil, quatrocentos e trinta reais e oitenta e sete centavos) em 12.342 (doze mil, trezentos e quarenta e dois) projetos nas diversas modalidades. Essa ação, segundo o Sistema de Acompanhamento de Contrato e Convênios - SACC da CAR, teria permitido o atendimento a 1.353.798 (um milhão trezentos e cinquenta e três mil, setecentos e noventa e oito) famílias beneficiadas.

Tabela 4.2 – Caracterização físico-financeira da ação do Programa Produzir na Bahia, 1996 a 2012

Discriminação dos projetos financiados	Famílias beneficiadas	Valor conveniado(R\$)	Projetos conveniados (Nº)	Valores pagos (R\$)	%
Infraestrutura	379.136	198.047.113,90	2.741	111.403.459,57	16,4
Geração de Renda	507.998	132.955.867,25	3.316	161.870.472,14	24,0
Apoio a Educação e Cultura	6.158	4.511.057,45	83	4.468.340,33	0,6

Discriminação dos projetos financiados	Famílias beneficiadas	Valor conveniado(R\$)	Projetos conveniados (Nº)	Valores pagos (R\$)	%
Projetos Ambientais	620	1.085.160,64	6	427.532,31	0,06
Apoio à Saúde / Saneamento	459.886	533.731.979,25	6.196	401.503.626,52	59
TOTAL	1.353.798	870.331.178,49	12.342	679.673.430,87	100,0

Fonte: BAHIA (2013).

4.2 PROGRAMA PRODUIR NO CONTEXTO DE CANUDOS/BA

No caso de Canudos, *locus* desta pesquisa, foram coletadas informações acerca de todos os convênios realizados desde o início do Programa Produzir na Bahia para esse município. Foram realizados 34 convênios a partir de 1996, envolvendo projetos de implantação de energia elétrica e solar, cisterna individual, construção de barragens, unidades de beneficiamento de mel, compra de implementos agrícolas, dentre outros. O total investido foi da ordem de R\$ 2.639.161,93.

Em face de o Programa não apresentar nenhuma referência específica por município, desta maneira não se faz neste item maiores detalhamentos quanto a metodologia, critérios de seleção, etc. Por outro lado, todas as etapas de definição de projetos, execução e acompanhamento são objeto da pesquisa empírica, exaustivamente contemplada no Capítulo 5.

Tabela 4.3 – Relação dos projetos financiados pelo produtor em Canudos-BA

Número do convênio	Associação	Comunidade	Objeto do convênio	Valor pago (R\$ 1,00)
7501	Associação Ideal Moradores Fazenda Riacho do Geraldo, Umbuzeirão	Barriguda	Barragem – construção	45.931,92
116300	Associação Ideal Moradores Fazenda Riacho do Geraldo, Umbuzeirão	Riacho do Geraldo	Barragem – construção	52.078,65
117800	Associação Moradores Fazenda Umburana, Angico e Barriguda	Angico	Barragem – construção	54.335,25
117900	Associação Moradores Unidos Rosário	Rosário	Barragem – construção	44.447,31
128298	Associação Ideal moradores fazenda riacho do Geraldo, Umbuzeirão	Umbuzeirão	Barragem – construção	30.967,20
128398	Associação Ideal Moradores Fazenda Riacho do Geraldo Umbuzeirão	Q. Do Gerônimo	Barragem – construção	22.851,99
133697	Cooperativa dos Irrigantes do Vaza Barris Ltda.	Núcleo II	Implementos agrícolas	10.268,80
120996	Cooperativa dos Irrigantes do Vaza Barris Ltda	Núcleo II	Batedeira de cereais – tração animal	7.968,00
26896	Associação Ideal Moradores Fazenda Riacho do Geraldo Umbuzeirão	Barreiras	Barragem – construção	13.218,50
19496	Associação Irrigantes do Perímetro Vaza-Barris	Pedra branca	Barragem – construção	14.046,90
19596	Associação Produtores Rurais de Canudos	Baixa do Cupira (mandacaru)	Barragem – construção	10.750,50
19696	Associação Moradores Unidos Rosário	Rosário	Barragem – construção	17.423,17
44711	Associação Comunitária Rural de criadores de Caprinos Recanto do Rio	Recanto do Rio	Barragem – ampliação	120.273,98

Número do convênio	Associação	Comunidade	Objeto do convênio	Valor pago (R\$ 1,00)
64804	Associação Moradores Fazenda Alto do Cruzeiro I, II e Trecho	Trecho	Cisterna individual – implantação	92.497,72
64904	Associação Moradores Unidos Canudos	Núcleo I e II	Sanitário residencial – implantação	140.057,06
84604	Associação Pequenos Produtores Rurais Fazenda Calumbi	Calumbi	Energia solar – implantação	129.015,00
84704	Associação moradores fazenda sitio Antônio Jozinio	Sítio Antônio Jozinio	Energia solar – implantação	121.095,00
110603	Cooperativa dos Irrigantes do Vaza Barris Ltda	Núcleo II	Mecanização agrícola – implantação	66.141,00
111503	Associação Desenvolvimento Comunitário do Sítio do Dinho	Sítio do Dinho	Energia solar – implantação	140.715,00
111603	Associação Pequenos Produtores da Fazenda Malhada da Aroeira	Malhada da Aroeira	Energia solar – implantação	91.575,00
112603	Associação Moradores Fazenda Sombrio e Canto da Cacimba	Sombrio – canto da cacimba	Energia solar – implantação	142.875,00
71703	Associação Agropecuária de Pequenos Criadores da Fazenda Penedo	Penedo	Energia solar – implantação	140.715,00
4403	Associação Pequenos Produtores Rurais Fazenda Lagoa da Besta	Lagoa da Besta	Energia solar – implantação	149.490,00
5103	Associação Pequenos Produtores Rurais Fazenda Calumbi	Calumbi do Lucio	Poço tubular – perfuração	10.350,14
15003	Associação Comunitária Agropecuária Caipan	Caipan	Energia solar - implantação	127.125,00
66802	Associação Moradores Unidos Rosário	Rosário	Mecanização agrícola c/ garagem – implantação	50.523,97
27602	Associação Moradores Fazenda	Barriguda	Energia solar –	74.806,20

Número do convênio	Associação	Comunidade	Objeto do convênio	Valor pago (R\$ 1,00)
	Umburana, Angico e Barriguda		implantação	
27702	Associação Moradores Fazenda Várzea Cumprida	Várzea comprida	Energia solar – implantação	86.596,20
30102	Associação Ideal Moradores Fazenda Riacho do Geraldo, Umbuzeirão	Riacho do Geraldo – Umbuzeirão	Energia solar – implantação	103.966,20
505	Associação Moradores Povoado São José	Serra Vermelha, São José	Energia elétrica – implantação	15.865,00
48506	Associação pelo Desenvolvimento de Canudos	Canudos – sede	Sanitário residencial – implantação	104.853,94
74006	Associação Pequenos Produtores Rurais fazenda Calumbi	Calumbi do Lúcio	Sist. Conv. Abast. Água – dessaliz.	228.831,41
30108	Associação Apicultores de Canudos	Núcleo II	Unidade de beneficiamento de mel – implant.	81.737,03
Total			34	2.684.108,04

Fonte: Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR. Disponível em:

<http://www.car.ba.gov.br/municipios/resultado_convencios.asp?convencio=044711>. Acesso em: 10 de jun. 2012.

5 PROGRAMA PRODUIR EM CANUDOS/BA: DILEMAS DO DESENVOLVIMENTO NO SEMIÁRIDO

Neste capítulo, faz-se a apresentação dos resultados da pesquisa (os achados), classificando as falas dos diversos sujeitos participantes. A partir dessas manifestações, buscou-se integrar as falas e sintetizar posicionamentos. Assim apresentando, fez-se a representação social daqueles atores, fazendo-se a análise do discurso e do conteúdo, visando facilitar também a sua análise sobre os temas e fazer a ponte com seu referencial teórico.

Portanto, neste capítulo, é apresentada a percepção dos sujeitos entrevistados, tendo como gerenciamento a questão básica enfatizada neste estudo, a partir do *Programa Produzir*:

A pesquisa, utilizando a entrevista, procurou ouvir os atores das três representações interdependentes e complementares: as associações comunitárias; os dirigentes e técnicos do Programa Produzir em nível estadual (ex e atuais); os técnicos do Programa Produzir em nível regional (ex e atuais). Este procedimento apresentou razoável produção de informações para a compreensão das perguntas acima formuladas.

5.1 ANÁLISE DO DISCURSO DOS DIRIGENTES E TÉCNICOS EM NÍVEL ESTADUAL

Foram entrevistados dois Engenheiros Agrônomos e um Economista, baianos, com idade superior a 50 anos, com vivência e experiência técnica, todos tendo atuado diretamente na coordenação do programa, sendo que, atualmente, dois deles participam ainda diretamente de atividade de coordenação, e um deles exerce atividade de destaque no Estado. Nenhum deles tem filiação partidária ou ocupa cargos no poder legislativo.

Concepções e Objetivos do Programa Produzir – As revelações das *falas* dos três entrevistados, responsáveis, coordenadores ou técnicos do Produzir na Bahia (ex e atuais) dão conta de enunciados, afirmações, resultados e contradições da *performance* do Programa na Bahia. As questões levantadas apresentaram informações valiosas, não só para a compreensão dos eixos dessa política pública, assim como para subsidiar a compreensão dessa mesma política em nível estadual no município de Canudos, mas, sobretudo, para responder ao problema e objetivos desta investigação acadêmico-científica.

A pergunta de partida recaiu sobre a necessidade de compreender quais eram de fato os objetivos do *Programa Produzir*. Para a maioria dos entrevistados, o objetivo maior dizia respeito à promoção e ao fortalecimento do capital social/empoderamento, seguido da promoção e do fortalecimento das comunidades. Destacaram, ainda, o apoio às comunidades rurais e pequenos agricultores como também, a possibilidade de contribuir para redução do índice de pobreza rural, como assevera o Gestor Central 1:

O princípio maior do programa é o fortalecimento do capital social e o programa acessa as comunidades através de uma base material que são os projetos. Não dá para trabalhar o fortalecimento do capital social sem uma base material que aglutine as pessoas e essa base vai justamente às demandas dessas populações, porém o princípio maior é o fortalecimento do capital social. [...] Levar essas populações a um aprendizado de como demandar, de como executar, de como exercer seus direitos, de como se organizar para buscar seus direitos, suprir as carências, trazer as políticas públicas para o município, para a comunidade. (Gestor Central 1).

A diferença entre o *Produzir* e outros programas promovidos pelo Estado foi problematizada, visando perceber elementos que o destacassem de outras experiências similares. Por meio das entrevistas realizadas, foi possível identificar, nas narrativas dos sujeitos, várias diferenças, entre as quais, a participação da comunidade, metodologias e o foco nas associações comunitárias. Contudo, a questão da descentralização dos recursos financeiros ganhou relevância nas narrativas dos sujeitos entrevistados.

Neste sentido, vale ressaltar as assertivas do Gestor Central 2:

O Produzir em nível de estado não tem nenhuma estrutura do Estado que faz uma descentralização como o Produzir faz de uma forma bem simplificada tanto em termo de documentação como na agilidade na liberação de respostas, não passa pela PGE. Se for fazer um convênio com a Secretaria de Cultura passa pela PGE e demora 1 ano e aqui na CAR não passa porque temos Assessoria Jurídica que dá o parecer. Usamos PGE aqui para questões salariais e de Estatuto, mas não Convênio. (Gestor Central 2).

Levantada a questão se o *Programa Produzir* tem estimulado um processo de participação das comunidades, indagou-se sobre a forma como elas fazem escolhas para o desenvolvimento, isto é, um desenvolvimento sustentável capaz de promover a eficiência econômica, a preservação ambiental e a equidade social. De outra maneira, é um desenvolvimento que se preocupa com as gerações de hoje e as do futuro?

Os entrevistados não explicam claramente as ações com as quais o programa tenha incentivado a participação das comunidades. Contudo, apresentam aspectos, extraídos de suas narrativas, que dificultam esses processos, a saber:

- i) Foi prejudicado quanto ao atendimento de carências imediatas;
- ii) A abrangência do Programa fragiliza a participação;
- iii) As ações foram pontuais, com resultados pouco satisfatórios;
- iv) Houve centralização na condução por parte do técnico regional;
- v) Pouco sentido de associativismo nas comunidades;
- vi) Pouco controle das associações.

Nesse sentido, os Gestores Centrais afirmam:

[...] depende de quem está conduzindo lá na frente - os regionais. Se tiver um técnico regional comprometido, uma chefia boa avança mais; quando não, o negócio não anda. E nossos projetos, os impactos ambientais são muito pequenos, nós tentamos atenuar esses impactos. Mas onde é possível avançar, onde o poder local também tem abertura a gente avança. (Gestor Central 2).

Na verdade, o atendimento tem sido muito nas carências imediatas. Apesar de que, o discurso do programa, quando ele incentiva essa busca pelo fortalecimento do capital social, ele incentiva a formalização dessa organização para ela encaminhar seus pleitos não só para o Programa Produzir mais ir atrás de outras políticas públicas, tem toda uma fragilidade que atribuo ao gigantismo do programa – sua abrangência – não permite que seu modo operacional, sua metodologia, esses princípios não sejam realizados de maneira satisfatória porque um programa que se propõe combater a pobreza e atua em 407 dos 417 municípios baianos deixa qualquer metodologia frágil, pois o Estado não tem esse alcance, uma dispersão muito grande de esforços e investimentos e termina que os investimentos ficam muito pontuais. Então, numa comunidade rural, o programa chega, faz uma casa de farinha e vai embora o que compromete muito esse fortalecimento do capital social. Se olharmos a base organizativa, tem um legado que o Produzir deixa na Bahia, porque hoje toda comunidade sabe que, para ter acesso às políticas públicas, ela precisa estar organizada e formalizada enquanto organização e que, quando nós começamos, não existia. Mas tem toda essa fragilidade que atribuo a essa área de abrangência. Então, as ações são pontuais e seus resultados nem sempre satisfatórios. (Gestor Central 1).

Percebe-se que o Gestor Central 3, diferentemente dos Gestores 1 e 2, infere, de certo modo, o dilema da pouca participação para a emancipação e o desenvolvimento das próprias comunidades. Veja o que ele diz:

O ponto principal é o pouco sentido de associativismo nas comunidades e o controle das associações, em que pese todas as avaliações feitas e que precedem a implementação dos projetos, podendo significar na aprovação ou não do pleito. (Gestor Central 3).

Visando elucidar uma possível rigidez em manter a eficiência da execução do programa em função dos acordos, dos órgãos financiadores, buscou-se compreender de que maneira a participação comunitária (que requer tempo próprio nas suas discussões e negociações) poderia limitar essa participação em privilégio à eficiência. Os entrevistados levantam três questões desestabilizadoras, que afetam a participação, quais sejam: i) prazos de convênios, ii) pressão política; e iii) exigências de órgãos financiadoras.

Convém expor a opinião do Gestor Central 1 a esse respeito:

Os prazos, é claro que eles comprometem. Como eu disse anteriormente, que o princípio maior do programa é o fortalecimento do capital social, e isso não se faz com prazo estabelecido. Então, é celebrado um termo de acordo para o programa de 4, 5 anos e é naquele prazo que deverá se realizar tudo, os investimentos, todas as ações sociais e todas as ações de capacitação, é naquele prazo estabelecido; e ele tem data estabelecida para acabar. Então se consegue alcançar bons resultados com alguns grupos populacionais que já vêm com outras experiências com igreja, com sindicato – nesses ,consequimos avançar, mas, em outros que ainda não passaram por essa experiência, não conseguimos avançar tanto. (Gestor Central 1).

Nessa mesma linha, assevera o Gestor Central 2:

Essa participação é importante para o programa, e buscamos ao máximo preservar isso, mas tem certas situações que dificultam como prazo para convênio e pressão política, mas nós tentamos fazer o melhor possível, mas nem sempre é possível. (Gestor Central 2).

Gestão do Programa Produzir – Um repertório de projetos é financiado pelo programa em regiões diferentes do Estado e em comunidades com diferentes tipos de carências e necessidades. Desse modo, procurou-se entender, como tais projetos e os critérios são definidos e posteriormente aprovados pela CAR. Constatou-se entre outros, por meio das narrativas dos entrevistados, as seguintes condições: i) encaminhamento da solicitação ao programa pela associação comunitária, ii) verificação técnica sobre a legitimidade da solicitação e condições técnicas mínimas para implantação do projeto, como condições

primeiras; iii) a aprovação em instâncias deliberativas, iv) comunidade com representação atuante, por sua vez, enquanto condições secundárias.

A esse respeito, esclarecem os Gestores Centrais 2 e 3:

A proposta que está no manual do programa é que esses projetos sejam aprovados em instâncias deliberativas municipais chamadas de Conselhos Municipais ou Colegiados Territoriais mais nem sempre ocorre assim. [...] desde o início teve a proposta dos conselhos.

Tinha uma parte que já era liberada através dos conselhos e outra era fora dos conselhos onde já existiam as associações. Aí os conselhos foram avançando e foram implantando mais conselhos. Nós hoje estamos com 349 conselhos municipais, mas nem todos funcionam a contento, é uma minoria que funciona em função das próprias lideranças que desmoralizam o conselho. Ao invés de participar, eles tentam desmobilizar o conselho, o chamado mau político. (Gestor Central 2).

Os subprojetos são apresentados, obrigatoriamente, pelas associações comunitárias e são incluídas toda a sua documentação e a do presidente. A fase 2 corresponde à “avaliação de demanda” com visita à comunidade, visando comprovar a existência da associação e se a demanda foi efetivamente feita pelos participantes da associação; isto é feito em uma assembleia. A fase 3 corresponde a análises técnicas e financeiras, objetivando comprovar a factibilidade da demanda. Finalmente, após aprovado, é assinado um convênio entre a associação e a CAR.. (Gestor Central 3).

Por outro lado, o Gestor Central 1 apresenta uma versão que denota a influência política nessas definições e aprovações dos projetos pela CAR:

Aquele grupo organizado encaminha uma solicitação para a CAR com seu pleito. A quantidade de solicitações que chegam à CAR claro que dá um volume de recurso bem superior ao que o programa oferta, tem que ser selecionado. Então, se seleciona através das representações dessas populações, principalmente as representações políticas. Grupos populacionais que têm representações mais atuantes, terão mais acessos do que as representações menos atuantes. Com esse critério, são selecionadas as solicitações para serem avaliadas em campo pelos nossos técnicos de campo, indo lá confirmar se a solicitação é legítima, se a população mesma que escolheu partindo aí para as condições técnicas, que não é estudo de viabilidade, mas, sim, condições mínimas para que aquele investimento seja realizado como: se tem o interesse da comunidade, se tem condições mínimas técnicas para implantação e, sendo assim a avaliação é considerada viável. O número de solicitações avaliadas também é muito grande para o número de recursos que o programa pode alcançar. A segunda seleção é baseada na pressão das suas representações. A população, que tem seus pleitos e pressionam seus representantes, seja municipal ou legislativo, tem muito mais *chances* de ter seu pleito selecionado. (Gestor Central 1).

No decorrer da implementação do *Produzir*, inovou-se com a implantação de um Banco de Projetos, objetivando dar maior celeridade aos processos de definição de demanda/celebração de convênio. Constituiu-se numa coleção de projetos pré-elaborados com dimensionamento e custo. A questão que se coloca para os entrevistados é de que forma esses projetos, de certa maneira, poderiam definir *a priori* aqueles projetos que deveriam ser implantados no local em detrimento das escolhas legítimas dos beneficiários? A esse respeito, posiciona-se o Gestor Central 3:

O banco de projetos foi feito visando facilitar a associação, pois a mesma teria que mandar elaborar o projeto, o que dificultaria sobremaneira o atendimento. Os projetos padrão foram definidos em função da demanda, e servem também para facilitar o trabalho de avaliação e acompanhamento físico financeiro do convênio. (Gestor Central 3).

A respeito da importância e do aspecto negativo da implantação do banco de projeto, o Gestor Central 2 sinaliza para o seguinte perigo:

Projeto padrão é um meio em que se a pessoa não souber conduzir termina induzindo a aceitarem o projeto. É uma ferramenta boa porque agiliza, mas, se não usar com cuidado – é uma faca de dois gumes –, pode induzir para aquele projeto. Nós trabalhamos com essas 2 linhas: os projetos padrões e onde não há possibilidade, claro, faz o projeto específico para cada coisa, mas é uma coisa que deve ser utilizado com cuidado, se não você induz a pessoa a aceitar aquele projeto. (Gestor Central 2).

A implantação do banco de projeto, por sua vez, é valorizada pelo Gestor Central 1. Assim, ele diz:

A necessidade de se criar um banco de projetos, Projeto Padrão – CAR, como nós chamamos, veio justamente ao perceber que esses grupos populacionais não têm condição de fazer uma solicitação de investimento e já apresentar um projeto. Por outro lado, a estrutura de Estado não teria capacidade de resposta de fazer projeto a projeto para cada grupo populacional no desenho desejado, o que seria ideal, isso comprometeria completamente a agilidade do programa. Então, no início, se teve a ideia de formar um banco de projetos em cima das próprias solicitações existentes, se chegou a um desenho de projetos de pequenas agroindústrias, dimensionado conforme a capacidade de gestão dessas populações. (Gestor Central 1).

Entretanto, ele mesmo adverte:

A ideia quando se criou o banco de projetos foi isso, mas a pressão de agilidade do programa por ser o programa que naquele momento por alguns anos era o único programa que estava no meio rural, à pressão de atendimento era muito grande, então, praticamente de forma grosseira, esses projetos viraram carimbos, pois serviam para todas as comunidades e que precisa ser revisada urgentemente. A pressão era muito grande para o atendimento. “É esse mesmo, não precisa outro”. O receio deles de perder aquela *chance* que estavam tendo. Quer dizer, houve pecado dos 2 lados, do Estado, dos técnicos do Estado e da própria comunidade. Sabiam que, se aceitassem aquele padrão, na mesma semana o convênio estaria assinado e o dinheiro estava na conta. (Gestor Central 1).

Ampliação da área de atuação – Uma questão fundamental é a ampliação desmedida da área de atuação do Programa. No início, sua área de abrangência era mais restrita; depois, foi ampliada. Perguntou-se o modo de entender aos entrevistados:

- i) Que tipo de benefício essa ampliação promoveu para os beneficiários?
- ii) Essa ampliação poderia ensejar uma dispersão dos recursos e, desta forma, não criar condições efetivas para o desenvolvimento local para as comunidades mais necessitadas, dado que o volume de recurso não foi ampliado com essa decisão?

As respostas a essa questão tão emblemática para o êxito do programa está sumarizada nas *falas* dos sujeitos: ampliação do atendimento para comunidades fora do Semiárido; dispersão dos recursos; comprometimento da metodologia (associativismo); benefícios pontuais. Problematicando melhor essa questão, são apresentados extratos relevantes das narrativas dos entrevistados. Assim é que o Gestor Central 2 falou:

Inicialmente, o atendimento era para o semiárido, depois para todo o Estado com exceção da região metropolitana, e região sul do Estado. Mas, com a crise do cacau, que deve ter uns 12 anos, em que o Estado, pra dar uma resposta à crise na região cacaueira, estendeu a ação do Produzir para o sul, extremo sul e baixo sul. Isso não trouxe nenhum benefício para a região e nem para o programa porque você dispersou recursos. Era uma região onde as pessoas trabalhavam muito com a CEPLAC, com produtor individual, não existia nenhum associativismo na região, e isso dificultou demais nosso trabalho na região sul do Estado, e o trabalho continua nessa região.

Os recursos foram os mesmos. [...] Pulverizou. Diminuiu (a eficiência do projeto, para atingir o foco da pobreza.), pois pulveriza. Tem de ser feito o contrário, tem que concentrar recursos e não pulverizar. (Gestor Central 2).

Do mesmo modo, o Gestor Central 1 destacou questões fundamentais para contestar essa ampliação:

[...] se promoveu o acesso a mais populações, inclusive as mais distantes, aquelas mais esquecidas pelo poder público. Os recursos foram ampliados, mas não na proporção. E qual foi o prejuízo? O desenvolvimento local não é considerado por que as ações são pontuais e descoladas desse desenvolvimento, dessa política e de outras ações. (Gestor Central 1).

De outro modo o Gestor Central 3, argumentou que a ampliação da área de abrangência foi justificada apenas, com base no atendimento a um número maior de beneficiários.

No início do programa, ele se restringia ao Semiárido definido pela SUDENE, posteriormente foram paulatinamente abrangendo áreas de pobreza do Estado até abranger todo o Estado. Apesar de haver dispersão de recursos, atendeu-se a um maior número de entidades necessitadas de apoio. (Gestor Central 3).

Os entrevistados afirmaram que, apesar da abrangência, o programa, ao pretender o atendimento a todo o Estado, exceto Salvador e Região Metropolitana, violou a prioridade em termos contratuais com o BIRD, voltada para aqueles cem municípios com menor IDH, o que, de certa maneira, tornaria relativos os efeitos danosos da dispersão dos investimentos. Entretanto, vale observar a constatação inequívoca do Gestor Central 1:

O termo de Acordo e Vigência, tem como prioridade os 100 municípios com menor IDH, porém, na prática, prevalece o critério das populações onde suas representações pressionam mais o Governo do Estado para atender aquela população. O que nem sempre dá esse equilíbrio entre os 100 municípios mais pobres concentrarem mais investimentos, podendo acontecer o contrário na seleção. (Gestor Central 1).

As ingerências políticas na implementação do *Programa Produzir* foram majoritariamente constatadas pelos beneficiários diretos do programa em Canudos. Tentando problematizar essa questão, com os dirigentes e técnicos responsáveis pelo Programa em nível estadual, um deles não soube responder, outro constata a real ingerência, e outro considera uma mediação legítima dos políticos a relação entre as associações.

A explicitação dessa questão advém da seguinte pergunta: é possível se verificar que houve ingerências políticas no Programa? Há evidências de que políticos tenham sido

beneficiados? Dois dos entrevistados explicitaram com mais clareza o que expõe o quadro anterior.

Por um lado, o Gestor Central 3 considera relativa essa ingerência com os possíveis efeitos positivos de uma análise técnica realizada após as indicações, assim afirmando:

Os políticos servem de elo de ligação entre as comunidades e a CAR. A indicação é legítima porque de outra forma não teriam meios de apresentar os seus projetos (demandas). Entretanto as análises são feitas de acordo com os critérios do programa, e aprovados aqueles que se enquadram nas normas. (Gestor Central 3).

Já o Gestor Central 1 aponta mais elementos que esclarecem melhor esse tipo de ingerência:

Existe porque essa população atendida por esse programa não é diferente do resto da população do país. Existem as ocorrências são constatadas e tomadas as providências. O que eu considero é que as ocorrências são poucas considerando a dimensão do programa. O agente financeiro do programa, o Banco Mundial, contratou o Tribunal de Contas do Estado da Bahia para auditar o programa em campo. Então, o Tribunal de Contas não recebe os dados da coordenação e analisa; pelo contrário, ele vai a campo, na comunidade onde está sendo realizado o programa, para fazer as apurações. Quando são constatados desvios de recursos, a CAR encaminha essas associações para a justiça. [...] No meu ponto de vista, quando uma associação comete um ato ilícito é por ingerência política, na maioria das vezes. É o político assentado com a empreiteira, que pressiona o presidente da associação, que ainda pode ser o cabo eleitoral desse político porque é a realidade, está lá, e o programa não pode mudar. Então, acontece. (Gestor Central 1).

Ao ser questionado se existia ou existem associações que são comandadas por político, de maneira ambígua, ele afirma:

Não, formalmente não. Mas existe. Em um programa dessa dimensão, nessa área de atuação, encontramos todas as situações. (Gestor Central 1).

Aprofundando com mais vigor a importância da tomada de decisão pelas comunidades, a respeito das opções estratégicas para o desenvolvimento local, vez que não houve a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável, os entrevistados foram instigados a se posicionarem com a questão formulada:

– Os beneficiários participam efetivamente das escolhas via associações, ou os presidentes eventualmente assumem um papel mais preponderante?

O Gestor Central 3, de maneira sintética e pouco problematizadora, assim se manifestou:

É prevista uma reunião inicial, com a presença dos participantes da associação para validação da solicitação. Inúmeros casos foram rejeitados pela assembleia e imediatamente substituídos por outras solicitações definidas pelos associados. (Gestor Central 3).

Todavia o Gestor Central 2 inscreve a tomada de decisão pelas associações, necessariamente, numa reunião com a comunidade e não pelo presidente da entidade; assim, ele comentou:

Essa decisão do projeto mais adequada é feita uma reunião com a comunidade. Não é feita pelo presidente. É uma exigência do programa para que seja feita essa reunião com a comunidade. Vamos à comunidade, vê se o projeto tem viabilidade, se tem os requisitos necessários e a partir daí, você confia viabilidade e se aquilo é prioridade para aquela comunidade. Muitas vezes, o presidente pode pedir um determinado projeto, mas, chegando lá, eles dizem que não é isso que a gente quer não, o que queremos aqui é outra coisa, e aí você vai e muda o projeto. [...] O conselho tem o papel de priorizar porque, quando tem muita demanda, o papel é priorizar. (Gestor Central 2).

De outra maneira, constata-se que a tomada de decisão é verificada não apenas pela associação em reunião plena, conforme os argumentos do Gestor Central 1:

Temos tanto uma, quanto outra situação. Quando uma comunidade tem certa prática de mutirão (romaria, missa), ou seja, algum exercício de participação, não acontece do presidente da associação tomar as decisões e encaminhar tudo sozinho. Quando a população não tem essa prática e o programa por alguma razão não consegue incentivar, termina o presidente da associação tomando as decisões e a comunidade justifica porque ele sabe falar sobre o assunto, ir à agência do banco, ir às reuniões gerais. [...] o próprio programa prevê e tem recursos para isso. (cursos de capacitação para melhorar o nível de participação e escolhas), a CAR tem feito, mas o alcance é muito pequeno devido ao tamanho do programa. Desde o ano passado, está acontecendo com intensidade muito forte. Ao celebrar o convênio, tem que reunir a comunidade toda não só a diretoria da associação, para mostrar o convênio. (Gestor Central 1).

Plano de desenvolvimento local sustentável – No decorrer das entrevistas, observou-se que não houve um mecanismo que definisse as opções estratégicas e ações integradas para o desenvolvimento local. Dessa maneira, os entrevistados foram instigados a refletir sobre essas questões:

- i) Existe a preocupação da elaboração, pelas diversas associações, de um plano de desenvolvimento local sustentável para que não se estimulem as solicitações de interesses imediatos e difusos que não promovam o desenvolvimento de fato?
- ii) Dessa maneira, como evitar que, finda a execução de um projeto ou determinada ação, e conseqüentemente o final deste, se revigore o ciclo de pobreza?

De maneira geral, o resultado dessa reflexão apresentou contradições entre os entrevistados, mas o que se constatou foi a ausência de ações planejadas e integradas para o desenvolvimento local, em lugar de escolhas difusas para atendimentos emergenciais ou ações previstas em um banco de projeto, facilitador de ações que cumpram prazos mais eficientemente previstos nos acordos do programa.

O Gestor Central 3 informou que não é prevista pelo programa a elaboração do plano, salvo em algumas situações:

Os projetos são liberados de acordo com as normas constantes do Contrato de Empréstimo, e no caso do PRODUIR não é prevista a elaboração de plano de desenvolvimento das localidades, apenas nos municípios que eram atendidos pelo FUMAC. Havia uma preocupação quanto ao desenvolvimento das localidades, entretanto não havia estudos, pois no financiamento não havia previsão de recursos para custeá-las. (Gestor Central 3).

O Gestor Central 1, contrariamente, afirma que há previsão, mas aponta dificuldades para este fim:

Na matriz de gestão do programa é previsto isso, pois surgiu a evolução da metodologia do próprio programa no sentido da participação. Iniciou-se com associações isoladas em seguida, a proposta veio dessas associações se organizarem no Conselho Municipal para que nele houvesse construção do Plano de Investimento do Município no sentido de conexão entre um investimento e outro, e, assim, deixar de ser isolados e a própria população priorizar. Então, os Conselhos Municipais formados por todas as associações, e mais a participação de todos do município juntamente com a Igreja, órgãos de Estados, Promotoria Pública, ou seja, se elencar com tudo que a comunidade precisava e as próprias associações selecionando o que seria o plano de investimento pensando no desenvolvimento local combinando investimentos. Houve implantação em mais de 300 municípios, elaborando o plano para ir atendendo ao modo que ia sendo hierarquizado. Mas as representações políticas quebraram o acordo, chegando ao ponto da equipe técnica suspender a discussão para evitar problemas com a possibilidade de não ser executado o plano de investimentos municipal. Após a parada, a discussão está sendo retomada com seguintes questionamentos: “é possível politicamente a retomada da discussão, tendo a população participando dos debates, eleger e construir o plano e depois não poder garantir o acordo? (Gestor Central 1).

Finalmente, o Gestor Central 2 define com clareza essa situação:

Nós inicialmente, no programa, começamos a fazer isso, mas depois se perdeu. Nós estamos negociando agora com o Banco Mundial, um próximo acordo de projeto que não é mais Produzir, agora é um chamado PDRS - Programa do Desenvolvimento Regional Sustentável, onde essa coisa do plano de desenvolvimento, que é importante porque dificulta as ingerências, trabalha mais com o desenvolvimento do município e o regional. Mas isso é uma nova proposta do programa, está previsto e no programa atual também tem, mas se perdeu, o que a gente chamava de Plano de Investimento Municipal, mas acabou se perdendo muito. (Gestor Central 2).

Educação e Emancipação – Uma questão central da pesquisa foi a preocupação com a ação transformadora da política pública, e, com isso, a conquista de processos emancipatórios e indutores da sustentabilidade de efeitos virtuosos, para um modelo civilizatório de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, os entrevistados se debruçaram sobre a seguinte questão:

– Existe uma preocupação de que o processo de desenvolvimento, ensejado pelo *Produzir*, se transforme num processo educativo, que emancipe as comunidades livrando-as, pois, da tutela do Estado? Que métodos foram aplicados para esse fim?

O resultado dessa reflexão é o que se demonstra a seguir, inicialmente pelo Gestor Central 2:

Isso é o principal do Programa Produzir, essa emancipação para que as comunidades aprendam a ir buscar recursos em outras fontes, como Governo Federal, governo do Estado. O que fazemos no Produzir é plantar aquela semente e o projeto é o veículo, é o meio para que as pessoas aprendam a usar os recursos públicos. O da visita a campo é um processo educativo, processo de capacitação. Além dos encontros que fazemos, ainda cada supervisão durante a execução do convênio existe uma preocupação com a capacitação. (Gestor Central 2).

Essa reflexão produz uma análise sintética do incipiente grau de preocupação com a questão em foco, a partir da constatação do Gestor Central 3:

A própria filosofia do Programa preconiza esse processo de emancipação. Entretanto o Banco imaginava um desenvolvimento maior do que demonstrou a realidade. Isto fez com que houvesse pouca absorção deste processo. (Gestor Central 3).

Fechando a reflexão a respeito das conquistas de processos emancipatórios, o Gestor Central 1 assim se pronuncia:

Quando falo do princípio maior do programa, que é o fortalecimento do capital social, é, nesse sentido, o ideário do programa; passa por aí, embora, na prática, não se obtenha esse resultado. Quando o programa é desenhado para a população própria solicitar, ela própria consultar o convênio e ela própria executar e prestar contas desse recurso público, o sentido educativo é de prepará-la para aprender todos os espaços e pleitear investimentos e ações de outros programas. É prepará-la para isso e nem sempre se alcança esse resultado. [...] Não tem nenhum método específico. O método sempre é uma capacitação mais imediata onde informa ao grupo populacional que, para ter acesso ao recurso público, é necessário se organizar, fazer uma eleição de diretora, fundar uma associação, ter um estatuto, um regimento, e ao longo da execução do projeto, aprende a fazer gestão de recursos financeiros numa agência bancária, pagar empreiteiro, coletar preços, pagar fornecedor, juntar comprovante para prestar contas porque o Tribunal de Contas vai à comunidade ver o gasto, receber o Tribunal de Contas, saber demonstrar como foi gasto o dinheiro por meio dos comprovantes. Agora, se o programa atuasse em área menor, o conjunto de ações educativas para o fortalecimento do capital social teria um resultado mais satisfatório, devido à abrangência do programa, que chega a fazer por ano 1.200 convênios e que recebeu mais de 10.000 solicitações no ano, mostrando que tudo é muito gigante no programa. Tem ano que recebem 6.000, 5.000 solicitações, sendo possível tal informação devido ao sistema informatizado para fazer o registro desses dados. (Gestor Central 1).

Mudança no Quadro da Pobreza – Um programa de combate ou alívio à pobreza precisa ser avaliado pelos seus beneficiários diretos. É preciso que os dirigentes do programa acompanhem essa avaliação, até mesmo para corrigir rumos e metodologias. Dessa maneira, os três entrevistados foram estimulados a refletir sobre a questão: Em geral, considera-se que os beneficiários têm uma percepção clara de que o *Programa Produzir* mudou ou está mudando o quadro da pobreza (alívio) como é anunciado nos documentos oficiais?

A essa questão, o Gestor Central 2 é enfático:

É muita pretensão do programa. [...] Eu acho pretensão demais o programa querer isso porque se você comparar o recurso do programa com o PIB do Estado é uma gota d'água no oceano. [...] Poderia ter um impacto, mas é muito pouco pra ter esse impacto de reduzir a pobreza. (pelo fato de ter ampliado a abrangência de cem municípios para quase todo Estado). (Gestor Central 2).

O Gestor Central 3 respondeu essa questão de forma difusa, não fornecendo elementos concretos para entender a percepção dos beneficiários:

Dentro das suas limitações, os beneficiários diretos têm esta percepção, já que são beneficiados pelo resultado dos projetos, sobretudo os de abastecimento de água através de sistemas simplificados ou cisternas, os de

banheiros, os de casas de farinha que beneficiam diretamente e de forma imediata os produtores etc. (Gestor Central 3).

Entretanto o Gestor Central 1 deu pistas para um desconhecimento dessa questão, o que sugere um instrumento avaliativo com os beneficiários do programa para elucidar a respeito do alcance do seu principal objetivo:

Isso vai ter uma variação. As comunidades rurais com maior participação, que estão em busca de sua cidadania têm uma avaliação clara do programa, se beneficiou ou não e o que faltou enquanto as comunidades que ainda não têm esse exercício de participação, elas sabem que foi feito um serviço de água na comunidade, porém não sabe ao certo quem fez, se a casa de farinha trouxe mais renda e se contribuiu de alguma forma quanto mais fazer uma avaliação se contribuiu para a redução da pobreza. Sendo assim, há uma variação entre comunidades. (Gestor Central 1).

A questão anterior foi problematizada mais ainda, quando se fez refletir sobre o caso específico de Canudos com 15.000 habitantes, índices socioeconômicos precários, com 34 convênios executados e um aporte de recursos da ordem de R\$ 2.639.161,93 milhões. Refletiu-se, então, se há uma avaliação da situação socioeconômica daquela situação antes e durante o projeto.

O Gestor Central 1 afirmou categoricamente:

Não. É feita uma avaliação mais geral, formal. Não existe a prática de avaliar o perfil de entrada e durante. Essas coisas só são feitas para as formalidades no período de acordo. (Gestor Central 1).

O Gestor Central 2 não tem informação sobre o município de Canudos, mas coloca algumas questões generalizantes:

Especificamente de Canudos não. [...] Nós fizemos em 2005 uma pesquisa pela Fecamp – Fundação Estadual de Campinas em nível do Estado, onde mostra alguns impactos do programa realmente. [...] Energia elétrica, o Produzir na época trabalhava muito com energia e depois do "Programa Luz para Todos". O Programa parou de financiar, mas só a título de exemplo a parte de energia, a pesquisa mostrou o seguinte: o impacto dessa energia na comunidade, por exemplo, eletrodoméstico, assistir televisão, geladeira, escola começou a funcionar à noite, abriram comércios que não existiam. Então, assim, só um exemplo os impactos realmente foi... (Gestor Central 2).

No caso de Canudos, verifica-se que foram realizados muitos convênios para implantação de energia solar, mas, em pouco tempo, foram desativados porque a comunidade não possuía recursos para aquisição da bateria, uma peça fundamental para o seu

funcionamento. Questionado a esse respeito, o Gestor 2 reitera o que seguidamente tem sido declarado sobre a interferência política e assim assevera: “Porque vai ao padrão, onde é mais fácil e se a pessoa não tiver cuidado e a interferência política, a pessoa tenta ser induzida também” (Gestor Central 2).

5.2 ANÁLISE DO DISCURSO DOS TÉCNICOS DO PRODUIR EM NÍVEL REGIONAL (EX E ATUAIS)

A percepção do Produzir a partir da visão de gerentes e técnicos em nível regional aponta uma análise da realidade mais distinta e complementar daquelas contextualizadas pelo nível estadual e pelos beneficiários diretos do programa. Essa análise foi enriquecida pelas divergências de compreensão entre os 2 entrevistados. Seja pelo engajamento político-partidário, filiado ao partido no poder, seja pela implicação mais direta no poder político local, seja pelo conhecimento mais detalhado dos objetivos centrais do programa.

Definição dos Projetos – O conselho municipal, composto por membros das associações, elaboraria um PIN – Plano de Investimento Municipal, que priorizaria as necessidades de cada comunidade. Seria um instrumento basilar em cada município da região. No caso de Canudos, um dos entrevistados afirma a sua existência, situando-o da seguinte maneira:

Então era pelo PIN que agente fazia as escolhas de ações em cada localidade. No município que não tinha o PIN, não tinha o conselho, aí as associações se organizavam politicamente, reivindicavam a sua melhoria. Aqui em Canudos teve o PIN. Antes do PIN, tinha ações individuais, por deputados, por políticos, que reivindicavam perante a CAR; a gente vinha e fazia uma avaliação se era viável ou não a solicitação, se ia melhorar a qualidade de vida daquela comunidade e, assim, fazia o convênio, saía o recurso, acompanhava a obra, fazia e entregava à comunidade. Era uma maneira de você administrar e fazer um bom trabalho. Nós criávamos um conselho, juntava todas as associações e criávamos um conselho municipal, onde o presidente era o prefeito ou alguém indicado pelo prefeito e os demais membros eram escolhidos pela comunidade. Eram compostas por umas 9 pessoas mais ou menos: Presidente, Vice-presidente, tesoureiro, primeiro secretário, segundo secretário, segundo tesoureiro e o conselho fiscal; essa era a diretoria do conselho. O conselho era criado, mas reuníamos todas as associações e lá botava-se em votação o pleito de cada um, conforme a necessidade de cada um e prioridade. Os membros dos conselhos eram todas as associações, nos reuníamos na escola, em um local cedido pelo prefeito, uma vez no mês, reunia todas as associações, logo no início do ano, escolhíamos entre 6 pleitos, e o governador com os deputados mandava executar a obra. O papel do presidente da associação era reunir

mensalmente, recolher uma mensalidade, mobilizar a associação; quando chegava o objeto do convênio, eles faziam a licitação, execução, acompanhar, prestar contas junto com a comunidade, a comunidade também tinha sua diretoria, seus conselhos. (Gestor Regional 1).

O arcabouço de informações sobre a existência de um conselho municipal e o seu papel na elaboração do PIN não é revelado nas informações do Gestor regional 02, atribuindo as definições ao âmbito isolado das associações e pessoas com influência política no âmbito municipal ou regional:

Algumas entidades fazem a reunião para discutir o projeto a ser solicitado, a grande maioria não faz a reunião deixando solicitação por indicação de pessoas que exercem influencia no âmbito do município e/ou região. O papel do presidente deveria ser, discutir com a comunidade o projeto para que todos participassem do processo, e quando da avaliação da demanda a comunidade tivesse o domínio do que se está avaliando.(Gestor Regional 2).

Reforço do Capital Social – Não foi constatado um esforço de realizar oficinas ou curso de capacitação visando fortalecer a organização das comunidades e o capital social. A capacitação mínima que houve, foi voltada para o setor produtivo, sem uma constatação clara para o município de Canudos, objeto central da pesquisa. A percepção dos gestores em nível regional sobre a capacidade mobilizadora do *Produzir* em mudar o quadro da pobreza regional e local como é anunciado nos documentos oficiais, não encontrou eco. Destacam-se melhorias na vida de pessoas isoladamente e de maneira indébita, assim como constata um dos entrevistados:

O baixo nível de organização da comunidade e da entidade permitiu principalmente no caso de TRATOR que alguns virassem propriedades privadas. Barragens construídas no início do Programa fazem parte deste elenco de apropriação indébita. (Gestor Regional 2).

Já o Gestor Regional 1, ao reconhecer a fragilidade do programa para mudar o quadro da pobreza, condiciona a melhoria desse quadro à existência de programas circulares, como *O Viver Melhor Rural*, que traria no seu bojo melhorias habitacionais com reflexos ambientais na moradia e no esgoto e ações voltadas para a educação, renda e emprego. A pesquisa procurou constatar essas informações, mas concluiu-se que a existência de tais programas circulares foi de natureza difusa e sem capacidade de medir os seus impactos sociais.

Avaliação – Havia de se esperar que um programa com objetivos tão elásticos de combater a pobreza no Estado e notadamente com suas ações em Canudos, com 15.000 habitantes, baixo IDH, índice de pobreza de 68,24 (IPEA-ATLAS IDH 2000). Dever-se-ia fazer uma avaliação dos seus impactos com os 34 convênios ali implementados. Os entrevistados afirmaram não haver sido feita uma avaliação da situação socioeconômica da associação antes e durante o Programa. Assim, destaca o Gestor Regional 2: “Não há avaliação nesse sentido. Diante da pulverização dos recursos e de tantos problemas a serem atacados, você não percebe mudança, já que as ações são pontuais se tornando ínfimas”.

Já o Gestor 1 prefere situar uma avaliação positiva do programa em Canudos a partir do alto percentual de projetos na área de Energia Solar, que permitiu o uso dessa energia para substituir o candeeiro a gás e a querosene, o que promoveu melhoria na qualidade de vida das pessoas. É verdade a falta de uma avaliação sistemática do programa é tão pobre quanto a pobreza das justificativas em relação ao insucesso do programa.

Objetivo do Programa – O objetivo do programa perseguido na região que inclui o município de Canudos, que seria o de reduzir as desigualdades regionais, criar emprego e renda e melhorar a vida das populações mais pobres, o programa financia projetos comunitários nas áreas social, de infraestrutura e produção (BAHIA, 2000), não se sustenta na visão de um dos entrevistados. Ora, ao se colocar as dificuldades na precária infraestrutura do município, ora, de maneira clara, reconhecesse que os objetivos centrais não poderiam ser alcançados pelas contradições do programa em atender às comunidades mais carentes. Essas contradições são assim expostas por um lado pelo Gestor 1, quando afirmou:

[...] vale a pena, você ver que a gente fez 392 convênios em 17 municípios que trabalhamos. No caso de Canudos isso não pode ser feito devido às condições do próprio município, por limitação da infraestrutura, tentamos fazer uma produção de grandes quantidades, mas o pequeno produtor no seu dia a dia, você não tem muitas ações para fazer, agora que está chegando a luz para todos, que vai melhorar, agora, a agricultura EBDA tem condições de fazer. (Gestor Regional 1).

A incapacidade de produzir resultados expressa nos documentos oficiais, notadamente nesse âmbito regional, inserida nos polígonos que mais sofrem com os efeitos das estiagens prolongadas, é taxativamente evidenciada pelo Gestor regional 2:

Seria diminuir as dificuldades das comunidades rurais como está no Manual de Operações, no entanto, temos visto que comunidades nem sempre tão carentes são beneficiadas com implantação de unidades sanitárias, trator, cisternas, etc. (no caso de Canudos). (Gestor Regional 2).

5.3 ANÁLISE DO DISCURSO DAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS

– Perfil dos Entrevistados

Em um primeiro bloco de questões a seguir buscou-se enfatizar o perfil dos atores entrevistados para esta pesquisa. A maioria dos entrevistados encontra-se na faixa etária acima de 45 anos, nascidos em Canudos e em Euclides da Cunha; majoritariamente com ensino fundamental completo, ensino médio completo, e, com filiação partidária diversa, conforme Tabela 5.1.

Tabela 5.1 – Perfil dos entrevistados das associações comunitárias

Faixa Etária	Naturalidade	Formação Escolar	Estado Civil	Quant. Filhos	Participação em Programas	Filiação Partidária
30-58	Canudos – 4	Ensino Fundamental completo: 3	Solteiro: 4	De 1-3: 7	Bolsa Família: 2	PCdoB: 1
	Euclides da Cunha – 3	Ensino médio completo: 5	Casado: 6	De 4-6: 2	Não participa: 9	PMDB: 1
	Jeremoabo – 2	Ensino médio incompleto: 1	Casamento social: 1	De 7 a 10: 1		PRB: 1
	Uauá – 1	Superior completo: 1		Nenhum: 1		PSB: 1
	Ribeirópolis – SE – 1	Superior incompleto: 1				PSDB: 1
						PTC: 1
						PV: 1
						Nenhum: 1

Fonte: Elaboração própria do autor (2012).

Essas caracterizações contribuíram fortemente para a desenvoltura da relação da compreensão desses entrevistados a respeito da importância e das contradições do modelo de desenvolvimento em Canudos, notadamente das repercussões do Programa Produzir, objeto de estudo desta tese.

Predominantemente os entrevistados são casados, possuem de um a três filhos e noventa por cento deles não participam de programas de transferência de renda do governo federal, conforme apresenta o quadro acima.

Programa Produzir: o dito e o constatado à luz das narrativas dos beneficiários

As informações do *Programa Produzir*, amplamente apresentadas no Capítulo 4, dão conta das metas previstas para o Estado da Bahia, dos acordos, metodologias de implementação, metas físicas e financeiras. Do ponto de vista, dos recursos efetivamente pagos aos beneficiários do programa, durante o período de 2006 a 2012, eles foram da ordem de R\$ 679.673.430,87 (seiscentos e setenta e nove milhões, seiscentos e setenta e três mil, quatrocentos e trinta reais e oitenta e sete centavos, no financiamento de 12342 (doze mil, trezentos e quarenta e dois) projetos.

No caso de Canudos, foram conveniados 34 projetos e um montante de R\$ 2.639.161,93 (dois milhões seiscentos e trinta e nove mil, cento e sessenta e um reais e noventa e três centavos) (Quadro 1.1), isto é, 0,39 % do total aplicado na Bahia. Esse percentual é irrisório para ensejar um processo de desenvolvimento local sustentável e, ademais, compreendendo que a questão econômica por si só é insuficiente para a promoção do desenvolvimento se não agregada às dimensões da equidade social e da prudência ecológica.

A amostra da pesquisa (Tabela 5.2) atingiu 12 associações e 24 projetos de um total de 14 associações e 34 projetos que foram contemplados pelo *Produzir* em Canudos, isto é, a amostra da pesquisa alcançou 86% das associações e 70% dos projetos.

Tabela 5.2 – Amostra da pesquisa dos projetos financiados pelo Produzir em Canudos –1996 a 2011

ASSOCIAÇÃO	OBJETO	VALOR (R\$ 1,00)	SITUAÇÃO
Associação Apicultores de Canudos	Unid. Beneficiamento de Mel – Implantação	81.737,03	Concluído
Associação Moradores Unidos Rosário	Barragem – Construção	44. 447,31	Concluído
	Barragem – Construção	17.423,17	Concluído

ASSOCIAÇÃO	OBJETO	VALOR (R\$ 1,00)	SITUAÇÃO
	Mecanização Agrícola	50.523,97	Concluído
Cooperativa Irrigação Perímetro Vaza-Barris LTDA	Implementos Agrícolas	10.268,80*	Não tem Informação
	Batedeira de Cereais – Tração Animal	7.968,00	Concluído
	Barragem – Construção	14.046,90*	Não tem Informação
Fazenda Associação de Moradores da Fazenda do Alto do Cruzeiro I, II Trecho	Cisternas Individuais	92.497,72	Concluído
Associação Ideal. Moradores Fazenda Riacho do Geraldo e Umbuzeirão	Construção Barragem-Barriguda	45.931,92	Concluído
	Construção Barragem – Riacho do Ger.	52.078,65	Concluído
	Construção Barragem – Umbuzeirão	30.967,20	Concluído
	Construção Barragem – Queimada do Gerônimo	22.851,99	Concluído
	Construção Barragem – Comu. de Barreiras	13.000,00	Concluído
	Energia Solar – Riacho do Geraldo/Umbuzeirão	103.996,20	Concluído
Associação Moradores Fazenda Angico. Umburana. Barriguda	Barragem do Angico	54.335,25	Concluído
	Energia Solar	74.816,00	Concluído
Associação Pequenos Produtores Rurais. Fazenda Calumbi	Energia Solar	129.015,00	Concluído
	Poço tubular	10.350,14	Concluído
	SCAA**	228.831,41	Não Concluído

ASSOCIAÇÃO	OBJETO	VALOR (R\$ 1,00)	SITUAÇÃO
Associação Moradores Fazenda Sombrio e Canto Cacimba	Energia Solar	142.875,00	Concluído
Associação Pequenos Produtores Fazenda Malhada da Aroeira	Energia solar	91.575,00	Concluído
Associação Moradores Povoado São José	Energia Elétrica	15.865,00	Concluído
Antônio Josínio	Energia Solar	121.095,00	Concluído
Lagoa da Besta	Energia Solar	149,490,00	Concluído
Total	24	1,605.986.66	

*Não há informação sobre esses valores.

**Sistema Convencional de Abastecimento de Água.

De partida, constatou-se que, na implementação do *Produzir* na Bahia, não foi contemplada a elaboração de planos de desenvolvimento local sustentável, tal como em Canudos, segundo os entrevistados. Portanto, não foram definidas as opções estratégicas para o desenvolvimento local a partir de um diagnóstico que apontasse os problemas, as potencialidades, as ameaças e as oportunidades e, por consequência, a definição das opções estratégicas para o desenvolvimento.

Certo é que, sem uma participação efetiva da comunidade, o Programa tomou como prioridade a implantação de energia solar, com 51,0% dos investimentos ali alocados, percentual superior aos investimentos em captação e disponibilização de água, que foi de 38,5% (Tabela 5.3); isso ocorrendo num município marcado pelo significativo déficit hídrico provocado pela escassez e má distribuição das chuvas. Além disso, constatou-se na pesquisa que os investimentos com energia solar se perderam praticamente após o primeiro ano das suas implantações, vez que as comunidades não dispõem de recursos para fazer a reposição das baterias elétricas que alimentam o sistema.

Não se observaram, também, investimentos que contribuíssem para a melhoria do sistema produtivo, as oportunidades de obtenção de crédito para investimentos capazes de ampliar a oferta de emprego, aumento da renda e, consequentemente, a melhoria das

condições de vida das comunidades. Alia-se a isso, nenhum investimento alocado para as dimensões da preservação ambiental e da equidade social, notadamente aqueles relacionados com a educação e a saúde. (Tabela 5.3).

Tabela 5.3 – Projetos financiados pelo Produzir em Canudos – Amostra da pesquisa, 2001 a 2011, agrupados por natureza do financiamento

Projeto	Quantidade	Valor	% do Total
Energia Solar	7	812.862,20	51,0
Energia Elétrica	1	15.865,00	1,0
Barragem	9	295.082,39	18,0
SCAA	1	228.831,41	14,0
Poço tubular	1	10.350,14	0,7
Cisternas Individuais	1	92.497,72	5,8
Batedeira de Cereais	1	7.968,00	0,5
Implemento/Mecanização Agrícola	2	60.792,77	4,0
Unid. Beneficiamento de Mel	1	81.737,03	5,0
Total	24	1.605.986,66	100,0

Fonte: Pesquisa de campo (2012).

A Diferenciação do Poder das Associações – A concentração dos investimentos em Canudos delimita a fronteira entre as associações que detêm maior poder e aquelas que têm menor apoio das representações políticas, assim é que apenas quatro associações, ou seja, um terço do conjunto das entidades beneficiadas do programa deteve cerca de 60% dos investimentos, e é exatamente nesse grupo mais privilegiado que se encontram associações com um espectro de atuação e abrangência espacial extremamente elástica. Ainda neste caso, um dirigente máximo da associação, residente na zona urbana e com atividade vinculada à administração pública municipal, geria desmedido leque de convênios. De igual maneira, outro dirigente, gestor de um empreendimento agropecuário de grande porte, geriu parte substantiva desses investimentos. *É nesse contexto que se retorna a questão de quem é o real poder de definir os projetos? Qual o papel dos associados e dos presidentes das entidades?*

Nesse sentido, o Beneficiário 6, de maneira subliminar atesta o seu poder na definição das escolhas:

A minha influência foi mais em termo de orientação. Em primeiro lugar, porque, para definir qual era a principal necessidade da comunidade, fazíamos uma reunião e eu, como presidente da associação, direcionava as coisas, mas quem definia o que queria, era a comunidade nas reuniões. É claro que o programa Produzir tinha sua linha de orientação também com os técnicos que diziam o que a região poderia receber e não tinha muita alternativa. (Beneficiário 6).

A intrincada rede de relações sociais coloca em embate a impermeável compreensão envolvendo os presidentes das associações, a subalternidade dos associados e o poder político local. Essa relação é expressa pelo Beneficiário 8:

Então, foi quando a comunidade se reuniu e tomou a decisão de solicitar à CAR, com os políticos do poder na época. Meu trabalho era de procurar diretamente a CAR e também solicitar aos políticos que tinham votos na região, como na época do poço tubular que foi Sr... Deputado Estadual e Sr... que foi deputado Federal com os votos daqui e que eu cheguei a ligar para ele, que estava em Brasília. [...] porque eles tiveram votos e foram eleitos aqui e o povo estava cobrando. Através na época do Sr..., que era prefeito e, quando não era representante, também nunca abandonou o povo dessa região e, mesmo ainda hoje fora da política, não abandona o povo dele. (Beneficiário 8).

Tomadas de decisão: O poder das escolhas – Os achados da pesquisa revelaram que há interferência política na condução das escolhas do Programa, somada a uma majoritária interferência da CAR nessas escolhas. De onze (11) associações que se colocaram claramente em relação a essas interferências, apenas uma considerou ter participado ativamente das definições e escolhas (Gráfico 5.1). A participação das associações no processo restringe-se às fases de execução e acompanhamento, pois a elas são repassados os recursos conveniados, cabendo-lhes a atribuição de contratar empresas, serviços e aquisição de bens, e a prestação de contas à CAR (Gráfico 5.2).

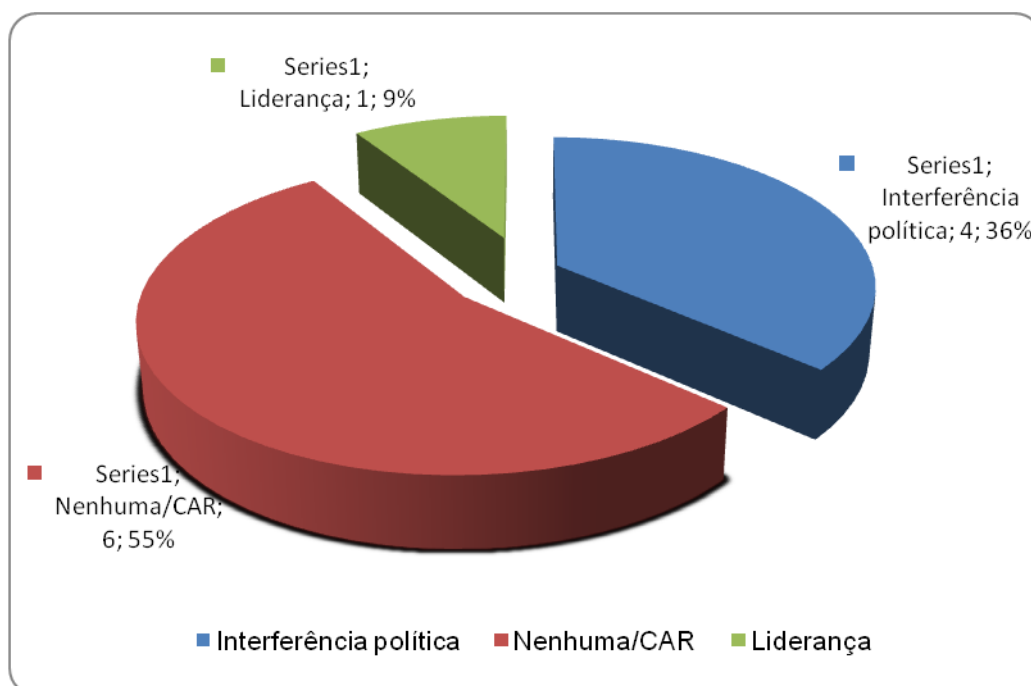


Gráfico 5.1 – Nível de influência na definição das prioridades do Programa.
Fonte: próprio autor.

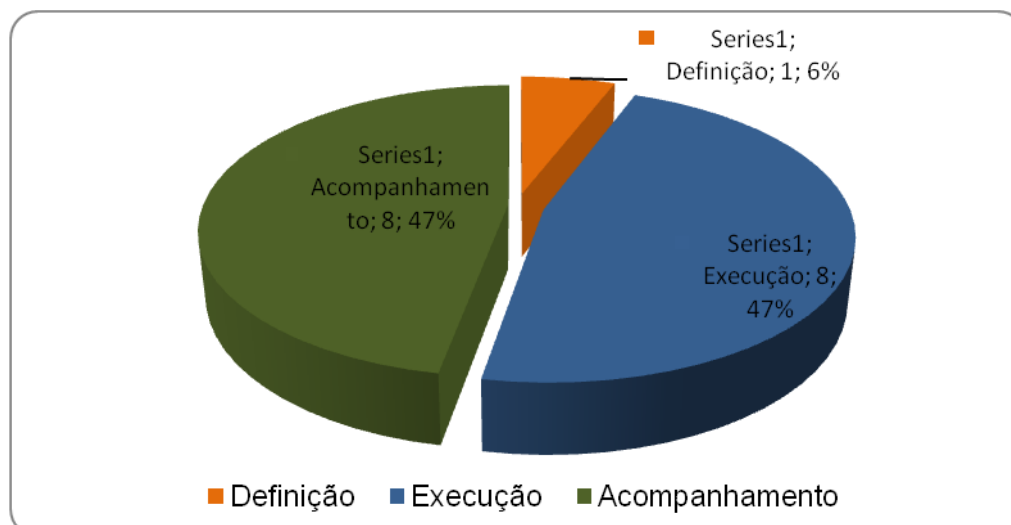


Gráfico 5.2 – Participação na definição, execução e acompanhamento do Programa
Fonte: Dados da pesquisa.

O nível de influência das Associações ou dos presidentes dessa entidade em determinadas situações é nulo, conforme Beneficiário 1:

Não tem (influência), porque esses projetos são administrados por políticos; então não há participação das organizações, infelizmente deveria ter um estudo mais detalhados dos investimentos do Produzir em cada município,

onde cada um tem uma aptidão diferente. É definido de forma isolada, pingado. [...] São os políticos que definem. (Beneficiário 1).

Relata, ainda, o Beneficiário 1:

[...] se chegou ao cúmulo de um político local condicionar a aquisição de um equipamento para a associação à demissão do seu presidente.

No caso específico da energia solar, que detém cerca de 68% dos investimentos do *Produzir*, observa-se claramente que essa escolha não foi necessariamente definida como uma ação prioritária no âmbito do Programa. A pesquisa não conseguiu identificar objetivamente os interesses subalternos a essa decisão. Notadamente, em razão de que este equipamento necessita de anualmente ser recomposto por uma bateria, com custo estimado de R\$ 500,00, e as comunidades não possuem recursos financeiro para essa aquisição, o resultado é que a maioria absoluta desses equipamentos ficaram em desuso.

Uma comunidade celebrou convênio no valor de R\$ 142.876.00 para atendimento de equipamentos a 65 famílias e que hoje poucos fazem uso desse equipamento. Por que adquiriu? Quem influenciou nessa decisão?

[...] não foi de sua iniciativa como presidente nem dos associados, foi o prefeito da época que achou por bem fazer o pedido da energia solar, e foi aprovado. A associação não tinha conhecimento das limitações do uso do equipamento. Não tinham sequer conhecimento desse tipo de energia. No meu conhecimento, não mudou em nada a vida das pessoas. Só foi recebida aquela placa com a primeira bateria. Hoje se tiver 10 placas funcionando, tem muito, pois sou um dos que não comprou e nem vou comprar, pois acho que não compensa. (Beneficiário 9).

Ainda nesse caso emblemático do uso expressivo dos recursos para implantação de energia solar, constatou-se que associações foram criadas especificamente para essa finalidade, sob a tutela de um agente externo à comunidade.

[...] K. chegou e disse vamos criar a associação, para pedir o projeto da energia solar, porque ela só vem se tiver a associação, aí fundamos a associação;ele ajudou, pediu o projeto para participar e aí conseguimos.

Vale afirmar que o convênio firmado para essa comunidade contemplou 91 placas de energia solar, sendo que 27 ficaram na comunidade e 64 foram transferidas para outra comunidade. Por outro lado, as 27 placas já não estão funcionando, pois a comunidade já é

servida por energia elétrica; um verdadeiro desperdício de recursos públicos que poderiam servir a ações mais estruturantes que melhorassem a vida das pessoas.

Mudança na vida da comunidade – A expectativa que se gera em relação a um Programa com fortes objetivos de combate e/ou alívio à pobreza, em uma região com precários índices socioeconômicos, precária infraestrutura aguçada a baixos índices pluviométricos associados a sua má distribuição, evocar-se-ia que, após 10 (dez) anos de atuação, provocasse mudanças significativas na vida da comunidade, o que parece não ter acontecido.

Os achados da pesquisa demonstram (Gráfico 5.3) um relativo contentamento quando se refere à ocorrência de diminuição da fumaça do candeeiro provocada num curto período de tempo pelos investimentos em energia solar e energia elétrica; (neste último caso, em apenas uma comunidade). Essa energia também teria promovido o acesso à informação, notadamente com possibilidade do uso de aparelhos de televisão. Ainda neste item e em pequeno grau de satisfação, observou-se o estímulo ao consumo no que tange à aquisição de aparelhos de televisão e de geladeira.

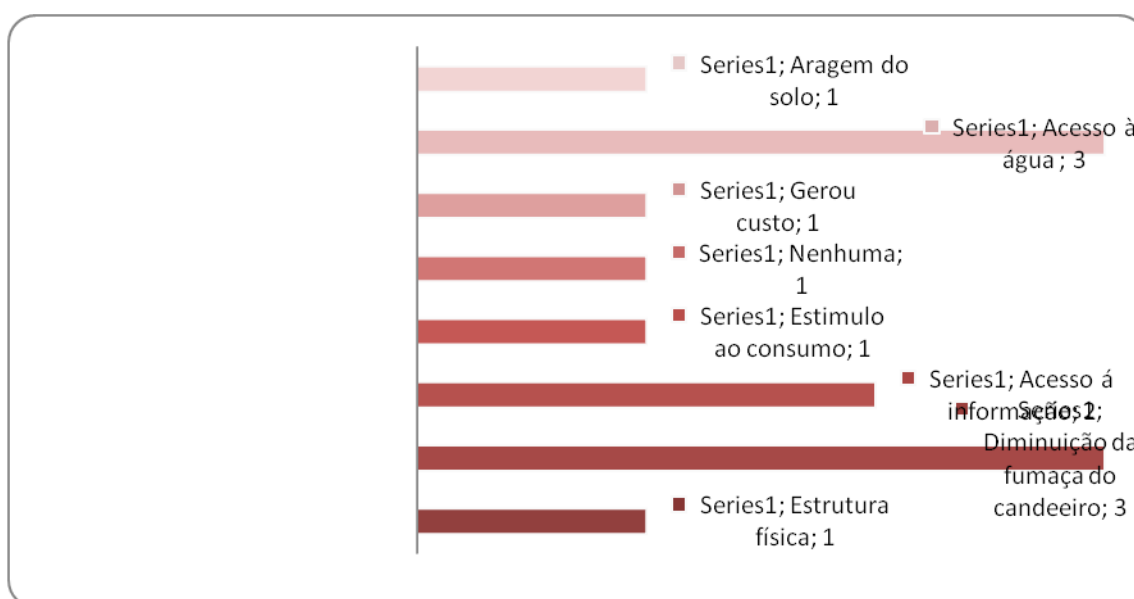


Gráfico 5.3 – Mudanças na vida da comunidade.
Fonte: Dados da pesquisa.

Ademais, como indicador de mudança ocorrida com a ação do Programa, constatou-se o acesso à água, ainda que, como já observado anteriormente, os valores absolutos investidos pelo *Produzir* (valores da amostra) fossem da ordem de 38,5% (Tabela 5.3), inferior a investimentos em áreas menos estruturantes, que pudessem promover uma ação de solução de

problemas permanentes. Por fim, a análise deste item de mudanças na vida da comunidade apresentou indicativos de baixíssimos indicadores quando se refere à aração do solo, uma prática que, se bem efetivada e com as devidas preocupações com os solos que são predominantemente rasos – uma das características do Semiárido, poderia criar condições para elevar a sua produtividade.

E mais, com esse mesmo grau de informação, a pesquisa demonstrou duas questões radicalizantes, a primeira é que não operou nenhuma mudança efetiva na vida da comunidade; e a segunda é que, ao contrário, gerou custos em comunidades que têm baixa capacidade de poupança relativa.

Até o momento em nada. Porque se implantou energia e gerou custos. O fator principal da água até hoje não foi implantado. Dificultou mais a vida, porque gerou uma grande expectativa naquele povo e até hoje nada. Não melhorou em nada, só fez piorar porque gerou custos e não deu receita. Porque se vem um sistema de água, tinha como produzir um pé de alface no quintal de casa, um tomate, criar um frango, a própria água pra beber e agora tem que ir a Euclides da Cunha para comprar água mineral. Como no sistema da energia solar que gastou dinheiro e, depois, veio a energia elétrica de Paulo Afonso. [...] Porque trouxe energia, gerou custos, mas melhorou em que a qualidade de vida do cidadão? [...] O Programa Produzir tem que ter mais responsabilidade quando liberar dinheiro.

[...] Nós temos 14 meses sem chuva, agora olha como está sobrevivendo o sertanejo. Choveu em Fevereiro de 2011 e foi uma pequena chuva e com a água de 19.000 litros que é igual ao que a comunidade de Bendegó bebeu durante 50 anos antes de implantar o dessalinizador, mas que precisa ser implantado o sistema. O dinheiro existe e o dessalinizador está comprado. (Beneficiário 8)

Os equívocos na implementação do programa contribuíram enormemente para não atender às expectativas de mudança na vida das comunidades. Retorna-se a esta questão os desperdícios ocasionados com aquisição de equipamentos de energia solar, ao invés de outros investimentos em captação e armazenamento de água em atividades produtivas geradoras de renda. Assim como alerta o Beneficiário 12:

Além da energia solar, eu acreditava que fosse a Água, Barragem, tendo água a gente tem tudo, pode plantar um capim pro bicho, pode plantar uma verdura, um coentro, um tomate, já é uma renda, pode plantar milho, um feijão. A CAR também tem condições de fazer uma ponte seca, é que, quando chove, o riacho não passa nada, se passar 8 dias, 30 dias chovendo, não pode sair do sítio para outro lugar, tem que ficar ilhado no rio, mesmo que passe a chuva, e passando água, é um poço, não tem como um carro passar, agente já pediu isso e até agora nada. (Beneficiário 12).

Problemas do Programa Produzir – Os problemas gerais do *Produzir* foram analisados de maneira que seus indicadores atestam, em grande parte, os problemas norteados pela pesquisa; em ordem da gravidade dos problemas, destacam-se: a frágil participação da comunidade na definição das prioridades do Programa, uma forte interferência política e a descontinuidade das ações do Programa. A esses três indicadores, aliam-se, em menor grau, a falta de crédito rural, a irracionalidade no uso dos recursos naturais e financeiros, a falta de assistência técnica aos produtores e à produção, fechando esse ciclo com a assertiva que o Programa não atenta para os anseios da comunidade (Gráfico 5.4).



Gráfico 5.4 – Problemas do Programa Produzir.
Fonte: Dados da pesquisa.

Interferência de Representantes Políticos – Evidenciou-se a interferência política no Programa, na medida em que cerca de 90% dos entrevistados atestam veementemente esta prática abusiva, manipuladora e que, a um só tempo, conduz a definição de ações que não são necessárias ou não têm a força suficiente para produzir transformações, vez que a visão é do agente político para atender a um pedido, na maioria das vezes, isolado do chamado “Cabo Eleitoral” e, dessa forma, contribuindo para a manutenção do compromisso clientelista.

É nesse contexto que a pesquisa procurou escutar os entrevistados a respeito da prioridade que o Programa reverbera em seus documentos quanto à estratégia de fortalecer o processo de organização das comunidades. Constatou-se que 90% dos informantes asseveraram a inexistência desse processo de reforço das organizações comunitárias (Tabela 5.4). Uma

comunidade organizada poderia contribuir para formação e reforço do capital social, o estabelecimento de uma relação de confiança e criaria um ambiente fértil para definições e escolhas legítimas.

Tabela 5.4 – Incentivo da CAR no processo de organização da comunidade

Ocorrência de incentivos	Numero de casos ocorridos
Algum	1
Nenhum	10
Total	11

Fonte: Pesquisa de campo(2012).

Fato relevante na percepção dos entrevistados é que não houve a elaboração de um plano de desenvolvimento integrado (Tabela 5.5), e, se houve, não contou com a participação de nenhuma comunidade. Esse fato configura-se como gravíssimo na implementação de um projeto dirigido, sobretudo, para uma região extremamente vulnerável do ponto de vista social, econômico e ambiental. Assim sendo, não foram definidas opções estratégicas para essas três dimensões, corroborando para o mau uso dos recursos financeiros, sua dispersão e o controle político local.

Tabela 5.5 – Participação na elaboração de projeto de desenvolvimento integrado para a região

Participação	Numero de casos ocorridos
Sim	Nenhum
Não	11
Total	11

Fonte: Pesquisa de campo (2012).

É nesse contexto que, colocada a questão sobre *quais estratégias e iniciativas que melhor poderiam alcançar melhores êxitos no Programa Produzir* (Gráfico 5.5), um número expressivo de posicionamentos colocou a promoção da mobilização comunitária como essencial, em concomitância com a imperiosa necessidade da participação da comunidade na

definição das prioridades e a indispensável continuidade dos projetos. Neste quadro de percepções, acresce-se, também, a importância da contratação de profissionais experientes com conhecimentos nas diferentes áreas de intervenção e a disponibilidade de máquinas agrícolas associadas à assistência técnica.

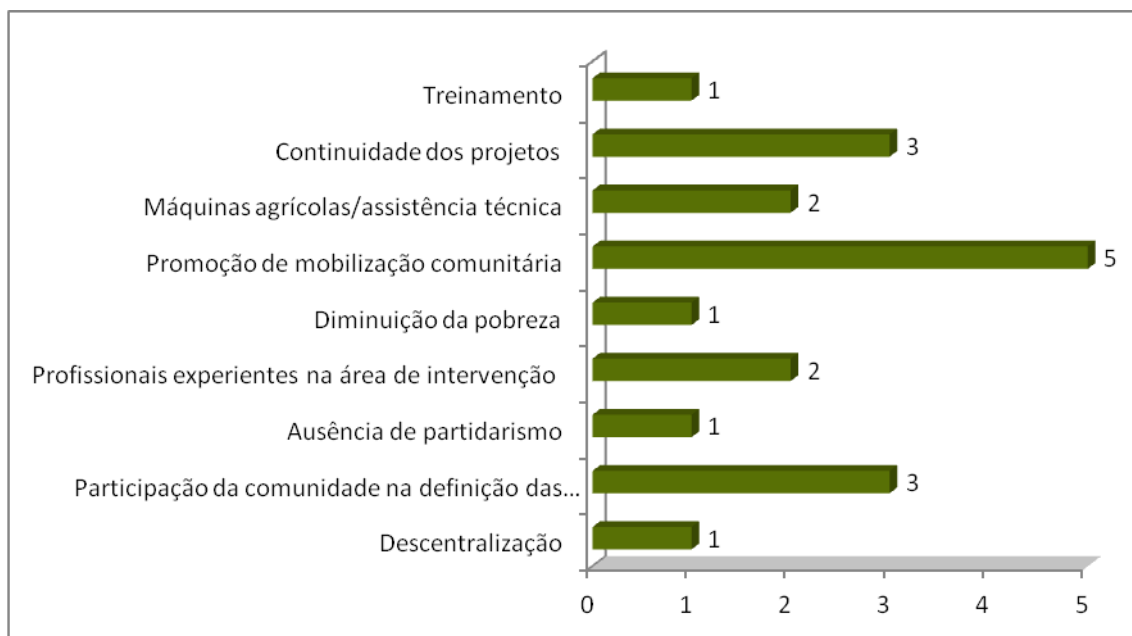


Gráfico 5.5 – Estratégias/iniciativas para desenvolver o Programa Produzir.

Fonte: Dados da pesquisa.

O ciclo de questionamentos em relação ao Programa se fecha com a seguinte indagação: *Como os entrevistados definem ou avaliam o Programa Produzir?* Dos 22 (vinte e dois) entrevistados, sete deles (1/3) afirmaram que o Programa se configurou como de pouca ação e até mesmo de absoluta ausência. Um número expressivo também o caracterizou como de pouca discussão sobre as prioridades que deveriam ser definidas pela comunidade; esse mesmo contingente de entrevistados associa a essas questões a falta de planejamento, organização interna, bem como a falta de coerência dos enunciados do Programa e a sua prática.

Observam-se ainda, nessa ordem, o não incentivo à mobilização comunitária, a falta de pessoal capacitado e a falta de treinamento para o produtor e, bem assim, criticaram-se a não permanência das ações e a falta de incentivos a parcerias. Vale ressaltar, nesse contexto, que um pequeno número de entrevistados ainda assim define o Programa como bom (Gráfico 5.6), isso por conta da quase inexistência de outros projetos e a incipiente presença do Estado no desenvolvimento local.



Gráfico 5.6 – Como os entrevistados definem/avaliam o Programa Produzir.
Fonte: Dados da pesquisa.

5.4 TEMPOS E ANDAMENTOS CONTROVERSOS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO SEMIÁRIDO: revelações do Programa Produzir

A reflexão crítica sobre a prática se torna uma exigência da relação Teoria/Prática sem a qual a teoria pode ir virando blábláblá e a prática, ativismo.

[...] ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua produção ou a sua construção.
(Paulo Freire. *Pedagogia da Autonomia*).

Essa sessão se constitui numa discussão, encontros e desencontros entre os achados nas fundamentações teórica e empírica. Essa discussão é empreendida nas perspectivas dos processos educativos e foco nas dimensões *política*, econômica, sociológica, institucional, cultural e da gestão do Programa Produzir.

A perspectiva dada quanto aos processos educativos é-me dada pelo meu doutorado no programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade na UNEB, por isso, é oportuna e necessária essa discussão seguir esse caráter perspectivo.

Assim percebendo, sigo o discurso de Paulo Freire, referente à prática educativo-crítica. Motivos vários possuo para desencadear um *olhar*, uma reflexão crítica sobre a

realidade que não submerge nas águas do Cocorobó. Não os citarei aqui, além daqueles *olhares* de rebeldia, cúmplices do povo heroico de Canudos que entendi pertinente para este capítulo, que se apresenta como uma discussão, um encontro entre a fundamentação teórica e a fundamentação empírica da tese. Tem sempre a perspectiva condutora de *Desenvolvimento Humano Sustentável*, para a educação de autonomia e libertária na contemporaneidade.

Todo esse *olhar* me parece necessário para que possamos a partir de uma discussão de natureza crítico-analítica deixar em evidência que há, desde sempre, fins comunitários pelos filhos *órfãos* de Canudos e que devem ser atendidos porque inerentes à sua própria condição humana; mesmo a título de compensação de perdas e danos irreparáveis históricos. Esse *olhar*, admito, pode-se mostrar – sob certo aspecto – insuficiente para aquelas convicções e novas questões que foram postas nos capítulos anteriores; relativas à compreensão do tema desta tese, o qual reputo de convicções qualificadas. Não se trata, pois, de renegar os danos e perdas a esta altura da História. Certo é, todavia, que a profundidade desta discussão a seguir, ainda um tanto linear, se recusa a se distanciar da complexidade que envolve todo o conhecimento sobre Canudos. A premissa supra está demonstrada, segundo penso, na realidade que nos circunda. Basta um *olhar* à nossa volta, em Canudos ... *Mergulhar nessas águas, nessas inquietações, é um convite obrigatório.*

5.4.1 TRANVERSALIDADES INVISÍVEIS

Estudos têm apontado a importância de projetos de desenvolvimento sustentável na promoção de renda e no empoderamento das comunidades. Tais projetos são ações cooperativas que têm por base a participação e impactam positivamente no processo de desenvolvimento social. Elas fazem uso de metodologias de planejamento participativo, que têm como característica o favorecimento da atuação de todos os setores da comunidade na construção do futuro desejado.

Essas iniciativas estabelecem um paralelo com as reflexões de Paulo Freire (2007) sobre um fazer educacional emancipador, que leve em consideração que os indivíduos são protagonistas da ação coletiva e devem pronunciar-se sobre seus interesses. Daí a necessidade de atenção aos pormenores das pessoas, sua linguagem, o seu repertório de palavras, a sua sintaxe.

Assim, entende-se, no âmbito deste trabalho, a necessidade de superar a visão redutora de se pensar em educação referindo-se apenas a escolas formais. No caso em estudo, educação é processo .

Há, assim, formas caducas de educação na concepção e no enfrentamento da tensão dialética entre tradição e modernidade. Isso porque a educação, em tempos de modernidade, requer políticas voltadas para o desenvolvimento humano sustentável. Quanto aos discursos políticos e ideológicos, cito Freire(2001), em *Política e Educação*, quando afirma que a ação educativa está ligada a processos alfabetizadores, ou seja, no processo de alfabetização os textos, as palavras, as letras se encarnam nas coisas, na natureza e nas relações possibilitadas pelo contexto da sua infância, juventude e mocidade, ou seja, a vivência social dos sujeitos. A conscientização significa abrir-se à compreensão das estruturas sociais como modos de dominação e violência. Para Paulo Freire, as questões e problemas principais da educação não são questões pedagógicas, ao contrário, são questões políticas. Para ele, a educação e o sistema de ensino não modificam a sociedade, mas a sociedade é que pode mudar o sistema instrucional. O sistema educacional pode ter um papel de destaque numa revolução cultural. Ele chama de revolução a consciente participação do povo. Logo, a pedagogia crítica, como uma constante, contribui para revelar a ideologia esquecida na consciência das pessoas.

Em sua obra *Pedagogia do Oprimido* (FREIRE, 2007), Freire destaca a revolução. Mas o que pode ser feito antes da revolução? Ele propõe a distinção entre “ação cultural” e “revolução cultural”. Para ele, a ação cultural é desenvolvida em oposição à elite que controla o poder, e a revolução cultural ocorre em completa harmonia com o regime revolucionário.

A proposta de Freire é a noção de consciência crítica como conhecimento e prática de classe. É uma pedagogia da consciência. Em *Pedagogia do Oprimido*, Freire (2007) enfatiza um aspecto fundamental no processo de organização política das classes sociais subordinadas: os elos entre a liderança revolucionária e as práticas das massas.

Segundo Freire, todo educador deve acreditar que é possível ocorrer mudanças. Todos devem participar da história, da cultura e da política. Ninguém deve ficar neutro, nem estudar por estudar. Todos devemos fazer perguntas, não podemos ficar alheios. “Ser rebeldes e não resignados”. Conforme Paulo Freire (2002, p. 88) em *Pedagogia da Autonomia*:

É a partir deste saber fundamental: mudar é difícil mas é possível, que vamos programar nossa ação político-pedagógica, não importa se o projeto com o qual nos comprometemos é de alfabetização de adultos ou de crianças, se de ação sanitária, se de evangelização, se de formação de mão-de-obra técnica.

Para Freire (2007), um indivíduo, para adestrar-se criticamente, precisa de alfabetização, leitura, mas não só isso, precisa de vivência social que crie condições para que,

compreendendo a situação de opressão, se engaje em uma prática libertadora, construída em torno da esperança da realização de um sonho coletivo. O autor ainda destaca a importância dos processos de comunicação na constituição do conhecimento.

No raciocínio "freiriano", em *Pedagogia do Oprimido* (FREIRE, 2007b), a educação instrumentalizaria o povo emergente, mas desorganizado, ingênuo e despreparado, marcado pelo analfabetismo, para a construção de outra Nação, moderna, mais justa e democrática. Mas a verdadeira mudança social começa com as transformações internas dos próprios indivíduos, ou melhor, através das transformações da sua "consciência individual" pela sua prática social.

Daí o destaque que o autor dá em suas obras aos saberes populares. Em *Pedagogia da Esperança*, Freire (1994) admite que não se trata apenas do conhecimento escolar, construído na escola, mas de um saber popular que os educandos trazem consigo, de compreensão do mundo, nas mais variadas dimensões, na prática social de que fazem parte: sua fala, sua forma de contar, de calcular, seus saberes em torno do chamado outro mundo, sua religiosidade, seus saberes em torno da saúde, do corpo, da sexualidade, da vida, da morte (FREIRE, 1994).

Assim, torna-se fundamental destacar o *saber da experiência*, ou seja, aquele saber que os educandos trazem consigo, socialmente construídos na prática comunitária, em suas experiências anteriores. Segundo Freire (2007), em *Pedagogia do Oprimido*, é necessário que os educadores não só respeitem esses saberes dos educandos, mas que discutam com eles a razão de ser de alguns desses saberes em relação com o ensino dos conteúdos.

A prática libertária e de autonomia, aqui tão bem definida por Freire (1994), inspira a análise deste estudo quanto ao planejamento do desenvolvimento local, sobretudo em territórios marcados pela pobreza e opressão. As práticas de planejamento e de escolha de opções estratégicas para o desenvolvimento deveriam seguir os princípios freirianos, daí porque este estudo tem forte relação com a educação e, mais precisamente, com os processos educativos transformadores que visem o empoderamento das comunidades e a participação nas decisões que poderão modificar a vida de todos.

Aqui é entendido que a Educação, uma nova educação, para Freire, só poderia ser possível com uma profunda mudança da sociedade, da política ("politicagem"), da ética, do cotidiano dos indivíduos e dos grupos sociais. Essa nova educação não aceita a constante exploração dos oprimidos. Seria uma educação "para a autonomia e para a capacidade de dirigir", para formar cidadãos plenos, enfim, uma educação cidadã.

Aqui apresento a seguinte reflexão, oportuna: Sabe-se e apregoa-se que o desenvolvimento econômico é, sem dúvida, gerador de bem-estar. Entretanto, as suas

consequências negativas estão a exigir um repensar político e ideológico mundial, visto que os benefícios econômicos não se estenderam equitativamente por todas as regiões do globo, inclusive sacrificando os recursos naturais disponíveis. A globalização obriga, assim, a uma avaliação das políticas públicas que pretensamente assegurem a promoção humana, como no caso o *Programa Produzir* no contexto de Canudos. Tal preocupação é direcionada ao discurso das Organizações Internacionais de Desenvolvimento e Cooperação, que acordaram, numa visão de longo prazo, que os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* têm como fim o desenvolvimento do homem e das suas capacidades (*Desenvolvimento Humano Sustentável*), estabelecendo novos fins para a Educação?

Concordo que a construção de um modelo de Desenvolvimento Humano Sustentável, passa, assim, pela implementação de políticas que estimulem e apoiem o desenvolvimento pessoal, social, econômico e ambiental. A educação e a formação, nesta perspectiva, são encaradas como o motor de um desenvolvimento que equilibre as dimensões fundamentais da sociedade.

Desse modo, a educação passa a ser considerada, não apenas um meio para a socialização e instrução, adequada a uma ordem estabelecida (Escola Republicana), de democratização do ensino (Escola de Massas), de formação de recursos humanos (Teorias do Capital Humano) ou de investimento imaterial para a sociedade do conhecimento (Educação para a competitividade), mas um processo sustentado de valorização humana ao longo da vida, centrado sobre o indivíduo e em relação com os diferentes grupos sociais e comunidades, no sentido de lhe possibilitar a sua afirmação pessoal, em todas as dimensões, e o exercício de uma cidadania ativa.

Nessa perspectiva de Paulo Freire, a educação é um processo onde se interliga um conjunto de dimensões que faz desta problemática um fenômeno complexo. Uma avaliação estatística dificilmente conseguirá fazer um diagnóstico deste processo complexo onde interagem várias dimensões como a dimensão cognitiva, a dimensão afetiva, a dimensão cultural, a cidadania ativa, o *empowerment*, a dimensão da relação social, da responsabilidade, da formação profissional, etc. Isto é, os indicadores são demasiado redutores e simplificadores da realidade que se procura avaliar.

Aqui se revisita o conceito de participação, aliando-o ao de empoderamento, para retomar a questão-chave de que trata este *Programa Produzir* e que diz respeito justamente à integração das pessoas com vistas ao planeamento do desenvolvimento, o que demanda uma mudança radical nos processos e estruturas que cristalizam a posição subordinada e secundária dos chamados “beneficiários” de políticas públicas. Ora, uma política pública não

se refere a uma dádiva que o governo concede aos seus súditos, ela é um *constructo* da sociedade.

Há uma dimensão que foi considerada nesta discussão sobre o *Programa Produzir* – trata-se do conceito de *empowerment* ou empoderamento, que é aqui entendido como dar às pessoas o poder, a liberdade e a informação que lhes permitam tomar decisões e participar ativamente da sua vida em coletividades. O *empowerment* se assenta em quatro bases principais (MILLS, 1986):

1. Poder – dar poder às pessoas, delegando autoridade e responsabilidade em todos os níveis da coletividade. Isso significa dar importância e confiar nas pessoas, dar-lhes liberdade e autonomia de ação.
2. Motivação – proporcionar motivação às pessoas para incentivá-las continuamente. Isso significa reconhecer o bom desempenho, recompensar os resultados, permitir que as pessoas participem dos resultados de seu trabalho e festejem o alcance das metas.
3. Desenvolvimento – dar recursos às pessoas em termos de capacitação e desenvolvimento pessoal e profissional. Isso significa treinar continuamente, proporcionar informações e conhecimento, ensinar continuamente novas técnicas, criar e desenvolver talentos na organização.
4. Liderança – proporcionar liderança na coletividade. Isso significa orientar as pessoas, definir objetivos e metas, abrir novos horizontes, avaliar o desempenho e proporcionar retroação.

Vale salientar a ausência, no *Programa Produzir*, da aplicação de uma metodologia de planejamento do desenvolvimento que dê vez e voz ao povo (*empowerment*), entendendo-a, para lembrar Paulo Freire, como um ato político que visa promover, a partir da participação de todos, o empoderamento das comunidades.

Nesse sentido, o conceito de empoderamento não foi entendido pelo *Programa Produzir* como um mecanismo capaz de promover a autonomia das pessoas em uma dada comunidade de forma a que possam, fazendo uso do conhecimento que têm – muitas vezes não letrado –, reivindicar direitos, expressar ideias e opiniões e poder agir com relação aos recursos necessários ao desenvolvimento local de Canudos.

O empoderamento efetivo das populações de Canudos certamente demanda a desconstrução dos atuais modos determinados pelo *Programa Produzir*, e também, por essa razão, ficaram submetidos a esquemas políticos e sociais que desconsideram os saberes ali

produzidos. Para isso, era necessário fomentar a participação ativa dos indivíduos em movimentos que levem, para a esfera pública, reivindicações coletivas. Um fato relevante na percepção dos entrevistados é que não houve a elaboração de um plano de desenvolvimento integrado, e, se houve, não contou com a participação de nenhuma comunidade. Esse fato configura-se como gravíssimo na implementação de um projeto dirigido, sobretudo, para uma região extremamente vulnerável do ponto de vista social, econômico e ambiental, e assim sendo, não foram definidas opções estratégicas para essas três dimensões, corroborando para o mau uso dos recursos financeiros, sua dispersão e o controle político local.

Sob a ação do *Programa Produzir* em Canudos, Bahia, observaram-se indícios da não ocorrência de uma participação ancorada em processos educativos, que facilitaria a quebra do ciclo clientelista e patrimonialista tão presente naquela comunidade.

O conceito de participação social diz respeito à atuação da sociedade civil nos espaços públicos de decisão e, também, a um processo de aprendizagem na medida em que qualifica os indivíduos para a intervenção social. Segundo Ammann (1978, p. 34), participação é “[...] um processo pelo qual os grupos passam a compreender as relações sociais que se estabelecem em uma sociedade historicamente determinada e a atuar criticamente ao nível dessas relações”.

Não ocorreu em Canudos um processo participativo surgido a partir de necessidades ou demandas sociais que impelisse o indivíduo a associar-se para reivindicar direitos. Saber participar demanda aprendizagem a partir de um “[...] exercício contínuo e permanente da práxis participativa” (SANTOS, 2009, p. 36). É atuando no campo político que os indivíduos aprendem e adquirem uma compreensão crítica da realidade sobre a qual pretendem interferir e estabelecem, pois, uma luta por emancipação social. Essa oportunidade não foi dada em Canudos pelo projeto Produzir; sob a ideia de emancipação conforme entendida por Habermas (1990) e retrabalhada por Freire (2007b).

Na confecção do *Programa Produzir*, há evidentes fragilidades teóricas dos técnicos e gestores, com clara dificuldade conceitual de desenvolvimento humano sustentável. O *Programa Produzir* desconhece o óbvio considerado por Habermas (1990), ao propor um novo paradigma, a *teoria da ação comunicativa*, abordando a necessidade de reativar o mundo da vida, local onde ocorrem as relações e trocas sociais e onde se constrói a aprendizagem coletiva a partir do cultivo da linguagem, da argumentação. Para Habermas (1990), os atores sociais têm uma capacidade de aprendizagem que aflora principalmente a partir das relações que estabelecem entre si. A partir dessas relações, eles podem construir

uma cultura emancipada – contra-hegemônica – dos meios que os oprimem na vida em sociedade.

Freire (1994), em *Pedagogia da esperança*, revisita o referencial teórico da Escola de Frankfurt, espelhado em Habermas (1990), para pensar a América Latina e o Brasil e o seu projeto de “humanização do mundo”. Nesse sentido, para Freire (2007b) as lutas populares são movimentos que levariam à superação da alienação e à transformação de uma realidade opressora e de dominação; mas o grande desafio estaria em ampliar essas iniciativas de participação no sentido de fomentar, nos sujeitos, o compromisso ético e político de transformação social.

Assim, o autor enumera aspectos da vida em sociedade que estariam na base da reprodução dos sistemas hegemônicos e que ampliariam a opressão e a exclusão sociais, tais como a educação (da forma como tem sido pensada e estruturada, favorecendo uma minoria), as relações humanas cotidianas, que desfavorecem a ação participativa com vistas ao interesse pelo bem público, a forma como se produz o conhecimento científico e técnico, favorecendo grupos específicos, entre outros.

Foram constatadas, entre os sujeitos entrevistados, evidências de reprodução da pobreza, mesmo sob o *Programa Produzir*, através de uma rede de relações culturais, econômicas e sociais que, acentuada pelo ambiente por condições naturais adversas, culmina na reprodução e ampliação da pobreza: Foi evidenciado por este autor que os problemas gerais do Produzir atestam, em grande parte, os problemas norteados pela pesquisa; em ordem da gravidade dos problemas destacando-se: i) a frágil participação da comunidade na definição das prioridades do Programa, ii) uma forte interferência política e iii) a descontinuidade das ações do Programa. A esses três indicadores, aliam-se em menor grau: a falta de crédito rural, a irracionalidade no uso dos recursos naturais e financeiros, a falta de assistência técnica aos produtores e à produção, fechando esse ciclo com a assertiva de que o Programa não atentou para os anseios da comunidade

Por sua vez, por parte da governança política e técnica do Estado da Bahia, uma relativa ausência como sujeito sociopolítico refletida por uma tradição de políticas públicas mal concebidas, pelas relações precárias e pelo autoritarismo político clientelista; legitimando um padrão tradicional de atraso e baseado na concessão de poder e ausência de conquista de cidadania; esta se desenvolvendo com fortes contradições entre conquista e concessão.

O dilema, ou seja, obstáculo estrutural ao desenvolvimento da cidadania nos sertões de Canudos, aqui intitulado "**Dilemas do Desenvolvimento no Semiárido: O Caso do Programa Produzir nos Sertões de Canudos – Bahia**", seria consequência dessa tradição

patrimonialista e clientelista vigente na histórica cultura política do Estado até bem recente. Observou-se que, muito mais que vínculo jurídico-político, a cidadania ainda não corresponde a um sentimento de *pertencimento*, que advém da participação de todos na própria história das populações dos sertões da Bahia. Este sentimento coletivo contrasta com a exclusão socioeconômica, que estratifica a sociedade.

O *Programa Produzir* desconsiderou a educação e ética como elementos que têm entre si uma relação intrínseca, sendo esta última uma dimensão constitutiva do homem enquanto ser social que passa por um processo de construção de si mesmo mediante aprendizagens progressivas. Para ele, a relação do homem com o mundo é eminentemente simbólica e mediada pela linguagem, pois é por meio desta que os indivíduos procuram se entender através do agir comunicativo.

Assim, os processos de aprendizagem (intersubjetivos e linguísticos) e de constituição de identidades pessoais têm como *locus* de efetivação o mundo da vida e se correlacionam com as tradições culturais – espaço coletivo –, desenvolvendo o sentimento de pertencimento a grupos, por meio de interações intersubjetivas de reconhecimento e simbólicas. Isso se opera no campo dos valores (moral) e da cultura (tradição, conhecimento e técnica). Habermas (1990) infere a importância do engajamento do ser humano como condição para seu processo de formação como pessoa, indivíduo.

Nesse processo, a identidade é constituída, principalmente em "[...] redes de relações intersubjetivas de reconhecimento mútuo através das quais os indivíduos sobrevivem como membros de uma comunidade" (HABERMAS, 1986, p. 21). Ao atuarem nas arenas públicas, os atores passam do *status* passivo do carente, para o ativo de pessoas que lutam por sua sobrevivência, por justiça social. Em tais redes, os indivíduos compartilham o mesmo mundo da vida e os mesmos valores, pautados no princípio de solidariedade.

Analisando tais processos inerentes ao *Programa Produzir*, para mim, está claro que o que ocorre com este programa é o mesmo que verificamos em outros tantos projetos de igual envergadura ou dentro do mesmo espírito de ensejo do desenvolvimento a partir da geração de capital social, no tocante ao aspecto da formação ou da educação. A questão da educação, sempre ensejada, mas nunca cumprida a contento, tem a ver com o modo de operacionalização, com o formato, com a condução metodológica desses projetos e até mesmo com a cosmovisão que os nutre. Na maioria deles, nem sequer o espaço da educação é devidamente enunciado. Noutros, mesmo quando se enuncia a preocupação com a educação, ela é mantida e subsumida no subentendimento.

Ora, temos claro que gerar capital social implica desenvolver processos de formação, que são processos de educação. É importante ter claro que a Educação pode ser entendida a partir de três dimensões: a *formal*, a *não-formal* e a *informal* (CARRANO, 2003). Na primeira, a *formal*, temos o sistema de ensino, as escolas, o currículo e suas gradações específicas. Na segunda, a *não-formal*, temos as diversas ações deliberadamente de formação que não se dão por dentro do sistema de ensino estritamente escolar. Na terceira, a *informal*, temos as derivações formativas e educativas não deliberadas e não controladas, apenas decorrentes.

A educação informal seria constituída pelo conjunto de processos e fatores que geram efeitos educativos sem que tenham sido expressamente configurados para esse fim. Diferentemente dos setores formais e não-formais a educação informal não se caracterizaria por uma intervenção pedagógica intencionada e consciente. (CARRANO, 2003, p. 17).

Entendemos que, na maioria dos projetos e programas de desenvolvimento, faltam ações deliberadamente e estrategicamente pensadas e situadas nas duas primeiras dimensões, restando a *educação informal*, como uma “zona de pedagogia cega”, como diz Carrano (2003), com seus efeitos ocasionais, descontrolados, em formar a complexidade caótica; processos desconhecidos em sua estrutura e função, como uma coisa simplesmente inexorável.

A produção de capital social coerente com os objetivos declarados nesses programas de desenvolvimento, como o *Programa Produzir*, precisariam conter ações claras de formação, não apenas na dimensão *não-formal*, com cursos e oficinas, treinamentos etc., mas também na dimensão *formal*, que envolvesse as escolas, os materiais didáticos, os professores e os processos pedagógicos escolares, de modo que os elementos contextuais pudessem ser assumidos, conhecidos, problematizados e as soluções pensadas, discutidas, planejadas, avaliadas etc.

Ações de tal envergadura teriam, inclusive, a possibilidade e alimentar o aleatório da própria dimensão *informal*, uma vez que, havendo ações integradas nas duas outras dimensões – *formal* e *não-formal* –, poderia produzir uma espécie de “ecossistema comunicativo” em que os efeitos de formação, mesmo aleatórios na dimensão *informal*, teriam mais *chances* de ser coerentes com as propostas de desenvolvimento e geração de capital social.

Mas aqui parece haver alguma coisa mais profunda, que funciona como lastro do fracasso do *Programa Produzir* no aspecto educacional. Ele, via de regra, ainda se mantém preso àquilo que Santos (1994) em *Pelas Mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade* chama de *modelo de aplicação técnica da ciência*, como forma de aplicação

“imperialista” e “colonialista” dos conhecimentos técnico-científicos que, acima de tudo, se autojustificam apenas por serem “científicos” ou “técnicos”, como se não precisassem de mais nenhuma explicação.

É um problema congênito das narrativas do “progresso”. Assim foi em toda a tradição da modernidade e da ciência moderna, na qual se funda a ideia de progresso. Nessa tradição, os sujeitos e os seus saberes não técnicos ou não científicos – as culturas, os hábitos, os afetos, as memórias – são tomados, quando muito, como meros objetos de “aplicação técnica”. Em muitos casos, figuram apenas como empecilhos à passagem do progresso e, portanto, o funcionamento típico é aquele em que os sujeitos e suas culturas, suas memórias, histórias e lutas tendem a ser silenciados e afastados, soterrados, para dar passagem à racionalidade técnica e à sua verdade, seus números, suas cifras e aos seus “operadores legítimos”, os técnicos.

Opondo-se a esse modelo, Boaventura Santos (1994) propõe outro, que ele chama de *modelo de aplicação edificante da ciência*. Segundo Pinzoh (2012, p. 45-46):

No primeiro modelo ele posiciona o conhecimento como algo pensado fora das situações de aplicação e aplicado por quem também está fora da situação existencial em que incide a aplicação, não sendo afetado por esta; aí também estão separados os meios e os fins, e a aplicação procede por demonstrações que dispensam argumentações e contra-argumentações.

[...]Em geral o know-how técnico torna dispensáveis as discussões de cunho ético e obscurece as relações de poder que constituem tais relações de saber. É típico deste modelo recusar os saberes locais e tradicionais, as culturas e suas memórias, ou então refuncionalizá-los e submetê-los a um conjunto de convenções técnicas, visando a minimizar as resistências à aplicação técnica unívoca e unidimensional.

A ética que se encontra no segundo modelo proposto por Boaventura Santos (1994), ou seja, o *modelo de aplicação edificante da ciência*, exige inequivocamente que o processo seja “educativo”. Mas aqui cabe qualificar melhor este educativo. Não pode ele ser filiado e inspirado no mesmo modelo de “aplicação técnica”, de mero repasse de verdades técnico-científicas. Pelo contrário, para ser *edificante*, tem de ser pautado pela lógica da dialogicidade. Seria preciso considerar que a *ação de aplicação* tem sempre lugar numa situação concreta, contextual e, portanto, quem dirige tal ação deve estar existencial, ética e socialmente comprometido com os efeitos dessa aplicação.

O modelo que deve orientar as ações de educação, seja na dimensão *formal* ou *não-formal*, exige não apenas uma ética abstrata, mas uma recorrência argumentativa prática, na

qual participem todos os sujeitos, sem desprezo do *know-how* técnico dos técnicos implicados. Como diz Oliveira (2008, p. 163), referindo-se a Boaventura Santos, essa ética dialógica deve qualificar uma *luta não ignorante contra a ignorância*, que gere capital social, cultural e educativo recíproco. Este entendimento, principalmente o aspecto da dialogicidade, pode ser amplamente amparado no pensamento pedagógico de Paulo Freire, expresso particularmente em *Pedagogia do Oprimido* (FREIRE, 2007b) e *Educação como prática da liberdade* (FREIRE, 2001), em que o educador pernambucano sistematiza as ideias de seu método de trabalho.

Os dois elos aqui apontados, o de Boaventura Santos e o de Paulo Freire, nos levam a considerar ainda que seria preciso que a educação, bem como o próprio incremento técnico e tecnológico, assumissem uma vocação contextualizada. Ora, o Programa Produzir dirigiu-se especialmente a uma região dotada de características muito particulares, que é o Semiárido brasileiro, na sua porção baiana. Neste caso, temos de considerar pertinente aquilo que vem sendo apontado por um movimento já consistente no Semiárido brasileiro, liderado principalmente pela Rede de Educação do Semiárido Brasileiro (RESAB, 2004), que é a necessidade de a educação e o próprio desenvolvimento serem contextualizados.

A *educação contextualizada* ou a *educação contextualizada para a convivência com o semiárido* tem sido a principal tematização que vem sendo operada hoje pela RESAB (cf. RESAB, 2004), reagindo ao pedantismo da tradição generalista e descontextualizada da educação e das propostas e programas de desenvolvimento. Tal orientação parte do pressuposto de que “[...] a educação não pode se dar ao luxo de ignorar o chão que pisa” (MARTINS, 2004, p. 29), o mesmo valendo para as propostas de desenvolvimento. Tais ações, no seu conjunto, não podem permanecer reféns do *modelo de aplicação técnica da ciência*.

Isso significa que, nos projetos e programas, tem de haver o espaço legítimo da formação e da educação, em suas várias dimensões, dispondo de recursos e metodologias participativas e dialógicas, aptas a estabelecer sondagens igualmente participativas, geradoras de conhecimento contextualizado, que funde toda a ação de desenvolvimento.

Finalmente, no caso do *Programa Produzir* ressentiu-se de ter um espaço legítimo no sentido também de haver orçamentos destinados à educação.

CONCLUSÃO

A Análise de Política, ao focar no comportamento dos atores sociais e o processo de formulação da agenda e da política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si. (SERAFIM; DIAS, 2012).

SOBRE A PERTINÊNCIA DO *PROGRAMA PRODUZIR* NOS SERTÕES DE CANUDOS

Esta tese se endereçou objetivamente a examinar os dilemas do desenvolvimento no Semiárido: o caso do *Programa Produzir* nos sertões de Canudos – Bahia. Como questão indagou-se: A participação comunitária no Programa, no município de Canudos, tem sido tomada como um processo educativo para o desenvolvimento humano sustentado? ou é um mecanismo de cooptação das lideranças e entidades organizativas locais? Qual o impacto do Programa na melhoria da renda e da qualidade de vida do município? Como o *Programa Produzir* reproduz as práticas das políticas públicas ortodoxas para os sertões de Canudos no que tange ao diagnóstico dos problemas e à definição de opções estratégicas para sua solução?

Esta tese é um olhar teimoso, rebelde, mas atento a questões que ainda incomodam e ainda não tanto submersas pelo açude que encobriu Canudos. É comum se ouvir dizer que falar de Canudos é remexer em feridas profundas, que nem mesmo as águas do Cocorobó conseguem dissipar. Ou seja: Por que o açude uma vez construído não atendeu plenamente à população de Canudos? E por que ele não beneficia 22 municípios da região, dada a sua capacidade de acumulação de água? Mais ainda, e com grande incitação, a não construção do açude no Caipã ou outro local, considerando que a escolha recaiu definitivamente em Canudos, foi deliberada para riscá-la definitivamente do mapa?... O mergulhar nessas águas turvas de inquietações é-me um convite obrigatório para que comparecesse através dessa tese; e pelo benefício maior da dúvida, com novas inquietações proporcionadas, ampliando meu olhar comprometido, melhor diria cúmplice, com a rebeldia de cidadão honorário de Canudos.

As conclusões dos achados provenientes dos resultados tentaram por pertinência responder: *em que medida as políticas públicas para o Semiárido e as metodologias de elaboração/execução dos projetos de desenvolvimento têm promovido a transformação econômica, com equidade social e prudência ecológica?*

E foram levantadas as questões subjacentes:

1. Como o *Programa Produzir* reproduz as práticas das políticas públicas ortodoxas para os sertões de Canudos no que tange ao diagnóstico dos problemas e à definição de opções estratégicas para sua solução?
2. A participação comunitária no Programa, no município de Canudos, tem sido tomada como um processo educativo para o desenvolvimento humano sustentado?; ou é mais um mecanismo de cooptação das lideranças e entidades organizativas locais?
3. Qual o impacto do Programa na melhoria da renda e da qualidade de vida do município?

A população de Canudos ainda está exposta ao inaceitável grau de vulnerabilidade, vivendo no nível de subsistência, sob necessidade extrema (segurança alimentar), sempre recorrendo a instâncias paliativas, desenvolvendo estratégias de subsistência e dependente de migalhas de políticas públicas assistencialistas, compensatórias; o *Programa Produzir* vem sendo executado no Estado da Bahia desde 1996, integrando uma proposta mais ampla de combate à pobreza rural implementada pelo Banco Mundial e governos estaduais da Região Nordeste do País. Com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, criar emprego e renda e melhorar a vida das populações mais pobres, o programa financiou projetos comunitários nas áreas social, de infraestrutura e produção. Os recursos financeiros são do Banco Mundial e do Governo do Estado e toda a coordenação técnica é de responsabilidade da CAR.

O *Programa Produzir* por parte do Estado da Bahia não proporcionou mudanças estruturais significativas; conforme se deduz das entrevistas com os sujeitos: i) Dirigentes e técnicos em nível estadual; ii) Associações Comunitárias, e iii) Técnicos do Produzir em nível regional.

A conclusão geral da tese sobre o Programa Produzir foi baseada nos documentos disponibilizados e nas falas dos sujeitos acima elencados. As respostas à questão norteadora foram analisadas consoantes a seguinte organização:

1. Concepção e Objetivos do *Programa Produzir*.
2. Gestão do *Programa Produzir* (Centralismo, autoritarismo, clientelismo, patrimonialismo e corporativismo na gestão do programas; ingerência política etc...) e Gestão participativa (mecanismos, instrumentos, procedimentos...).
3. Educação e Emancipação (sinais, evidências, ausências, questões....).

4. Contribuições e Lacunas do *Programa Produzir* para o Desenvolvimento Humano Sustentável de Canudos.

1 – Concepção e Objetivos do Programa Produzir – Houve falta de objetividade do Programa em termos de contradições do programa em atender às comunidades mais carentes.

As conclusões a essa temática tão emblemática para o êxito do programa está resumida nas próprias *falas* dos sujeitos: ampliação do atendimento para comunidades fora do Semiárido; dispersão dos recursos; comprometimento da metodologia (associativismo); e geração de benefícios pontuais.

Os entrevistados afirmaram não haver sido feita uma avaliação da situação socioeconômica da associação antes e durante o Programa. Assim destacou um Gestor Regional: “Não há avaliação nesse sentido. Diante da pulverização dos recursos e de tantos problemas a serem atacados, você não percebe mudança, já que as ações são pontuais se tornando ínfimas”.

Uma questão fundamental foi a ampliação desmedida da área de atuação do *Programa Produzir*. No início, a área de abrangência do Programa era mais restrita; depois, foi ampliada. Claro que surgiriam problemas, já que essa ampliação poderia ensejar uma dispersão dos recursos e, dessa forma, não criar condições efetivas para o desenvolvimento local para as comunidades mais necessitadas, dado que o volume de recurso não foi ampliado. Que tipo de benefício essa ampliação promoveu para os beneficiários?

Houve elevada preferência técnica por projetos na área de energia solar, para permitir o uso dessa energia para substituir o candeiro a gás e a querosene, supondo-se que poderia promover melhoria na qualidade de vida das pessoas. Essa preferência é em si atestado da falta de uma objetividade do programa, tão pobre quanto a pobreza em relação ao insucesso do programa.

Certo é que, sem uma participação efetiva da comunidade, o Programa tomou como prioridade a implantação de energia solar, com 51,0% dos investimentos ali alocados, percentual superior aos investimentos em captação e disponibilização de água, que foi de 38,5%. Isso ocorreu num município marcado pelo significativo déficit hídrico provocado pela escassez e má distribuição das chuvas. Além disso, observou-se que os investimentos com energia solar se perderam praticamente após o primeiro ano das suas implantações, vez que as comunidades não dispunham de recursos para fazer a reposição das baterias que alimentam o sistema.

Uma comunidade celebrou convênio no valor de R\$ 142.876.00 para atendimento a 65 famílias, mas hoje poucos fazem uso desse equipamento. Por que adquiriram? Quem influenciou nessa decisão? Segundo um Beneficiário, não foi de sua iniciativa como presidente nem dos associados, foi o prefeito da época que achou por bem fazer o pedido da energia solar e foi aprovado. A associação não tinha conhecimento das limitações do uso do equipamento. Não tinham sequer conhecimento desse tipo de energia. “No meu conhecimento, não mudou em nada a vida das pessoas. Só foi recebida aquela placa com a primeira bateria. Hoje se tiver 10 placas funcionando, tem muito, pois, sou um dos que não comprou e nem vou comprar, pois acho que não compensa”.

Não se observaram, também, investimentos que contribuíssem para a melhoria do sistema produtivo, as oportunidades de obtenção de crédito para investimentos capazes de ampliar a oferta de emprego, aumento da renda e consequentemente a melhoria das condições de vida das comunidades. Alia-se a isso, nenhum investimento alocado para as dimensões da preservação ambiental e da equidade social, notadamente aqueles relacionados com a educação e a saúde.

Nesse caso emblemático do uso expressivo dos recursos para implantação de energia solar, constatou-se que associações foram criadas especificamente para essa finalidade, sob a tutela de um agente externo à comunidade. Vale afirmar que o convênio firmado para essa comunidade contemplou 91 placas de energia solar, sendo que 27 ficaram na comunidade e 64 foram transferidas para outra comunidade. Por outro lado, as 27 placas já não estão funcionando, pois a comunidade já é servida por energia elétrica; um verdadeiro desperdício de recursos públicos que poderiam servir a ações mais estruturantes que melhorassem a vida das pessoas.

2 – Gestão do Programa Produzir – Esta se caracterizou pela forte presença de centralismo, autoritarismo, clientelismo, patrimonialismo e corporativismo na gestão do programas; ingerência política, etc., e gestão participativa (mecanismos, instrumentos, procedimentos...). Também se apresentou sob intrincada rede de relações sociais e políticas espúrias, envolvendo os presidentes das associações, a subalternidade dos associados e o poder político local. Tais associações são comandadas por políticos. O nível de influência das Associações ou dos presidentes dessas entidades no *Programa Produzir* em determinadas situações foi nula.

Ainda neste caso, um dirigente máximo da associação, residente na zona urbana e com atividade vinculada à administração pública municipal, geria desmedido leque de convênios. De igual maneira, outro dirigente, gestor de um empreendimento agropecuário de grande

porte, geriu parte substantiva desses investimentos. *É nesse contexto que se retorna a questão: de quem é o real poder de definir os projetos? Qual o papel dos associados e dos presidentes das entidades?*

Conclusivamente, os achados da pesquisa revelaram que houve interferência política na condução das escolhas do Programa, somada a uma majoritária interferência da CAR nessas escolhas. De onze (11) associações que se colocaram claramente em relação a essas interferências apenas uma considerou ter participado ativamente das definições e escolhas. Foi relatado, por um Beneficiário, que se chegou ao cúmulo de um político local condicionar a aquisição de um equipamento para a associação à demissão do seu presidente.

Uma das *falas* dos Gestores do *Programa Produzir* denota a influência política nestas definições e aprovações dos projetos pela CAR:

Aquele grupo organizado encaminha uma solicitação para a CAR com seu pleito. A quantidade de solicitações que chegam à CAR claro que dá um volume de recurso bem superior ao que o programa oferta, tem que ser selecionado. Então, se seleciona através das representações dessas populações, principalmente as representações políticas. Grupos populacionais que têm representações mais atuantes terão mais acessos do que as representações menos atuantes. Com esse critério, são selecionadas as solicitações para serem avaliadas em campo pelos nossos técnicos de campo indo lá confirmar se a solicitação é legítima, se a população mesma que escolheu, partindo aí para as pré-condições técnicas que não é estudo de viabilidade, mas, sim, pré-condições mínimas para que aquele investimento seja realizado como se tem o interesse da comunidade, se tem condições mínimas técnicas para implantação e, sendo assim, a avaliação é considerada viável. O número de solicitações avaliadas também é muito grande para o número de recursos que o programa pode alcançar. A segunda seleção é baseada na pressão das suas representações. A população que tem seus pleitos e pressiona seus representantes seja municipal ou legislativo tem muito mais chances de ver seu pleito ser selecionado.

A tímida participação comunitária (que requer tempo próprio nas suas discussões e negociações) limitou o *Programa Produzir*. Os entrevistados dirigentes e técnicos em nível estadual levantam três questões, que afetaram a participação, quais sejam: i) prazos de convênios, ii) pressão política e iii) exigências de órgãos financiadoras. É estranho ver que a gestão do *Programa Produzir* negligenciou a participação comunitária, dado que seus projetos e critérios foram definidos e posteriormente aprovados pela CAR.

A percepção do *Produzir*, a partir da visão de gerentes e técnicos em nível regional, aponta uma análise da realidade mais distinta e complementar daquelas contextualizada pelo nível estadual e pelos beneficiários diretos do programa. Essa análise foi enriquecida pelas divergências de compreensão entre os 02 entrevistados. Seja pelo engajamento político

partidário, filiado ao partido no poder, seja na implicação mais direta no poder político local, seja no conhecimento mais detalhado dos objetivos centrais do programa.

Conclusivamente, as ingerências políticas na implementação do *Programa Produzir* foram constatadas pelos beneficiários diretos do programa em Canudos. Um dos Gestores apontou alguns elementos que esclarecem melhor esse tipo de ingerência:

Existe porque essa população atendida por esse programa não é diferente do resto da população do País. **O agente financeiro do programa, o Banco Mundial, contratou o Tribunal de Contas do Estado da Bahia para auditar o programa em campo.** Então, o Tribunal de Contas não recebe os dados da coordenação e analisa; pelo contrário, ele vai a campo, na comunidade onde está sendo realizado o programa para fazer as apurações. Quando são constatados desvios de recursos, a CAR encaminha essas associações para a justiça. [...] No meu ponto de vista, quando uma associação comete um ato ilícito é por ingerência política, na maioria das vezes. **É o político assentado com a empreiteira, que pressiona o presidente da associação, que ainda pode ser o cabo eleitoral desse político; porque é a realidade, está lá, e o programa não pode mudar. Então, acontece.**

Conclui-se que existia ou existem associações que são comandadas por político: “Formalmente não. Mas existe. Em um programa dessa dimensão nessa área de atuação encontramos todas as situações”.

3 – Educação e Emancipação. Em termos de educação e emancipação, conclui-se que a participação comunitária no Programa, no município de Canudos, não foi considerada como um processo educativo para o desenvolvimento humano sustentável. Não houve virtuosidade em termos de uma cidadania ou modelo civilizatório de desenvolvimento humano sustentável. Isso sugere que havia um desconhecimento de conceitos sobre o processo de desenvolvimento.

Nesse sentido, não foi constatado um esforço para realizar oficinas ou cursos de capacitação visando fortalecer a organização das comunidades e o capital social. A capacitação mínima que houve foi voltada para o setor produtivo.

4 – Contribuições e Lacunas do Programa Produzir para o Desenvolvimento Humano Sustentável de Canudos. Os achados acima apresentados são reveladores de alguns efeitos do insucesso do *Programa Produzir*. Predominantemente, os entrevistados são casados, possuem de um a três filhos, e noventa por cento deles não participam de programas de transferência de renda do governo federal. Conclusivamente, não foram definidas as opções estratégicas para o desenvolvimento local a partir de um diagnóstico que apontasse os

problemas, as potencialidades, as ameaças e as oportunidades e, por consequência, a definição das opções estratégicas para o desenvolvimento.

Os achados da pesquisa demonstram um relativo contentamento quando esta se refere à ocorrência de diminuição da *fumaça do candeeiro* provocada num curto período de tempo pelos investimentos em energia solar e energia elétrica (neste último caso, em apenas uma comunidade). Essa energia também teria promovido o acesso à informação, notadamente com possibilidade do uso de aparelhos de televisão. Ainda neste item, e em pequeno grau de satisfação, observou-se o estímulo ao consumo no que tange à aquisição de aparelhos de televisão e de geladeira.

Ademais, como indicador de mudança ocorrida com a ação do Programa, conclui-se, como já observado, que no referente ao acesso à água, apesar dos valores absolutos investidos pelo *Produzir*, isso é inferior a investimentos em áreas menos estruturantes, que possam promover uma ação para a solução de problemas permanentes. Conclusivamente, mudanças na vida da comunidade apresentaram-se com baixíssimos indicadores. Duas questões radicalizantes: a primeira é que não operou nenhuma mudança efetiva na vida da comunidade e a segunda é que, ao contrário, gerou custos em comunidades que têm baixa capacidade de poupança relativa. Um Beneficiário assim se manifestou:

Até o momento em nada. Porque se implantou energia e gerou custos. O fator principal da água até hoje não foi implantado. Dificultou mais a vida, porque gerou uma grande expectativa naquele povo e até hoje nada. Não melhorou em nada, só fez piorar porque gerou custos e não deu receita. Porque se vem um sistema de água, tinha como produzir um pé de alface no quintal de casa, um tomate, criar um frango, a própria água pra beber e agora tem que ir a Euclides da Cunha para comprar água mineral. Como no sistema da energia solar que gastou dinheiro e depois veio à energia elétrica de Paulo Afonso. [...] Porque trouxe energia, gerou custos, mas melhorou em que a qualidade de vida do cidadão? [...] O Programa Produzir tem que ter mais responsabilidade quando liberar dinheiro. Nós temos 14 meses sem chuva, agora olha como está sobrevivendo o sertanejo. Choveu em Fevereiro de 2011 e foi uma pequena chuva e com a água de 19.000 litros que é igual ao que a comunidade de Bendegó bebeu durante 50 anos antes de implantar o dessalinizador, mas, que precisa ser implantado o sistema. O dinheiro existe e o dessalinizador está comprado.

Conclusivamente os equívocos na implementação do *Programa Produzir* contribuíram enormemente para não atender às expectativas de mudança na vida das comunidades. Os desperdícios ocasionados com aquisição de equipamentos de energia solar (51 %), ao invés de outros investimentos em captação e armazenamento de água em atividades produtivas geradoras de renda. Assim como alerta um Beneficiário:

Além da energia solar, eu acreditava que fosse a Água, Barragem, tendo água agente tem tudo, pode plantar um capim pro bicho, pode plantar uma verdura, um coentro, um tomate, já é uma renda, pode plantar milho, um feijão. A CAR também tem condições é de fazer uma ponte seca, que quando chove o riacho não passa nada, se passar 08 dias, 30 dias chovendo, não pode sair do sitio para outro lugar, tem que ficar ilhado no rio, mesmo que passe a chuva, e passando água, é um poço, não tem como um carro passar, agente já pediu isso e até agora nada.

É nesse contexto que colocada à questão sobre *quais estratégias e iniciativas que poderiam alcançar melhores êxitos no Programa Produzir*. Aquele percentual de 51% destinado a energia solar serve como libelo para que aqueles *policymakers* competentes encarem, com determinação e responsabilidade social, a tarefa de tornar a economia do Semiárido nordestino menos vulnerável aos efeitos perversos da seca. Para tanto, é necessário conhecer como as famílias pobres se preparam para a ocorrência de uma seca; como elas desenham estratégias para sobrevivência em termos de subsistência; e como formular políticas estruturantes e voltadas para a redução da sua vulnerabilidade aos rigores daquele fenômeno climático.

É preciso levar em conta que a ausência de mobilização comunitária foi fator de insucesso do *Programa Produzir*; portanto é essencial a necessidade da participação da comunidade na definição das prioridades e o indispensável sucesso nas decisões e acompanhamento. Neste quadro de percepções, acresce, também, a fragilidade de profissionais experientes com conhecimentos nas diferentes áreas de intervenção do Programa. A vulnerabilidade das populações no Semiárido baiano durante os períodos de seca decorre, principalmente, da situação de pobreza em que elas vivem e com a qual terá de conviver. A irregularidade climática ocorre ciclicamente, de forma inexorável, mas as políticas públicas para enfrentá-la não têm, historicamente, apresentado a consistência e a continuidade que o problema requer.

As conclusões sugerem que o problema da pobreza no Semiárido baiano é enfrentado de forma reativa e por impulsos de políticas compensatórias, precárias – não é atacado nas suas causas estruturais. Programas emergenciais como o *Programa Produzir* terminam competindo – e ganhando, por serem medidas de socorro – com as políticas permanentes, no tocante à alocação de recursos. Ou seja: como não são implementadas políticas permanentes para o *poverty alleviation* dos efeitos da seca. Assim, as medidas emergenciais terminam por consumir grandes volumes de dinheiro público, muitas vezes financiados pelos ingênuos *policy advisers* do Banco Mundial e implementados pelos despreparados *policy makers* do Estado da Bahia.

Conclusivamente, os entrevistados afirmaram que o Programa se configurou como de pouca ação e até mesmo de absoluta ausência; também o caracterizaram como de pouca discussão sobre as prioridades que deveriam ser definidas pela comunidade; Esses entrevistados associaram a essas questões a falta de planejamento, organização interna, bem como a falta de coerência dos enunciados do Programa e a sua prática.

Observa-se ainda nessa ordem, que: i) não houve incentivo à mobilização comunitária; ii) faltou pessoal capacitado; iii) faltou treinamento para o produtor; iv) não ocorreu permanência das ações, e v) faltaram incentivos a parcerias. Vale ressaltar, nesse contexto, que um pequeno número de entrevistados definiu o Programa como bom, isto por conta da quase "inexistência de outros projetos e a incipiente presença do Estado no desenvolvimento local. Isto é, foi melhor que nada!"

Outrossim, há que se levar em conta que *Programa Produzir* em Canudos não foi e não é i) protagonizado por um conjunto de organizações da sociedade civil, ii) fundamentado num conjunto de experiências e vivências tecnológicas, produtivas e socioeducativas, apropriadas ao ambiente semiárido e iii) que não buscou ampliar os espaços públicos decisórios, de formulação e controle social na elaboração e avaliação do *Programa Produzir*.

NOVAS INQUIETAÇÕES PARA INVESTIGAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A nossa pesquisa empírica sugere a necessidade de um enfoque multi, pluri e interdisciplinar nos projetos e programas de desenvolvimento nos contextos geopolíticos, econômicos e ambientais, institucionais e sociais no Semiárido da Bahia. Neste sentido, considero que a análise das questões levantadas nesta tese foi valorizada pelo resultados apresentados. Por isso, há sustentação para se fazer as sugestões apresentadas a seguir para efeitos de políticas públicas no Semiárido do Estado da Bahia.

1. Há uma falta de coerência entre os objetivos definidos pelo *Programa Produzir*, em Canudos para a educação/formação, na perspectiva do Desenvolvimento Humano Sustentável, e os resultados aqui apresentados em termos de políticas públicas destituídas de componentes educativas, ganha especial relevância no contexto de pesquisas, tendo em conta os enormes desafios colocados aos sistemas de educação e formação.

2. Deve ser levado em conta que há uma persistência histórica do Estado da Bahia, em sua matriz institucional e técnica, de incompetência em articular políticas públicas, até então, inadequadas e de qualidade questionável. De um modo geral ,tem sido atribuído ou se parte do pressuposto de que o Semiárido é um espaço inviável economicamente, marginal e de baixo custo benefício. Outrossim, que o principal dilema nesse espaço é apenas relativo ao acesso à água. Imputa-se à seca o atraso socioeconômico do Semiárido. Por essa razão, são ignorados a história, os valores e a cultura, como no caso de Canudos. Essa visão equivocada historicamente vem contribuindo para o descaso de políticas públicas direcionadas para Canudos. Esse descaso tem efeitos a longo prazo, causando novas sequelas no coletivo daquele povo, novas feridas e sequelas traduzidas pela perda de identidade, que o desmobiliza, paralisa, minando sua identidade, seu autoconceito e sua autoestima.
3. Há um descaso dos *policy advisers* e *policy makers* em criatividade na elaboração de políticas públicas do Estado da Bahia, quando ignoram completamente as potencialidades e a importância do Semiárido, e com isso apenas se mantém a sua condição de dependência. Há um pressuposto na *intelligentsia* técnica dos *policy makers* engajados em trabalho de planejamento do desenvolvimento regional, no Estado da Bahia, com visíveis sinais de incompetências e de falta de criatividade, quando direcionado ao desenvolvimento, mas culturalmente, compartilhada da ideologia de que esse espaço Semiárido, como um todo, não é viável economicamente.
4. As velhas práticas assistencialistas no *Programa Produzir* se sofisticam, agora reforçadas por políticas sociais compensatórias, que têm substituído as políticas necessárias para a construção de condições que levem ao surgimento de atividades estruturantes e produtivas geradoras de renda, para possibilitar a construção ou resgate das relações de convivência entre os seres humanos e a natureza, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida das famílias sertanejas, por meio do incentivo às atividades econômicas apropriadas e à sustentabilidade ambiental.
5. É preciso uma nova percepção dos *policy makers* para retirar as "culpas" atribuídas às condições naturais, e enxergar o espaço Semiárido com suas características

próprias, seus limites e potencialidades. Considerar que desenvolvimento depende fundamentalmente da educação para uma mudança de mentalidade em relação a suas características ambientais, e de mudanças nas práticas e no uso indiscriminado dos recursos naturais; considerando também as compreensões imaginárias da população local sobre esse espaço, suas problemáticas e alternativas de solução, que foram sendo construídas e desconstruídas ao longo da sua história.

6. As políticas públicas no Estado da Bahia estão a necessitar de uma ideologia que alguns estudiosos chamam de "pensamento crítico sobre o desenvolvimento do Semiárido". Enquanto isso, o Estado, em suas políticas públicas, vem historicamente deixando os sertanejos seguirem submetidos a um estado de coisas em que a política (no sentido de *politics*) e a política (no sentido de *policy*) se entrelaçam de forma promíscua. O Estado da Bahia, ao invés de modernizar o seu Semiárido, apenas à míngua mantém o que de mais perverso tem na tradição da região: o coronelismo e o patrimonialismo.
7. Sugerem-se algumas inquietações que podem se constituir em diretrizes para futuras investigações, bem como elaboração de políticas públicas centralizadas no contexto do Semiárido baiano: Quais as linhas estratégicas prioritárias da Educação/Formação na perspectiva "*freiriana*" que promovem a democracia participativa, condição essencial para o exercício de uma liberdade na construção de um projeto de desenvolvimento humano sustentável, vida individual e coletiva? Em termos de políticas públicas estruturantes como se enquadram e se traduzem os projetos, ações e programas filosófica, ideológica e teoricamente? Há convergência da construção de paradigmas contemporâneos da Educação em conluio com as políticas públicas no sentido do desenvolvimento humano e sustentável no Estado da Bahia?

Chegado ao final desta tese submergem novas e límpidas questões nas águas turvas do Cocorobó em Canudos relacionadas e desdobradas da sua questão central:

1. Os propósitos de desenvolvimento humano não são considerados como prioridade nos tais "programas de desenvolvimento" no Semiárido da Bahia. Ou melhor, os

policy makers não articulam e não integram as políticas de desenvolvimento bem como o novo paradigma da Educação.

1. A realidade do Semiárido é muito mais complexa e não foi modelada para efeitos de Políticas Públicas. Há muitas outras razões, entretanto, que também devem ser consideradas nesta *mea culpa*:
 - i. Uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários.
 - ii. Ou, alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão em seus objetivos.
 - iii. Pode ter partes implementadas de maneira diversa – embora não contrária – do que foi previsto. Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si. E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão.
 - iv. Por que razão os *policy makers* ignoram ou omitem, propositada ou ingenuamente, que a elaboração e implementação de uma política pública é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão?

E assim a realidade do Semiárido continua a se constituir num espaço interdito ao desenvolvimento humano sustentável. O Semiárido está sempre no estado de *inacabado*, sem um contínuo movimento de interação entre uma política pública de proposta competentemente adequada às mudanças necessárias numa estrutura de relações de grande complexidade; e portadoras de uma dinâmica estruturante cada vez mais acelerada.

De forma despretensiosa, posso afirmar que as políticas públicas para o “espaço emblemático” de Canudos estão a reclamar uma agenda com particular arquitetura; pois percebo que outras áreas no Estado da Bahia vêm merecendo melhor tratamento. São esses conflitos, melhor diria essas inquietações aqui expostas, que representam o que chamo “dilemas do desenvolvimento no Semiárido”.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, T. *Educação e emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARCOVERDE, A. C. B. Associativismo-cooperativismo no Semi-Árido Nordeste: alternativa de atendimento às necessidades sociais e ao desenvolvimento social de comunidades rurais. In: _____. *Em discussão: desenvolvimento social na economia globalizada*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007. v. 1, p.72-93.
- ALVES, J. *História das secas: séculos XVII a XIX*. 2. ed. Mossoró: Esam, 1982 (Coleção Mossoroense, v. 225).
- AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidades no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1978.
- AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia de desenvolvimento de comunidade no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1984.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). *Programa de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais, Produzir: manual de operação*. Salvador, 1995.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). *Programa de Combate à Pobreza no Interior do Estado da Bahia: carta consulta à COFIEIX: empréstimo: BIRD*. Salvador, 2000.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). *Programa de Combate à Pobreza e Desigualdade Sociais, Produzir: Relatório final, 1ª etapa*. Salvador, 2005.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). *Programa de Combate à Pobreza no Interior da Bahia, Produzir II: 2ª etapa: Manual de Operações*. Salvador, 2005.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). *Programa de Combate à Pobreza Rural, PCPR, Produzir Adicional, Bahia: Manual de Operações*. Salvador, 2012.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR). *Projeto Integrado do Estado da Bahia: Pobreza Rural, Projeto de Combate à Pobreza Rural no Interior da Bahia, Produzir II: relatório final, 2ª etapa*. Salvador, 2010.
- BAHIA. Sistema de Administração de Contratos e Convênios – SACC. *Acompanhamento Financeiro Mensal*. Salvador, jul. 2013.
- BAHIA. Secretaria Recursos Hídricos. *Plano Diretor de Recursos Hídricos: bacias dos rios Vaza-Barris e Real*. Salvador, 1996.
- BARDACH, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: Centro de Documentación y Docencia Económicas, 1998.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000.

BARTHOLO JUNIOR, R. S. A Crise do industrialismo: genealogia, riscos e oportunidades. In: BURSZTIN, M.; LEITAO, P.; CHAIN, A. (Org.). *Que crise é esta?* São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 69-101.

BOAVENTURA, Edivaldo M. *O Parque Estadual de Canudos*. Salvador: Secretaria de Cultura e Turismo, 1997.

BOAVENTURA, Edivaldo M. Parque Estadual de Canudos: criação e evolução. *Revista Canudos*, Salvador, CEEC/UNEB, v.1, n.1, p.65-79, 1996. 2. ed. rev.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em Educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Ed., 1994 (Coleção Ciências da Educação).

BOISER, Sérgio. *El difícil arte de hacer región*. Cuzco, Perú: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas, 1992.

BONAL, Xavier. Reflexões sobre as relações entre educação e pobreza e suas consequências para o programa BEM-BH. *Pensar BH/Política Social*, Belo Horizonte, n.15, p.38-44, abr./jun. 2006.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

BRASIL. Ministério da Integração Social. *Relatório Final: Grupo de Trabalho Interministerial para Redelimitação do Semi-Árido Nordeste e do Polígono das Secas*. Brasília, jan. 2005. Disponível em: < http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=090e3f78-bde3-4a1b-a46c-da4b1a0d78fa&groupId=10157 >. Acesso em: 24 jul. 2013.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *O Brasil e os objetivos do Milênio, 2013*. Disponível em: <www.pnud.org.br/odmaspx>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BRASILEIRO, R. S. Alternativas de desenvolvimento sustentável no semiárido nordestino: da degradação à conservação. *Scientia Plena*, Aracaju, v. 5, n. 5., 2009.

BUAINAIN, A. M.; VILLALOBOS, R.; MALETTA, H. *Brazilian agriculture and the rural sector: a framework for rural development and sustainable growth*. [S.l.], 1999. (Relatório de pesquisa).

BUARQUE, S. C. *Construindo o desenvolvimento local e municipal sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BUARQUE, S. C. *Metodologia de planejamento de desenvolvimento sustentável para elaboração de estratégias de desenvolvimento regional: espaços sócio-ambientais*. Recife: IICA/Ministerio do Planejamento e Orçamento, 1995.

BUARQUE, S. C.. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília: IICA, 1999.

BRUYNE, P. et al. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

CANÁRIO, Eldon. *Canudos: sob as águas da ilusão*. Salvador: CEEC/Universidade do Estado da Bahia, 2002.

- CANÁRIO, Eldon. Festejos de Santo Antonio em Canudos. *Revista Canudos*, Salvador, v. 1, n. 1, p. 111-126, 1996. 2. ed. rev. Salvador: CEEC/UNEB, 1996
- CARRANO, Paulo César Rodrigues. *Juventudes e cidades educadoras*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.
- CARVALHO, H. M. A ideologia do planejamento participativo. *Cadernos do Ceas – Analfabetismo, Agrotóxicos, Projeto São Vicente*, Salvador, n. 108, p. 33-38, mar./abr. 1987.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. *Dimensão e medição da pobreza extrema e a situação social e pobreza extrema no Rio Grande do Sul*. Brasília: IPEA, 26 maio 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/110526_apresentacao_pobrezaextrema_rs.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2013.
- CASTRO, Josué. *Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço*. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- CHAMBERS, R. What is poverty?: who asks? who answers? In: PNUD. *Poverty in focus*. Brasília, 2006.
- COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, Supplement, p. 95-120, 1988.
- [CMMAD] COMISSÃO MUNDIAL SOBRE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- COSTA, W. D. et al. Monitoramento das barragens subterrâneas no estado de Pernambuco. In: SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE, 2000, 5., Natal. *Anais...* Natal: ABRH/LARHISA, 2000. CD-ROM.
- COUTINHO, Clara. *Estudos qualitativos*. Universidade do Minho, 2009. Disponível em: <<http://claracoutinho.wikispaces.com/Estudos+Qualitativos>>. Acesso em: 17 jun. 2013.
- COUTINHO, Clara.; CHAVES, José. O estudo de caso na investigação em tecnologia educativa em Portugal. *Revista Portuguesa de Educação*, Minho, v. 15, n. 1, p. 221-244, 2002.
- CUNHA, Euclides. *Os Sertões: a campanha de Canudos*. 38. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1997.
- DAGNINO, Renato et al. *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Cabral Universitária, 2002.
- DALE, R. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? *Educação, Sociedade e Culturas*, Porto, n. 16, p. 133-169, 2001.
- DROR, Yeheskel. *Design for policy sciences*. New York: American Elsevier, 1971.
- DROR, Yeheskel. *Public policymaking re-examined*. Oxford, U.K.: Transaction Publishers, 1983.
- DRUMOND, M. A. et al. *Avaliação e identificação de ações prioritários para conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade do bioma Caatinga: estratégias para o uso sustentável da biodiversidade da caatinga*. Documento para discussão no GT Estratégias para o Uso Sustentável. Petrolina, 2000. Disponível em: <http://portais.ufg.br/uploads/160/original_uso_sustentavel.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2013.

- DUARTE, Renato. Seca, pobreza e políticas públicas no Nordeste do Brasil. In: ZICCARDI, Alicia. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p.425-440. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/pobreza/duarte.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.
- DUQUE, J. G. *Perspectivas nordestinas*. 2. ed. Fortaleza: BNB, 2004.
- DUQUE, J. G. *Solo e água no polígono das secas*. 6. ed. Mossoró: ESAM, 2001 (Coleção Mossoroense, v. 142).
- DYE, T. R. *Compreender políticas públicas*. 14.ed. Flórida: Pearson, 2012.
- DYE, T. R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama, 1976.
- EASTON, D. *A system analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.
- EASTON, D. *The political system*. New York: Willey, 1953.
- EVERTSON, C. M. E.; GREEN, J. L. Observation as inquiry and method. In: WITTROCK, M. C. (Ed.). *Handbook of research on teaching*. New York: MacMillan, 1986.
- FARMPOINT. *A criação de cabras no semiárido: limitações e potencialidades: parte I*. 2011. Piracicaba: AgriPoint Consultoria, 2011. Disponível em: <http://www.cstr.ufcg.edu.br/bioclimateologia/artigos_tecnicos/a_criacao_cabras_semiarido_limitacoes_potencialidades_parte_i.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2013.
- [FIDA] FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA. *Comitê de Avaliação do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola inicia hoje (30) sua visita oficial ao Brasil*. Nações Unidas no Brasil, Brasília, 30 maio 2011. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/comite-de-avaliacao-do-fundo-internacional-de-desenvolvimento-agricola-inicia-hoje-30-sua-visita-oficial-ao-brasil/>>. Acesso em: 10 jun. 2013
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE CANUDOS. *Plano de Desenvolvimento Municipal Sustentável de Canudos*. Canudos, BA: Projeto Canudos/UNEB, maio 2009.
- FRANCO, A. de. *Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável*. 2. ed. Brasília: Instituto de Política, 2000.
- FREIRE, Paulo. *A importância do ato de ler*. 30.ed. São Paulo: Cortez, 1995.
- FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. 25.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. 21. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia da esperança*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. São Paulo: Paz e Terra, 2007b.
- FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Organização de Rosa Freire d'Aguiar Furtado. Apresentação de. Luiz Felipe de Castro. São Paulo: Cia das Letras, 2009. Edição comemorativa do cinquentenário.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1964.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nacional, 1967.

- GADOTTI, Moacir. Educação para o desenvolvimento sustentável: o que precisamos aprender para salvar o planeta. *Revista da FAEBA – Educação e Contemporaneidade*, Salvador, v. 16, n. 28, p. 69-90, jul./dez. 2007.
- GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). *Textos em representações sociais*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Ed. D. Quixote, 1998.
- HABERMAS, Jürgen. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós-metafísico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus, 1986.
- HAM, Cristopher; HILL, Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HECLO, H. Review article: policy analysis. *British Journal of Political Science*, v. 2, p. 83-108, 1972.
- HELLER, A. *Além da Justiça*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1998.
- HILL, M. *New agendas in the study of the policy process*. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HOFFMANN, R. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 24, maio/ago. 1995.
- HOGHOOD, B.; GUNN, L. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University, 1984.
- HORCADES. Alvim Martins. *Descrição de uma viagem a Canudos*. Bahia: Litho-Typographia Tourinho, 1899.
- [IFAD] THE INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. *The Rural Poverty Report 2011*. Rome, Italy: Quintily, Nov. 2010.
- [IICA] INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA. *Projeto a nova cara da pobreza rural no Brasil: transformações, perfil e desafios para as políticas públicas*. Brasília, 2010.
- [IPEA] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília, 2010.
- [IPEA; PNUD] INSTITUTO DE POLÍTICA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro*. Brasília: PNUD; IPEA; FJP, 2013. (Atlas de desenvolvimento humano no Brasil, 2013).
- JARA, Carlos Julio. *A sustentabilidade do desenvolvimento local: desafios de um processo em construção*. Brasília: IICA, 1998.
- JODELET, D. *Les représentations sociales: un domaine en expansion*. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.
- JODELET, D. Représentation sociale: phénomène, concept et théorie. In: MOSCOVICI, S. (Dir.). *Psychologie sociale*. 2. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

- JOVCHELOVITCH, S. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. (Org.). *Textos em representações sociais*. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 61-85.
- KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1, jan./jun. 2006.
- KUSTER, A.; MARTÍ, J. F. *Agroecologia, sustentabilidade e mudanças climáticas nas regiões semiáridas*. Brasília, DF: Semiárido/Câmara dos Deputados, 2010. p. 73-88.
- LANIADO, R. N. Troca e reciprocidade no campo da cultura política. *Estado e Sociedade*, Brasília, v. 16, n. 1-2, jan./dez. 2001.
- LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Brasília: Ed. UnB, 1981.
- LINDBLOM, Charles E. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, v. 39, n. 6, p. 517-526, Nov./Dec. 1979.
- LINDBLOM, Charles E. *The intelligence of democracy*. New York: The Free, 1965.
- LÜDKE M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MACHADO, E. P. et al. *Poder e participação política no campo*. São Paulo: Hucitec, 1987.
- MARTINS, Josemar da Silva. Anotações em torno do conceito de Educação para a convivência com o Semi-árido. In: RESAB. *Educação para a convivência com o semi-árido: reflexões teórico-práticas*. Juazeiro, BA: Secretaria Executiva da RESAB, 2004. p. 29-52.
- MARTINS, Josemar da Silva. Educação contextualizada: da teoria à prática. In: REIS, Edmerson dos Santos; CARVALHO, Luzineide Dourado (Org.). *Educação contextualizada: fundamentos e práticas*. Juazeiro, Bahia: NEPEC/ SAB; MCT; CNPq; INSA, 2011. p. 45-64.
- MARTINS, Josemar da Silva. Educação contextualizada: da teoria à prática. In: REIS, Edmerson dos Santos; CARVALHO, Luzineide Dourado (Org.). *Educação para a convivência com o Semiárido brasileiro: fundamentos e práticas*. Juazeiro, BA: Printpex, 2011. v. 1.
- MARX, K. *O capital*. São Paulo: EDPRO, 2008.
- MEADOWS, Daniels L.; MEDOWS, Daniela; RANDERS, Jorgen et al. *Os limites do crescimento*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- MEIRA VIEIRA, Maria de Lourdes Gomes. *Análise das políticas compensatórias e das estratégias de sobrevivência do homem do campo, principalmente no período de seca: um estudo de caso*. 2004. Dissertação (Mestrado em Geologia Ambiental) – Departamento de Geologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.
- MENEZES, José Alexandre; FAVERO, Celso. *Combate à pobreza rural no Nordeste brasileiro*. Salvador: FIB; Fundação Winrock, 1999.
- MERRIAM, Sharan B. *Qualitative research and case study applications in education*. 2. ed. rev. e ampl. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- MILLS, Daniel Quinn. *Empowerment: um imperativo*. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MOSCOVICI, Serge. *Representações sociais: investigações em psicologia social*. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

NATIONS UNIES. *Déclaration et programme d'action de Copenhague*. New York: Sommet Mondial pour de Développement Social, 1995.

NEIVA, Luiz Paulo Almeida. *A intervenção do Estado no desenvolvimento local: o caso de Canudos: Açude Cocorobó*. 2000. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Agrárias: Desenvolvimento Rural)–Universidade Federal da Bahia, Cruz das Almas, Bahia, 2000.

NEIVA, Luiz Paulo Almeida. Sustentabilidade do desenvolvimento local o caso de Canudos. *Revista Canudos*, Salvador, v.4, n.0, 2000.

NEIVA, Luiz Paulo Almeida; DIAS, Clímaco C. S. Canudos: um passado que assombra o presente. *Revista Canudos*, Salvador, v.3, n.1, p.117-125, 1999.

NEIVA, Luiz Paulo Almeida; NASCIMENTO, G. F. do. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local integrado e sustentável - DLIS: a experiência de Santa Brígida. *Revista Canudos*, Salvador, v. 5. n. 1/1, p. 149-184, 2001.

NEVES, Claudia Susana Coelho. *Educação e desenvolvimento humano: contributo para uma análise crítica e comparativa das políticas educativas a luz do paradigma do desenvolvimento humano*. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação e Sociedade)–Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2005.

NOGUEIRA, Ataliba. *Antônio Conselheiro e Canudos: revisão histórica*. São Paulo: Nacional, 1974.

NORTH, D. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. *Boaventura & Educação*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

OLIVEIRA, Marielza. O desenvolvimento humano sustentável e os objetivos de desenvolvimento do milênio. In: DESENVOLVIMENTO Humano no Recife: Atlas Municipal. 2011. Disponível em: <<http://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/doc/analiticos/desenvolvimentohumano.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

PAGANO, Luciana Maria Palma. *Políticas públicas de **poverty alleviation** e a transposição do Rio São Francisco: a quem serve a transposição do Rio São Francisco?* 2012. Dissertação (Mestrado)–Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Santo Antônio de Jesus, 2012.

PAREYN, F. G. C. Os recursos florestais nativos e a sua gestão no Estado de Pernambuco: o papel do manejo florestal sustentável. In: GAROGLIO, M. A. *Uso sustentável e conservação dos recursos florestais da caatinga*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Serviço Florestal Brasileiro, 2010.

PÊCHEUX, M. *Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*. Campinas: Ed. Unicamp, 1969.

PINZOH, Josemar Martins. *Pesquisa-criação: uma experiência com escrita docente autobiográfica*. Salvador: EDUNEB, 2012.

[PNUD] PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2012*. Nova Iorque, 2012. Disponível em: <<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/esources/Static/Products/Progress2012/English2012.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2013

PORTO, E. R. et al. *Captação e aproveitamento de água de chuva na produção agrícola dos pequenos produtores do semi-árido brasileiro: o que tem sido feito e como ampliar sua aplicação no campo*. Petrolina, PE: Centro de Pesquisa do Trópico Semi-árido – CPATSA, 1999.

- PRATES, A. A. et al. *A emergência da estratégia do planejamento participativo no Estado de Minas Gerais: um balanço político institucional*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.
- PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RESAB. Secretaria Executiva. *Educação para a convivência com o semi-árido: reflexões teórico-práticas*. Juazeiro, BA, 2004.
- RIBEIRO, Z. *A ICID 2010 e o semiárido brasileiro*. Brasília, DF: Semiárido/Câmara dos Deputados, 2010. p. 39-45.
- RIBEIRO, Manoel Bomfim. *A potencialidade do Semi-árido brasileiro: o rio São Francisco, transposição e revitalização: uma análise*. Brasília: FUBRAS, 2007.
- RIST, Gilbert. Development as part of the modern myth; the Western socio-cultural dimension of development. *The European Journal Development Research*, v. 2. n. 1, p. 10-21, June 2002.
- ROMÃO, Maurício Costa. *Pobreza: conceito e mensuração*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1993.
- ROSSETTI, J. P. *Introdução à Economia*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. São Paulo: Cia das Letras, 2005.
- SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000 a. (Coleção ideias sustentáveis).
- SACHS, Ignacy.. Desenvolvimento n'uma economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível? *Estud. av.*, São Paulo, v. 11, n. 30, maio/ago. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jul. 2013.
- SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. Trad. de E. Araujo. São Paulo: Vértice, 1981.
- SACHS, Ignacy. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Fundap; Studio Nobel, 1993.
- SACHS, I. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o papel da política. In: ABRAMOVAY, R. et al. (Org.). *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Unesp; Edusp, 2001.
- SACHS, I. *Patterns of public sector in underdeveloped economies*. New Delhi: Asia Publishing House, 1964.
- SACHS, I. *Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento*. Organização de Paulo Freire Vieira. São Paulo: Cortez, 2006.
- SACHS, I. *Searching for new development strategies: the challenges of social summit*. In: WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT, 1995. Copenhagen; Paris: Unesco, 1995. (Most Policy Papers, 1º).

SACHS, I. *Understanding development: people, markets and the State in mixed economies*. Oxford: Oxford University Press, 2000b.

SAGE, Flick U. *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. London: GE, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. Economia e política da globalização e estratégias locais. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 4., Mesa no Seminário sobre Territórios da Língua Portuguesa, 1966, Rio de Janeiro. *Anais (on-line)*... Disponível em: <<http://www.xconglab.ics.uminho.pt/>>. Acesso em: 1º jul. 2013.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo censo comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pelas mãos de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento, 1994.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *A globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, E. et al. A seca no Nordeste no ano de 2012: relato sobre a estiagem na região e o exemplo de prática de convivência com o Semiárido no distrito de Iguaçu/Canindé-CE. *Revista Geonorte*, Manaus, ed. especial 2, v. 1, n. 5, p. 819-830, 2012.

SANTOS, Rita de Cássia Almeida. *Pilar ou “da educação”*: um estudo de caso sobre a dimensão educacional na reinvenção do pilar. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação e Contemporaneidade)–Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2007.

SÊGA, Rafael Augustus. O conceito de representação social nas obras de Denise Jodelet e Serge Moscovici. *Anos 90*, Porto Alegre, n. 13, p.128-133, jul. 2000. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppghist/anos90/13/13art8.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2013.

SEPÚLVEDA, Sergio. *Sustainable rural development and the rational use of renewable natural resources*. San José, Costa Rica: IICA, 1990.

SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato da. *Pobreza na população rural nordestina: uma análise de suas características e determinantes durante os anos noventa*. 2004. Dissertação (Mestrado em Economia)–Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1/2, p.361-385, 2003.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Entre o combate à seca e a convivência com o Semiárido: políticas públicas e transição paradigmática. Documentos Técnico-científicos. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 38, n. 3, jul./set. 2007.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. *Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. 2006. 298f. Tese (Doutorado)– Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2006.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. *Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

SUASSUNA, J. *Semiárido: proposta de convivência com a seca*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1234567890>. Acesso em: 28 jun. 2013.

TENDLER, Judith. *New lessons from old projects: the workings of rural development in Northeast Brazil*. Washington, DC: The World Bank Operations Evaluation Study, 1993.

TEODORO, António (Org.). *Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos ibero-americanos*. Brasília: Liber Livro; CYTED, 2008.

TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

[UFAL] Universidade Federal de Alagoas. Instituto de Ciências Atmosféricas – ICAT Laboratório e Análise e Processamento de Imagens de Satélites. *Mapas do Brasil e a evolução da região sob efeitos da seca Brasil*. Macéio: UFAL, 2011.

[UN] UNITED NATIONS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011: sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos*. New York, USA, 2011. Disponível em: <<http://unp.un.org>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

VAN DER MAREN, Jean-Marie. *Méthode de recherche pour l'éducation*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1995.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista da SOCERJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.

VILLA, Marco Antonio. *Canudos, o povo da terra*. 3 ed. São Paulo: Ática, 1999.

WAGNER, W. Descrição, explicação e método na pesquisa das representações sociais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITCH, S. *Textos em representações sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

WIKIPÉDIA. A Enciclopédia Livre. *Celso Furtado*. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Celso_Furtado>. Acesso em: 26 jul. 2013.

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little Brown, 1979.

YIN, Robert K. *Case study research: design and methods*. 2 ed. rev. aum. Newbury Park: SAGE Publications, 2005 (Applied Social Research Methods series, v. 5).

APÊNDICES

**APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – RESPONSÁVEIS, COORDENADORES
E TÉCNICOS DO PROGRAMA PRODUZIR NA BAHIA (Ex e atuais)**

I O INDIVÍDUO

1) Nome: _____

2) Formação: _____

3) Trajetória profissional: _____

4) Naturalidade: _____

5) Estado civil: _____

6) Data de nascimento: _____

7) Atividades que desempenha atualmente:

8) Vinculação partidária atual:

9) Ocupa ou já ocupou cargo legislativo estadual/municipal: _____. Qual?
_____.

II O PROGRAMA PRODUZIR

10) Qual é, em sua opinião, o real objetivo do Programa Produzir?

11) Cite 3 ou 4 palavras ou frases curtas que melhor definem o Programa Produzir:

12) Há alguma diferença entre o Programa Produzir e outros promovidos pelo Estado, notadamente na própria CAR? Qual?

13) Em sua opinião, o Programa tem induzido a um processo de participação das comunidades de forma a que elas promovam escolhas para o desenvolvimento, isto é, um desenvolvimento capaz de promover a eficiência econômica, a preservação ambiental e a

equidade social? De outra maneira, um desenvolvimento que se preocupe com as gerações de hoje e as do futuro?

14) Dada a necessidade de manter os acordos da eficiência da execução do Programa – sobretudo com relação aos acordos internacionais (prazos) –, de que maneira a participação comunitária com discussões (às vezes, protelatórias) podem induzir a coordenação do Programa a limitar esse tipo de participação em detrimento da sua eficiência?

15) Como são definidos e posteriormente aprovados pela CAR os projetos?

16) A implantação do Banco de Projetos é uma resposta a esse tipo de constatação? De que forma eles poderiam, de certa maneira, definir *a priori* os projetos que devam ser implantados no local em detrimento das escolhas legítimas dos beneficiários?

17) Fale sobre as linhas do Programa preconizadas no início da sua implantação. Elas mudaram? Qual a razão?

18) No início, a área de abrangência do Programa era mais restrita; depois, foi ampliada. No seu modo de entender, essa ampliação promoveu que tipo de benefício para os beneficiários? Essa ampliação poderia ensejar uma dispersão dos recursos e, desta forma, não criar condições efetivas para o desenvolvimento local para as comunidades mais necessitadas, dado que o volume de recurso não foi ampliado com essa decisão?

19) Com essa abrangência do Programa para toda a Bahia, o(a) Sr.(a) diria que algumas áreas foram priorizadas? Quais os critérios?

20) Existe uma preocupação de que o processo de desenvolvimento, ensejado pelo Produzir, se transforme num processo educativo, que emancipe as comunidades livrando-as, pois, da tutela do Estado? Que métodos foram aplicados para esse fim?

21) Com todo o cuidado da administração da CAR, é possível se verificar que houve ingerências políticas no Programa? Há evidências de que políticos tenham sido beneficiados?

22) Os beneficiários, via associações, participam efetivamente das escolhas ou os presidentes eventualmente assumem um papel mais preponderante?

23) Existe a preocupação da elaboração, pelas diversas associações, de um plano de desenvolvimento local sustentável para que não se estimulem as solicitações de interesses imediatos e difusos que não promovam o desenvolvimento de fato? Desta maneira, como evitar que, finda a execução de um projeto ou determinada ação, e conseqüentemente o final deste, se revigore o ciclo de pobreza?

24) Em geral, o(a) Sr.(a) considera que os beneficiários têm uma percepção clara de que o Programa mudou ou está mudando o quadro da pobreza (alívio) como é anunciado nos documentos oficiais?

25) No caso de Canudos, com 15 mil habitantes, IDH 0,599 (IPEA, Atlas IDH, 2000): índice de pobreza 68,24% (IPEA, Atlas IDH 2000) foram celebrados 35 convênios, com um aporte de recursos da ordem de R\$ 2.989.030,40. Que avaliação o(a) Sr.(a) faz desse quadro? Há uma avaliação da situação socioeconômica daquela população antes e durante o Programa?

26) A partir das alternativas a seguir, informe se Concorda totalmente, Concorda em parte, Discorda em parte ou Discorda totalmente:

Proposição	Concordo Totalmente	Concordo em Parte	Discordo em Parte	Discordo Totalmente
a) O Programa Produzir foi concebido de forma correta visando o “alívio” da pobreza.				
b) Os diagnósticos para definir os problemas e as soluções têm sido adequados.				
c) A participação da comunidade é efetiva em todas as fases do Programa.				
d) Processos educativos (reflexão da comunidade sobre os seus problemas e potencialidades – uma leitura sem cerceamento das condições de vida/uma leitura da palavra mundo) têm sido fundamentais na implementação do Programa.				
e) Houve dispersão de recursos dada a área de abrangência do Programa.				
f) Houve uma preocupação pragmática sobre a eficiência do Programa (prazos, etc.) em detrimento de uma participação mais efetiva da comunidade que necessita, muitas vezes, de um tempo maior para maturação e definição das escolhas.				

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – GERENTES OU TÉCNICOS REGIONAIS DO PROGRAMA PRODUIR – BAHIA (Ex e atuais)

I O INDIVÍDUO

- 1) Nome: _____
- 2) Formação: _____
- 3) Trajetória profissional: _____
- 4) Naturalidade: _____
- 5) Estado civil: _____
- 6) Data de nascimento: _____
- 7) Atividades que desempenha atualmente:

- 8) Vinculação partidária atual:

- 9) Ocupa ou já ocupou cargo legislativo estadual/municipal: _____ Qual?

II O PROGRAMA PRODUIR

- 10) Como são definidos os projetos a serem executados pelas associações? Qual o papel do presidente da associação nesse processo?

- 11) Em média, qual o prazo de uma definição de um projeto até a assinatura do convênio? E o prazo final para a conclusão do convênio?

- 12) Há problemas na prestação de contas dos convênios? E o que tem sido feito para minimizar esses problemas?

- 13) Têm sido feitas oficinas ou cursos de capacitação visando fortalecer a organização das comunidades e o capital social?

14) Em geral, o(a) Sr.(a) considera que os beneficiários têm uma percepção clara de que o Programa mudou ou está mudando o quadro da pobreza (alívio) como é anunciado nos documentos oficiais?

15) No caso de Canudos, com 15 mil habitantes, IDH 0,599 (IPEA, Atlas IDH, 2000), índice de pobreza 68,24% (IPEA, Atlas IDH 2000), foram celebrados 35 convênios, com um aporte de recursos da ordem de R\$ 2.989.030,40. Que avaliação o(a) Sr.(a) faz desse quadro? Há uma avaliação da situação socioeconômica daquela população antes e durante o Programa?

16) Qual é, em sua opinião, o real objetivo do Programa Produzir?

17) Cite 3 ou 4 palavras ou frases curtas que melhor definem o Programa Produzir:

18) A partir das alternativas a seguir, informe se Concorda totalmente, Concorda em parte, Discorda em parte ou Discorda totalmente:

Proposição	Concordo Totalmente	Concordo em Parte	Discordo em Parte	Discordo Totalmente
a) O Programa Produzir foi concebido de forma correta visando o “alívio” da pobreza.				
b) Os diagnósticos para definir os problemas e as soluções têm sido adequados.				

Proposição	Concordo Totalmente	Concordo em Parte	Discordo em Parte	Discordo Totalmente
c) A participação da comunidade é efetiva em todas as fases do Programa.				
d) Processos educativos (reflexão da comunidade sobre os seus problemas e potencialidades – uma leitura sem cerceamento das condições de vida/uma leitura da palavra mundo) têm sido fundamentais na implementação do Programa.				
e) Houve dispersão de recursos dada a área de abrangência do Programa.				
f) Houve uma preocupação pragmática sobre a eficiência do Programa (prazos, etc.) em detrimento de uma participação mais efetiva da comunidade, que necessita, muitas vezes, de um tempo maior para maturação e definição das escolhas.				

PÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA

ASSOCIAÇÕES - PROGRAMA PRODUZIR - BAHIA

I O INDIVÍDUO

- 1) Nome: _____
- 2) Data de nascimento: _____
- 3) Naturalidade: _____
- 4) Formação: _____
- 5) Filiação Partidária: _____
- 6) Estado Civil: _____
- 7) Tem filhos? Quantos? _____
- 8) Participa de algum programa de transferência de renda do governo (por exemplo, o Bolsa Família)? _____

II O PROGRAMA PRODUZIR

- 9) Quais os projetos que o Produzir desenvolve no âmbito dessa associação?

Especificação	Valores	Situação atual

- 10) Qual a sua influência na definição das prioridades?

- 11) Como a Associação participa do processo: na definição, na execução e no acompanhamento?

12) O Programa Produzir modificou a vida dessa comunidade em quê?

13) Em sua opinião, qual o maior problema do Programa Produzir?

14) Há interferência política no Programa Produzir?

15) Que tipo de ação a CAR promove para incentivar e melhorar o processo de organização da sua comunidade?

16) Vocês já participaram da elaboração de um projeto de desenvolvimento integrado para o município?

17) A seu ver, como seria mais bem desenvolvido o Programa Produzir?
