UMA RELEITURA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AS INTERVENÇÕES NO ESPAÇO RURAL NA REGIÃO DO SUDOESTE BAHIA-BRASIL

Fernanda Viana de Alcantara (Doutorado - NPGEO) falcantara17@hotmail.com
Profº. Dr. José Eloízio da Costa (Orientador – NPGEO)
Universidade Federal de Sergipe - UFS
Núcleo de Pós-Graduação em Geografia – NPGEO

As políticas de “Desenvolvimento Regional” promovem ações que objetivam assegurar melhorias na condição de vida do cidadão, ajustes na organização econômica, conservação e preservação do meio ambiente. Embora caracterizadas como Políticas de Desenvolvimento Regional, estas ações se apresentam voltadas para o alívio da pobreza e muitas vezes possuem data limite para serem concluídas, e não finaliza com o problema das desigualdades regionais. A pesquisa apresenta caráter investigativo, com abordagem metodológica que avalia aspectos econômicos e sócio-ambientais, numa análise crítica do conjunto do espaço geográfico em estudo. Realiza-se uma leitura da realidade para avaliação das ações voltadas para o desenvolvimento regional em áreas rurais, considerando as ações implementadas nos últimos oito anos. A partir da análise dos dados, o trabalho consta de eixos: o primeiro acerca de políticas públicas de desenvolvimento regional e inserção da região Nordeste neste contexto. O segundo aborda o Estado da Bahia no contexto da questão regional em face à atuação das diferentes políticas de desenvolvimento regional, no terceiro a discussão sobre a concepção, formulação e implementação de programas de desenvolvimento regional. Analisar-se-á as condições sócio-econômicas da população das áreas rurais do Sudoeste da Bahia, a gestão dos programas de desenvolvimento regional e seus desdobramentos.

Palavras-Chaves: Desenvolvimento Regional - Políticas Públicas e Espaço Rural.

UMA RELEITURA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: AS INTERVENÇÕES NO ESPAÇO RURAL NA REGIÃO DO SUDOESTE BAHIA-BRASIL

Fernanda Viana de Alcantara (Doutorado - NPGEO) falcantara17@hotmail.com

Profº. Dr. José Eloízio da Costa (Orientador – NPGEO)

Universidade Federal de Sergipe – UFS - BRASIL

Núcleo de Pós-Graduação em Geografia – NPGEO

A sociedade produz o espaço no qual deseja viver e se reproduzir, segundo sua perspectiva de organização e das relações sociais. Neste sentido a relação homem *versus* meio, merece relevante atenção, sendo entendida como um processo de mediação de interesses e conflitos, entre os diferentes sujeitos sociais. Este processo define e redefine, continuamente, o modo como a sociedade subordinada ao capital, através de suas práticas, altera o meio em que vive e também como se distribuem, na sociedade, os custos e os benefícios decorrentes das suas ações. Daí a necessidade de se repensar a relação sociedade *versus* natureza como um processo social e histórico, sendo possível estabelecer suas correlações com a desigualdade, que comporta dificuldades novas, outras antigas e recorrentes.

Com esse entendimento na abordagem do desenvolvimento regional no Brasil e especialmente no Nordeste, faz-se necessário retomar a discussão sobre a importância do território enfocando as relações que são construídas no mesmo, assim como a concepção de região. Objetivamente o território pode ser definido como uma unidade espacial determinada, bem como, por uma realidade de investigação cientifica sob a condição de unidade espacial de estudo.

Partindo desse entendimento a Geografia, enquanto área do conhecimento que interpreta e analisa a vida em sociedade e suas relações com o espaço, oferece as ferramentas necessárias para a compreensão da relação de dominação e apropriação da natureza pelo homem.

O espaço geográfico é produto histórico e social das relações que se estabelecem entre a sociedade e o meio. Logo, o espaço não se apresenta como humano, apenas porque o homem o habita, mas principalmente porque ele o constrói e reproduz, tornando-o objeto sobre o qual recai o trabalho. O espaço é reflexo da disputa e da territorialização no âmbito das lutas que se travam na sociedade capitalista.

Freqüentemente, a linguagem cotidiana confunde o espaço com o território, neste sentido Raffestin afirma que:

> É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. (RAFFESTIN, 1993, p.143)

O território precisa ser entendido como possuidor de uma extensão apropriada, uma dimensão. E esta unidade é usada[1] por um determinado grupo social. Isto, considerando que a sociedade e a natureza neste espaço são inseparáveis e interdependentes.

Assim é inegável a importância do território como categoria de análise da Geografia, conforme enfatiza Fernandes (2008):

> O território é uma das categorias de análise da Geografia e recentemente tornou-se um conceito muito utilizado por diversas ciências que se ocupam dos processos de produção do espaço. Essa diversidade promoveu compreensões e significações imputadas ao conceito de território de acordo com as intencionalidades dos sujeitos. (FERNANDES, 2008, p.198)

O território é um espaço utilizado, vivido, um campo de ação sócio-política que reflete as feições da sociedade nele inserida. Não se trata somente de um espaço específico de relações de poder ou para que estratégias militares sejam planejadas e executadas. O uso do território vai além, quando estratégias de desenvolvimento sócio-espacial, capazes de contribuir para o progresso social em seus diferentes aspectos, são a ele aplicadas e produzem resultados positivos. Nesta linha de pensamento, Souza (1995) afirma que:

> ... o uso e o controle do território, da mesma maneira que a repartição real de poder devem ser elevados a um plano de grande relevância também quando da formulação de

[1] Do tipo "valor de uso".

> estratégias de desenvolvimento sócio-espacial em sentido amplo, não meramente econômico-capitalístico, isto é, que contribuam para uma maior justiça social e não se limitem a clamar por crescimento econômico e modernização tecnológica. (p.100-1).

As relações construídas em uma comunidade e/ou grupo social se vinculam a um território, pois a definição geográfica do mesmo implica na existência de um enraizamento dessa comunidade a um espaço para que a mesma possa firmar sua identidade sócio-cultural visível, numa perspectiva de inter-relação dos atributos naturais com os socialmente construídos nesse espaço.

Entende-se também que no território se concretizam as políticas de Desenvolvimento Regional. As políticas de "Desenvolvimento Regional" procuram promover ações que objetivam assegurar melhorias na condição de vida do cidadão, via, entre outros, ajustes na organização econômica, conservação e preservação do meio ambiente.

Embora sejam caracterizadas como Políticas de Desenvolvimento Regional, estas ações se apresentam voltadas para o alívio da pobreza e na maioria das vezes possuem data limite para serem concluídas, desta forma não finaliza com o problema das desigualdades regionais. Construiu-se, no Brasil, uma sociedade de estrutura econômica e social fragilizada, baseada na forte concentração fundiária, particularmente a partir da perspectiva da realidade nordestina, que reproduz, até os dias atuais, o cenário de graves problemas sociais, alimentados pelas questões naturais e políticas.

Com isso, a região Nordeste tornou-se alvo das experiências de planejamento e execução de ações governamentais, que se apresentam como alternativas para se alcançar uma possível "solução" da situação de pobreza quase absoluta em que se encontra. Ressaltam-se que essas experiências se deram especialmente com o aparecimento da "Questão Regional" no Brasil e com o surgimento do Nordeste como "região problema".

Tais experiências tornaram-se um objeto de estudo que atrai a atenção de pesquisadores e estudiosos, para a leitura e análise dos possíveis resultados obtidos, ou não, investigando e avaliando ainda até que ponto tais ações interferem de fato na qualidade de vida da população nordestina. São muitas as experiências, algumas grandiosas e ousadas como foi a própria

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, até hoje objeto de discussão, isso enfocada em uma perspectiva macroeconômica, mas que gerou contradições em sua trajetória até os dias atuais.

Trajetória das Políticas Públicas no Brasil e o Desenvolvimento da Pesquisa.

No caso do Brasil com o processo de industrialização acelerada da economia brasileira, face ao aumento da desigualdade regional e da concentração industrial da região Centro-Sul. Faz-se oportuno refletir acerca das políticas e programas especialmente voltados para os pequenos produtores rurais, que estão sendo aplicados principalmente no semi-árido nordestino, onde há maior necessidade de projetos direcionados a buscar soluções para os problemas que ocorrem nas relações homem-meio e a fortalecer o enraizamento territorial dessas comunidades, observando neste contexto, as contradições que permeiam a discussão sobre uma possível melhoria de suas condições de vida, visto que, os produtores pobres rurais encontram-se excluídos.

Neste contexto, os desequilíbrios tendem a atingir fortemente a dinâmica dos indicadores econômicos, sociais e ambientais do país como um todo. Sobre a questão regional e os desequilíbrios socioeconômicos, Silva diz que:

> ...cresce a percepção, no seio da sociedade brasileira, de que a questão regional no Brasil, entendida como a expressão de graves desequilíbrios econômicos e sociais existentes entre as grandes regiões e os Estados da Federação, é muito maior que deveria ser, mesmo considerando as dimensões e as características do território nacional e da população. (2003 p.49-50).

O Brasil foi constituído com diferentes faces sociais, econômicas e regionais. Devido aos resultados das grandes desigualdades sociais e principalmente por regiões, bem como do distanciamento dos aspectos sócio-econômicos que foram ao longo da história se consolidando entre as regiões brasileiras. Essa realidade junto à persistência de posturas que provocam o distanciamento entre as regiões e entre as pessoas, duelando com uma aparente harmonia na visão globalizada de mundo, verifica-se que problemas

tão sólidos como os de desequilíbrios regionais, não são solucionados facilmente, como numa ação “mágica”.

No propósito de compreender a discussão do desenvolvimento no contexto das políticas públicas de desenvolvimento regional no Nordeste o estudo considera por um lado as ideologias sobre desenvolvimento e por outro as propostas elaboradas no sentido de gerar uma superação das desigualdades produzidas. Entende-se que a análise das políticas públicas, voltadas para as áreas rurais merecem relevante atenção, e constitui-se em um importante objeto de estudo, uma vez que a mesma envolve a participação e interação de diferentes atores sociais na tentativa de apontar caminhos para um desenvolvimento regional.

Levando em consideração a importância da implementação de políticas públicas que visem contribuir para o desenvolvimento. E ainda observando que é crescente o número de debates e reflexões acerca dos modelos e alternativas de desenvolvimento capazes de enfrentar os desafios e problemas econômicos, sociais e ambientais contemporâneos. Logo, estão conduzindo à formação de uma nova concepção de desenvolvimento, conhecida como desenvolvimento sustentável. Ainda com as imprecisões que surgem a respeito do conceito, algumas iniciativas vêm sendo realizadas em escala local e municipal procurando promover ações que objetivem a sustentabilidade em médios e longos prazos, assegurando melhorias na qualidade de vida, organização econômica e conservação do meio ambiente.

Assim apresenta-se como um dos objetivos principais da proposta deste trabalho analisar a forma, o processo e os desdobramentos de intervenções estatais no espaço rural por meio de políticas públicas de desenvolvimento regional. Portanto a pesquisa em andamento apresenta caráter investigativo, realizando uma abordagem metodológica que avalia os aspectos econômicos e sócio-ambientais, numa análise voltada para uma visão crítica do conjunto do espaço geográfico em estudo. Realizar-se-á uma leitura da realidade para compreensão e avaliação das ações voltadas para o desenvolvimento regional implementadas em área rurais do Sudoeste da Bahia.

A área abordada pela pesquisa abrange municípios do Sudoeste da Bahia levando em consideração as ações implementadas nos últimos oito anos. Nesta fase da pesquisa está se realizando um levantamento de

documentos e informações básicas. Além do reconhecimento dos aspectos sócio-econômicos da área de estudo, realizado por meio da pesquisa teórica e de levantamento bibliográfico. Já foram confeccionados roteiros de entrevistas, e estão sendo realizadas com lideranças, responsáveis por entidades ou órgãos que possuam relevante conhecimento empírico da temática em questão e da área de estudo.

Já foi iniciada a pesquisa de campo que consta de visitas a órgãos públicos, Prefeituras Municipais, bem como de outras instituições vinculadas à questão do desenvolvimento regional, como a Secretaria de Planejamento da Bahia, onde serão realizadas entrevistas ou diálogos que auxiliarão na obtenção de informações, dados estatísticos e documentos necessários para a análise e satisfação dos objetivos propostos.

Os dados coletados estão sendo trabalhados, analisados, o que permitirá a apresentação quantitativa e facilitará a análise qualitativa dos mesmos, podendo ser também analisados sob os aspectos cartográfico e estatístico através da elaboração de mapas, gráficos e tabelas.

É importante ressaltar que O Estado da Bahia apresenta uma grande extensão e diversidade territorial. São 564.692Km de área divididos em mesorregiões e microrregiões conforme características naturais, históricas, socioeconômicas, culturais e políticas. É o maior Estado da região Nordeste do Brasil, tanto em extensão territorial quanto em população, sua área corresponde a 36,34% da área total do Nordeste. De acordo com o censo demográfico realizado no ano 2000, a Bahia contava com uma população de 13.070.250 habitantes, e uma densidade demográfica de 23,15 hab/km.

A Bahia se destaca, cada vez mais, em termos de desenvolvimento e crescimento econômico no conjunto do espaço brasileiro, apesar dos inúmeros problemas sócio-econômicos, como a forte concentração de renda e por profundas contradições no acesso às riquezas materiais. Observou-se um expressivo crescimento econômico no período compreendido entre 1970 e 1985, com a implantação de indústrias na Região Metropolitana de Salvador, no Pólo Petroquímico de Camaçari. Contudo, registrou-se um período de declínio a partir de 1985, em decorrência da diminuição de investimentos e do esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado.

Desde então, verificou-se que houve uma crescente preocupação em implementar projetos voltados para o desenvolvimento socioeconômico nas áreas próximas à capital do Estado, em detrimento das demais Regiões Econômicas. Estas demais regiões, com maior ou menor intensidade, sempre estiveram à espera de ações governamentais capazes de fornecer subsídios que amenizassem sua posição de atraso, em relação à região metropolitana, no que se refere ao seu potencial produtivo e de geração de emprego e renda para a população ai residente.

Tal situação representou grandes diferenciações regionais no Estado, sendo historicamente constituída. Desta maneira, verifica-se a implantação de modelos de desenvolvimento industrial na região do Recôncavo, ficando para segundo plano as regiões interioranas cujas economias mantêm-se concentradas nas atividades primárias (agricultura e pecuária).

Neste contexto o Estado da Bahia- vem buscando realizar nos últimos anos, para cada região econômica, programas de Desenvolvimento Regional, como exemplo destes programas destaca-se a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) que apresenta como objetivo principal promover o desenvolvimento regional da Bahia de forma sustentável. Do conjunto das principais finalidades da CAR, destacam-se: o planejamento regional e articulado municipal; a promoção e execução de políticas, programas e projetos de desenvolvimento municipal urbano e regional e a execução de obras e serviços de infra-estrutura econômica e social.

Terminada a fase de coleta, tratamento e análise dos dados pertinentes ao trabalho, este por sua vez, constará de eixos principais: o primeiro trará uma discussão acerca de políticas públicas de desenvolvimento regional e da inserção da região Nordeste neste contexto. Já o segundo abordará o Estado da Bahia no contexto da questão regional em face à atuação das diferentes políticas de desenvolvimento regional, o terceiro eixo da discussão será a respeito da concepção, formulação e implementação de programas de desenvolvimento regional. No quarto e último momento serão analisadas as condições sócio-econômicas da população das áreas rurais do Sudoeste da Bahia relacionando-as a gestão dos programas de desenvolvimento regional e seus desdobramentos.

Desta maneira permanece a preocupação com o desenvolvimento regional, que passa pela dimensão política, e por uma análise multidimensional, integradora e totalizante, eliminando definitivamente o clientelismo e a permanência da subalternidade. Sendo que, nos países subdesenvolvidos ou “em vias de desenvolvimento” ou emergentes, a exemplo do Brasil, a agricultura continua sendo a atividade básica principal da economia. É necessário pensá-la não apenas como reprodução do capital, pois se trata de uma das atividades mais complexas do espaço e que requer investimentos e retorno financeiro e material para trabalhadores nela envolvidos.

Na perspectiva da construção de regiões dinâmicas e articuladas entre si, o Governo do Estado exerce um importante papel quando é capaz de definir uma política estratégica de desenvolvimento que possibilite a valorização das regiões e suas autonomias relativas. Com isso, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de se construir uma política nacional de desenvolvimento regional. No entanto, a realidade político-social brasileira vem permitindo apenas a construção destas políticas, atribuindo a outras escalas territoriais (Estados e municípios) o papel do planejamento e ação em prol da atenuação dos problemas regionais. Outro fator a ser observado é a implementação de programas e projetos governamentais sem incutir as práticas sociais, voltados em sua essência para melhorar as questões relacionadas ao crescimento econômico.

Considerações Preliminares

Em suma, é preciso verificar se as mudanças têm se dado em escala global e local, funcionando dialeticamente. Em que o local torna-se espaço real na concretização do global e, nessa relação, os rumos e caminhos são destrutivos e construídos. Pode-se concluir que os novos desafios apontam para a necessidade de reorganização do espaço. Porém, para a região Nordeste e de modo especial para as comunidades rurais, este espaço ainda não foi consolidado.

Dessa forma, o que a pesquisa em tela não deverá apresentar propriamente conclusões, nem definições ou conceitos acabados. Uma vez

que, vivemos atualmente em uma sociedade marcada pela técnica, avanços e transformação, onde os fatos são efêmeros demais. Assim os rumos ou direções respeito da vida em sociedade seus avanços e retrocessos ainda não estão definidos e vão se construído dia-a-dia. Neste sentido, pode-se afirmar que todo esse conjunto de mudanças que presenciamos tem acontecido tanto em escala global quanto local, operando dialeticamente. Pelo discurso dominante, o local vem sendo o espaço real na concretização do global e nessa relação os rumos e caminhos são destrutivos e/ou construídos constantemente.

Atualmente, com o crescente discurso protagonizado pelos detentores do poder, sobre a participação e interação social, e mesmo com o crescimento da participação da população nas discussões, permanece ainda distante das decisões que têm como proposta ou objetivo melhorar, a situação de pobreza em que vive um bom número de famílias desta região.

Entendendo que é necessária a inserção da questão social na consolidação das políticas públicas de desenvolvimento, o que se observa muitas vezes é uma participação meramente formal da população das comunidades beneficiadas por estes programas, onde são desconsiderados aspectos relevantes como as características culturais da comunidade, a confiança e organização social.

Cresce a necessidade de refletir acerca das políticas e programas especialmente voltados para os pequenos produtores rurais, que estão sendo aplicados principalmente no semi-árido nordestino, onde há maior necessidade de projetos direcionados a buscar soluções para os problemas que ocorrem nas relações homem-meio e a fortalecer o enraizamento territorial dessas comunidades, observando neste contexto, as contradições que permeiam a discussão sobre uma possível melhoria de suas condições de vida, visto que, os produtores pobres rurais encontram-se excluídos.

As Políticas Públicas devem ser proposta com o intuito de gerar condições ao pequeno trabalhador rural, partindo das necessidades reais, para que sua elaboração e sua implantação não seja apenas repetição de decisões de cima para baixo e apenas compensatórias.

Entendendo que é necessária a inserção da questão social na consolidação das políticas públicas de desenvolvimento, o que se observa é uma participação meramente formal da população das comunidades beneficiadas por estes programas, onde são desconsiderados aspectos relevantes como as características culturais da comunidade, a confiança e organização social.

Evidencia mais uma vez a importância e dinamismo do território, o que significa dizer que nele se concretizam as relações cotidianas e os rebatimentos das políticas de desenvolvimento regional implementadas, é preciso pensar para além do que está aparente, ver aquilo que é vivenciado.

Referências Bibliográficas

CORREA, Roberto Lobato. *Região e Organização Espacial.* São Paulo: Ática, 1986.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Sobre a Tipologia de Territórios. In: SAQUET; M.A; SPÓSITO, E.S. *Territórios e Territorialidades:* teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular 2009.

HAESBAERT, Rogério Costa. *Territórios alternativos*. Niterói: EDUFF; São Paulo: Contexto, 2002.

_____ *O Mito da Desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

OLIVEIRA, Ariosvaldo Umbelino de. *A Agricultura camponesa no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

_____ *Geografia e Território: Desenvolvimento e Contradições na Agricultura.* Boletim de Geografia Teorética, Rio Claro, v. 25, n. 49/50, p. 15-58, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista - O ornitorrinco.* Boi tempo Editorial, 1993.

_____ *Elegia para um re(li)gião.* Paz e Terra: São Paulo, 1977.

PESSOA, Vera Lúcia Salazar. *Desenvolvimento rural sustentável: Desafios na questão ecológica, econômica e social da grande empresa rural no Brasil*. In: CASTRO, Iná Elias de, MIRANDA, Mariana, EGLER, Cláudio A. G. (orgs). *Redescobrindo o Brasil 500 anos depois*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. *História Econômica do Brasil.* 17 ed. São Paulo: Brasiliense, 1974.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder.* São Paulo: Ed. Ática, 1993.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI.* 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço técnica e tempo razão e emoção.* 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. *Espaço e Método.* São Paulo: Hucitec, 1992.

SANTOS, Rubens Rodrigues dos & NUNES, Gilvanda Silva. *Nordeste: O desenvolvimento do Homem rural.* São Paulo: Nobel; Salvador: Fundação Emílio Odebrecht, 1988.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e & SILVA, Barbara-Christine Netwing.*Cidade e Região no Estado da Bahia.* Salvador: UFBA, 2003.

_____ *Estudos sobre Globalização, Território e Bahia.* Salvador: UFBA, 2003.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. *O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento.* In: CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÉA, Roberto Lobato (orgs). *Geografia: Conceitos e Temas.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.