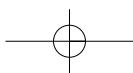
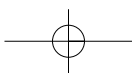
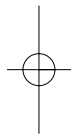
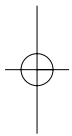
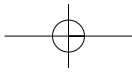


O NORDESTE À PROCURA DA SUSTENTABILIDADE





Adenauer Cadernos

Ano III
2002
Nº 05

ALBERTO AMADEI NETO

RENATO DUARTE

ILZA ARAÚJO LEÃO DE ANDRADE

LUZIA NEIDE M.T. CORIOLANO

LUIS ANTONIO CÂMARA PEDROSA

O NORDESTE À PROCURA DA SUSTENTABILIDADE

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial
Antônio Octávio Cintra Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio Patrícia Luiza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro Paulo Gilberto F. Vizentini
Lúcia Avelar Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Coordenação editorial
Klaus Hermanns

Redação
Miguel Macedo Angela Küster

Revisão
Cristiane Duarte Daltro Santos

Capa
Isabel Carballo

Diagramação
Matiz Design Gráfico

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer III (2002), nº 5
O Nordeste à procura da sustentabilidade
Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2002.
ISBN 85-7504-032-4

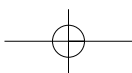
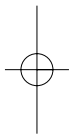
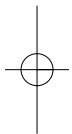
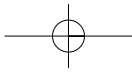
Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 — 30º andar
CEP 20031-050 — Rio de Janeiro, RJ. Brasil
Telefone: 0055-21-2220-5441
Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
EM BUSCA DO TEMPO PERDIDO	13
<i>Alberto Amadei Neto</i>	
UM TIPO SINGULAR DE DESEMPREGO MASSIVO E EPISÓDICO: O CASO DOS FLAGELADOS DAS SECAS NO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO	25
<i>Renato Duarte</i>	
A GESTÃO PARTICIPATIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O DESAFIO PARA OS MUNICÍPIOS DO NORDESTE	53
<i>Ilza Araújo Leão de Andrade</i>	
EDUCAÇÃO E TURISMO NO NORDESTE SEMI-ÁRIDO BRASILEIRO	71
<i>Luzia Neide M.T. Coriolano</i>	
A REFORMA AGRÁRIA NO NORDESTE: O CASO DO MARANHÃO	109
<i>Luis Antonio Câmara Pedrosa</i>	



Os autores

Alberto Amadei Neto fez bacharel em administração pública pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Tem especialização em Política Fiscal pela Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro. É Auditor da Receita Federal do Ministério da Fazenda e Instrutor de Comércio Exterior da Escola Superior de Administração fazendária do Ministério da Fazenda. É colaborador de economia e tributação do *Jornal do Povo* e articulista da Agência de Informações Frei Tito para a América Latina.

Renato Duarte é economista pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Vanderbilt (Estados Unidos). Fez o Ph.D. em Economia pela Universidade de Glasgow (Escócia). Foi professor dos cursos de graduação e pós-graduação da UFPE. É pesquisador e atual diretor do Departamento de Pesquisas Econômicas da Fundação Joaquim Nabuco. Publicou livros e artigos sobre temas relacionados à economia e à realidade social do Nordeste brasileiro.

Ilza Araújo Leão de Andrade fez doutorado em Ciências Sociais – Políticas Públicas pela UNICAMP. É professora de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e professora visitante da University of New England – USA. É pesquisadora do CNPQ e autora dos livros: *Política e Poder: o discurso da participação*. (São Paulo: Ad

Hominum 1997) e *Igreja e Política no Rio Grande do Norte* (Natal: Z Comunicação/Sebo Vermelho, 2000).

Luzia Neide M.T. Coriolano é professora adjunta do Departamento de Geociências e coordenadora do Curso de Especialização em Turismo e Meio Ambiente. Também coordena o Núcleo de Estudos de Turismo da Universidade Estadual do Ceará - NETUR e é professora da faculdade Gama Filho.

Luis Antonio Câmara Pedrosa é advogado e assessor jurídico da Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Estado do Maranhão – FETAEMA; da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos – SMDH; de vários Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do interior do Estado; da Comissão Pastoral da Terra da Diocese de Brejo/MA. Foi assessor jurídico da Comissão Pastoral da Terra de São Luís/MA; Foi Procurador-Chefe da Procuradoria do Patrimônio de São Luís/MA.

Apresentação

O Nordeste representa um quinto do território nacional e um terço da população brasileira. A pobreza generalizada e a vulnerabilidade às secas periódicas e devastadoras fizeram com que o Nordeste recebesse atenção especial do governo federal e das agências internacionais, resultando no crescimento econômico mais rápido da região nas últimas décadas. Foram inúmeros programas de combate à pobreza, incentivos à agricultura e ampliação da oferta de água. Em consequência, as condições médias de vida e de bem-estar da população melhoraram. Ocorreu uma considerável redução da mortalidade infantil e dos níveis de pobreza. Entretanto, os benefícios não chegaram ao alcance de todos. A chamada “Indústria da Seca” serviu ao interesse de políticos e empresários, sem que fossem solucionados os desequilíbrios sociais com a alta concentração de renda e os problemas infra-estruturais. Assim, o Nordeste padece ainda de sérias vulnerabilidades. A metade da sua população vive abaixo da linha de pobreza e as taxas de desemprego e subemprego são muito elevadas. Os padrões de saúde e as condições de habitação de uma grande parcela da população são precários. E os níveis de educação básica e de qualificação da maioria das pessoas são insuficientes para competir no exigente mercado de trabalho. A água é o fator mais crítico do semi-árido, porque limita as possibilidades de ocupação e da agricultura.

As regiões do Sul e Sudeste avançaram no século passado com a implantação de modernas indústrias, onde trabalhadores do Nordeste formaram grande parte da mão-de-obra.

Existe uma forte influência cultural sobre o resto do país, com a culinária e costumes trazidos pelos migrantes nordestinos, que hoje formam grande parte da população das grandes cidades, sobretudo de São Paulo e Rio de Janeiro. Desta forma, a miséria do Nordeste faz-se presente nas grandes favelas das metrópoles do país e inviabiliza uma política urbana que dê conta do crescimento desordenado. O desequilíbrio regional é, portanto, um grande desafio para os governos e a sociedade brasileira, em geral, na procura de estratégias para viabilizar a sustentabilidade do Nordeste e a permanência dos seus habitantes na região, com a garantia de uma vida digna para todos.

A Fundação Konrad Adenauer convidou cinco especialistas para este volume da série Cadernos Adenauer que contribuem para o debate sobre o desenvolvimento regional do Nordeste, abordando perspectivas sociais, políticas e econômicas. Alberto Amadei Neto levanta no seu artigo a questão de que o Nordeste teve um crescimento econômico elevado nas últimas décadas, com a industrialização reforçada. Mas o mau desenvolvimento levou a uma maior concentração de renda, centralizando os benefícios na mão de poucas pessoas, o que torna necessários instrumentos adequados de ação política e de coordenação estratégica.

Renato Duarte traz os resultados de uma pesquisa sobre o desemprego no caso dos flagelados das secas do Nordeste, solicitada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) à Fundação Joaquim Nabuco (FJN) e publicada sob forma de livro (DUARTE, 2002). O trabalho de campo foi realizado nos cinco estados mais afetados pela estiagem prolongada: Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, tendo sido selecionados três municípios em cada estado, a partir da avaliação de intensidade da estiagem ali observada.

Já o artigo de Ilza Araújo Leão de Andrade, sobre a gestão participativa das políticas públicas, mostra o desafio para

os municípios do Nordeste de mudar a cultura política do clientelismo e adotar formas de envolver a população para tornar sua administração mais efetiva.

Numa outra perspectiva, Luzia Neide M.T. Coriolano mostra as oportunidades de um desenvolvimento sustentável através da educação e do ecoturismo no Nordeste, com uma abordagem sobre os incentivos ao turismo. A autora levanta a questão do ecoturismo como alternativa ao turismo predatório, ligado à educação ambiental e alerta aos turistas sobre os riscos que correm os ecossistemas, além de afirmar a identidade cultural da população local.

Uma das questões básicas para a reestruturação de economia do Nordeste – a reforma agrária – é abordada por Luis Antonio Câmara Pedrosa no caso do Estado do Maranhão. Baseado nos fundamentos históricos da concentração fundiária no Brasil, com a tradição de apropriação dos recursos naturais, o autor mostra os mecanismos de concentração de terra, o processo de indenizações e os conflitos fundiários, apontando para reajustes necessários na reforma agrária, com a realização prática da cidadania dos camponeses nordestinos como sujeitos na formulação de estratégias.

O conjunto dos artigos pretende dar uma impressão geral sobre as questões do desenvolvimento sustentável do Nordeste, que devem ganhar um enfoque na procura de estratégias para alcançar um maior equilíbrio regional e uma sociedade mais justa. Também, futuramente, o Nordeste irá requerer uma observação diferenciada. Certamente, como Durval Muniz de Albuquerque Jr. ressalta no seu livro “A invenção do Nordeste e outras artes” (1999), não adianta uma classificação estereotipada da região.

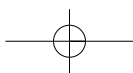
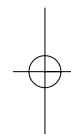
REPRESENTAÇÃO DA
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER NORTE/NORDESTE



Referências Bibliográficas

Albuquerque Jr, Durval Muniz de. *A invenção do Nordeste e outras artes*. São Paulo: Cortez, 1999.

Duarte, Renato. *Do desastre natural à calamidade pública: a seca de 1998 – 1999*. Recife: FJN/ALP, 2002.



Em busca do tempo perdido

ALBERTO AMADEI NETO

A necessidade do planejamento estatal estratégico e de coordenação política, da intervenção direta da população nos centros de decisão, da refundição institucional da SUDENE e de seus mecanismos de rearticulação regional. “Nunca estivemos tão longe do país com o qual um dia sonhamos”

CELSO FURTADO

Não há correspondência entre crescimento econômico e desenvolvimento na evolução recente da região nordestina. O Nordeste dos anos 60 e 70, dos 80 e 90, é um exemplo daquilo que se chama hoje de mau desenvolvimento. Com efeito, nenhuma outra região do terceiro mundo alcançou, no período continuado de quatro decênios, uma taxa de crescimento tão elevada, ou conheceu um processo de industrialização tão intenso.

Nesse sentido, a idéia cética de extinção da SUDENE não encontra qualquer respaldo na análise mais superficial do tema. Afinal, os problemas que levaram Celso Furtado a imaginar, com a força monumental do seu pensamento criador, que sem a intervenção direta, permanente e politicamente apoiada no centro do poder, sobre a questão regional, não ha-

veria possibilidade do prosseguimento da construção nacional, nunca foram tão evidentes quanto atualmente.

Se é verdade que houve melhora regional considerável da infra-estrutura física, particularmente nos setores de transportes e energia, não é menos evidente que os salários reais da grande massa da população em nada refletiu esse crescimento econômico.

A grande maioria da população rural pouco ou nada dele se beneficiou. Não é mentira que a classe média, antes raquítica na região, passou a ocupar um espaço mais importante. Em compensação, a taxa de subemprego invisível (pessoas ganhando até um salário mínimo na ocupação principal) se manteve em 80% da população, nos últimos 25 anos.

A dinâmica medíocre que condiciona atualmente a economia brasileira, por obra de seus próprios governantes, inclusive com o apoio tático politicamente equivocado do Nordeste, tem como alavanca mestra um corte brutal nos investimentos públicos, donde resulta que as regiões mais dependentes de aplicações de recursos do governo federal são particularmente sacrificadas.

O Nordeste é, tradicionalmente, uma região com amplo excedente em suas relações comerciais com o exterior. Ainda em 1980 esse excedente correspondia a 45% das exportações internacionais da região. E também se auto abastece no que respeita a fontes primárias de energia. Portanto, a política de estabilização e a dinâmica macroeconômica não deveria ser definida sem ter na devida conta os interesses vitais da população nordestina.

Um dos objetivos da criação da SUDENE foi exatamente dotar a região de um instrumento que lhe permitisse participar eficazmente dos centros formuladores da política econômica e financeira do país. Essa a razão por que o seu superintendente era membro de pleno direito, na insuperável concepção de Celso Furtado, daquilo que hoje se chama de CMN.

Hoje, o primeiro passo para repensar o Nordeste é repensar o Brasil, tendo em conta a situação angustiante em que se encontra esta região.

Compreende-se que os banqueiros defendam seus interesses em conluio com os operadores da política econômica, mas a ninguém escapa a indecência em extorquir juros médios reais 4 vezes mais altos do que há 10 anos.

O que não se compreende é não defender, com o mesmo empenho, o direito sagrado que tem o povo de sobreviver, incompatível com a política econômica vigente.

Aliás, há explicação: temos uma elite cruel, arrogante e corrupta, que traiu a democracia de massas e submeteu a economia à dependência do capital financeiro e à hegemonia dos monopólios estrangeiros.

Ora, se não conseguimos, no plano nacional, satisfazer essa condição básica, que é a reconquista do direito de ter uma política de desenvolvimento à altura das reais necessidades da população brasileira – atualmente emasculada pelo FMI e operada por uma equipe de eunucos – então terá chegado a hora da verdade.

O que significa para o Nordeste o seu próprio desenvolvimento nas circunstâncias atuais? Significa que não se volte a adotar falsas políticas de desenvolvimento, cujos benefícios se concentram nas mãos de pequenos grupos. No diagnóstico de há um quarto de século, Celso Furtado dizia claramente que era necessário abrir os olhos para a evidência de que o problema fundamental do Nordeste estava em sua agricultura.

A confirmação é atualmente irrefutável: a menos que o Nordeste reconstrua todo o seu setor agrícola, capacitando-o para assegurar uma oferta elástica de alimentos, os caminhos de acesso ao desenvolvimento continuarão bloqueados.

As classes médias sempre encontram uma saída abastecendo-se fora da região. Os sacrificados são os que dependem

da agricultura de subsistência para comer e as massas urbanas de baixa renda nas periferias.

É corrente pensar que uma reforma agrária possa constituir um avanço no plano social, mas envolva um elevadíssimo custo econômico. Essa é uma visão equivocada. O verdadeiro objetivo da reforma agrária é liberar os agricultores para que eles se transformem em atores dinâmicos no plano econômico. A grande empresa agrícola, que muitos pregam ser o caminho único da solvência no mundo rural, não somente pressupõe alta capitalização, como só apresenta vantagens em setores circunscritos da atividade agrícola.

No caso brasileiro, e mais gravemente no nordestino, as estruturas agrária e fiscal são os principais fatores causais da extremada concentração de renda e da riqueza no conjunto da economia, como demonstra a Tabela 1. Não tanto porque a renda seja mais concentrada no setor agrícola, mas pelo fato de que, não havendo no campo nenhuma possibilidade de melhoria das condições de vida para a massa trabalhadora, a população rural tende a se deslocar para as zonas urbanas, congestionando nestas a oferta de mão-de-obra não especializada, no molde da Tabela 2.

Não tenho dúvida de que essa engrenagem maldita voltará a produzir os mesmos resultados no futuro – mesmo que retomado o ritmo de crescimento dos anos 60 e 70, algo muito improvável como revela a Tabela 3 – se não formos capazes de dotar a região de uma estrutura agrária capaz de assegurar uma melhora efetiva nas condições da população rural, orientada para a produção de alimentos de consumo geral.

Importa de antemão que nos entendamos sobre nossos objetivos estratégicos, os quais terão que ser necessariamente de natureza social. Nada a ver com a repetição do mantra neoliberal, superávits primários para pagar juros de uma dívida que explodiu, deveres de casa prescritos pelo FMI aos seus meninos de recado bem comportados em Brasília.

Não é demais lembrar. O que caracteriza o desenvolvimento é seu projeto social subjacente. O crescimento econômico na retórica vulgar, sobretudo na dicção dos economistas no poder e seus ventríloquos na mídia, funda-se na preservação dos privilégios das elites, que satisfazem o seu afã de modernização, absolutamente sem ter em conta qualquer outro parâmetro, muito menos conferir prioridade às angústias das classes subalternas.

Os portadores de necessidades simples não precisam dessa “modernização” que se baseia na difusão seletiva de altos padrões de consumo ao preço da desagregação social. Até para nos igualarmos à Colômbia – a que ponto chegamos! – teríamos que distribuir mais de 40% da renda do Brasil de cima, em face da Tabela 4.

À SUDENE deveriam ser restituídas suas prerrogativas originais de órgão que assessora tanto o presidente da República (não esses delegados do FMI enfeitados com flâmula presidencial), como o Congresso Nacional (não esse mascates da globalização) e que participa das decisões do Executivo (não essa sub-gerência do capital financeiro), no seu mais alto nível.

Se não dispusermos de instrumentos adequados de ação política e de coordenação estratégica, iludidos com essa competição estadual de duvidosa eficiência e nenhuma eficácia, continuaremos reduzidos ao papel de pequenos satélites, em uma Federação absorvida e centralizada na União, que se rege cada vez mais em função de poderosos interesses econômicos que nos escapam.

Assim seremos sempre vistos como dependentes incômodos e tratados como reserva de caça para aventureiros políticos, em troca de alguma linha de crédito de última hora, para contentar quem estiver com o pires mais estendido e trazer mais votos encabrestados na outra.

Os novos gestores estão bêbados do porre neoliberalino que tomaram, as instituições vergam na corda bamba feito

equilibristas e as classes subalternas desempenham, cada vez mais desesperadas, o seu papel clássico de cordeiros sacrificados (Tabela 5).

Como diz o nosso maior economista, Celso Furtado, “nunca estivemos tão longe do país com o qual um dia já sonhamos”.

Faz poucos dias, contudo, uma onda de esperança varreu o país, durante a eleição de Lula como presidente. Pela primeira vez na história republicana, um legítimo representante do “Brasil de baixo”, na feliz expressão do poeta camponês cearense, Patativa do Assaré, um ex-retirante, um ex-engraxate, um ex-torneiro mecânico, um ex-sindicalista, pôs as mãos nos recursos de poder e mando do “Brasil de cima”. Aproxima-se, ao que tudo indica, a vez de uma grande mudança; lenta, mas aparentemente irreversível. As idéias de Celso Furtado – percebe-se no ar – agora estão de volta. Não se trata de uma volta ao passado, mas à recuperação das potencialidades que foram reprimidas ou que ficaram sobrestadas pela incapacidade dos gestores de turno de retomarem a construção interrompida.

Celso Furtado, talvez, ainda tenha a oportunidade de ver que o seu Plano Trienal ainda pode ser recuperado, como ponto de referência e de partida de um projeto nacional, popular e democrático, com a ampla participação das massas, que Lula demonstrou ser capaz de comover, e certamente, não perderá a oportunidade histórica de mobilizar.

Tabela 1. *Concentração da renda e riqueza(%).*

Brasil		Inglaterra		Estados Unidos	
Renda	Riqueza	Renda	Riqueza	Renda	Riqueza
<i>1% mais ricos</i>					
17	53	8	29	8	26
<i>5% mais ricos</i>					
39	Nd	18	54	21	Nd
<i>10% mais ricos</i>					
53	Nd	23	67	24	64

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento - União Européia. / Dieese / Unafisco Sindical.

Tabela 2. *População rural e urbana (%).*

	Brasil	
	<i>Rural</i>	<i>Urbana</i>
1970	44	56
1980	33	67
1990	26	74
2000	21	79

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento - União Européia. / Dieese / Unafisco Sindical.

Tabela 3. *Crescimento da economia brasileira(% do pib).*

	Brasil	Mundial
1960/70	5.1	4.7
1970/80	5.8	4.2
1980/90	2.5	2.9
1990/00	2.3	2.8

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento - União Européia. / Dieese / Unafisco Sindical.

Tabela 4. *Distribuição da renda(%).*

	40% mais pobres(A)	10% mais ricos(B)	B/A
<i>Brasil</i>	7	51	7.2
<i>Japão</i>	22	22	1
<i>Colômbia</i>	11	44	4
<i>Botswana</i>	7	42	6
<i>Argentina</i>	14	35	2.5

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento - União Européia. / Dieese / Unafisco Sindical.

*No Nordeste, os percentuais pioram muito, em razão do índice de pobreza absoluta ser 30% maior do que a média nacional

Tabela 5. *Evolução da distribuição de renda no Brasil.*

Década	Índice de Gini	Ricos/pobres
1960	0.50	34
1970	0.56	40
1980	0.59	47
1990	0.63	78

Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento - União Européia.

Observação:

Índice de Gini varia entre zero (renda igualmente distribuída) e um (renda totalmente concentrada). Quanto mais perto de um, pior a distribuição de renda.

Ricos/pobres mede a desigualdade nos extremos entre os 10% mais ricos contra os 10% mais pobres.

Em 30 anos, mais do que dobrou a distância entre os extremos.

Referências Bibliográficas

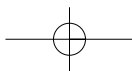
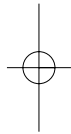
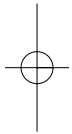
- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *A economia como ela é*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.
- BENJAMIN, César. *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1998.
- CANO, Wilson. *Soberania e política na América Latina*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp / Editora Unesp, 1999.
- CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza*. São Paulo: Editora moderna, 1999.
- COSTA, Sílvio. *Concepções e formação do Estado brasileiro*. São Paulo: Editora e Livraria Anita Ltda, 1999.
- DREIFUSS, René Armand. *1964 - a conquista do Estado*. Petrópolis: Editora Vozes, 1987.
- FEROLLA, Sérgio Xavier. *Em defesa do interesse nacional - bases para um projeto nacional*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1995.

- FIORI, José Luís. *60 lições dos 90 - uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.
- FORRESTER, Viviane. *Uma estranha ditadura*. São Paulo: Editora Unesp, 2001.
- FURTADO, Celso. *Seca e poder*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- GONÇALVES, José Reinaldo. *O Brasil endividado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GRESPLAN, Jorge Luis da Silva. *O negativo do capital*. São Paulo: Editora Hucitec / Fapesp, 1999.
- MÉSZAROS, István. *Para além do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial / Campinas: Editora da Unicamp, 2002.
- PETRAS, James, VELTMEYER, Henry. *Brasil de Cardoso: a desapropriação do país*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989
- RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Destruição não criadora*. Rio de Janeiro: Editora Record, 1998.
- THORP, Rosemary. *Progresso, pobreza e exclusão: uma história econômica da América Latina no século XX*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento / União Européia / Primeira edição em Inglês, 1998.
- VASCONCELLOS, Gilberto Felisberto. *As ruínas do pós-real*. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo, 1999.

Resumo

O artigo mostra que não há correspondência entre crescimento econômico e desenvolvimento na evolução recente da região nordestina, visto que nenhuma outra região do terceiro mundo alcançou, no período continuado de quatro decênios, uma taxa de crescimento tão elevada, ou conheceu um processo de industrialização tão intenso e, ao mesmo tempo, manteve os salários reais da grande massa da população ruins, além do fato de a maioria da população rural pouco ou nada ter se beneficiado de tal crescimento econômico.

Nesse sentido, critica-se a política de estabilização e a dinâmica macroeconômica adotada nos últimos governos e aponta-se a reconquista do direito de ter uma política de desenvolvimento à altura das reais necessidades da população brasileira como saída para a situação do Nordeste e do Brasil.



Um tipo singular de desemprego massivo e episódico: o caso dos flagelados das secas no semi-árido nordestino

RENATO DUARTE

Introdução

O Nordeste brasileiro apresenta grande heterogeneidade nos aspectos geoeconômicos. Historicamente, o meio físico teve forte influência na ocupação demográfica e econômica do território daquela região. A irregularidade pluviométrica, a diversidade edáfica e a estrutura fundiária inadequada aos meios físicos diferenciados encontram-se entre os fatores que mais decisivamente influenciaram os tipos e a localização das atividades econômicas ali praticadas (ANDRADE, 1963:3-47). Cerca de metade do chamado *Nordeste da SUDENE*, cuja área é de 1.760.661 km² (SUDENE, 1988:8), tem características típicas das zonas semi-áridas. Desde os primórdios da ocupação humana da região, há registros de que a zona semi-árida do Nordeste é submetida episodicamente à catástrofe

natural representada por prolongadas estiagens. Aquele desastre natural – o único, entre os que atingem o Brasil, a se converter em calamidade pública, em intervalos de tempo mais ou menos regulares – assume graves proporções devido à incapacidade da sua população de se prevenir para o enfrentamento do próximo e inevitável desastre (DUQUE, 1973:33). Essa incapacidade tem causas diversas, que se materializam na pobreza da maioria dos seus habitantes. Devido à prática secular da agricultura de subsistência em condições físico-climáticas adversas como as do semi-árido nordestino, a seca dizima as colheitas, esgota as reservas de água de superfície, debilita ou leva à morte os animais, por inanição.

Nessas condições, as camadas mais pobres da população, tanto rurais quanto urbanas, ficam sem quaisquer meios de subsistência, passando a depender da ajuda governamental para sobreviver, quando não decidem emigrar para as áreas urbanas do próprio Nordeste ou para outras regiões do país. Mesmo assim, calculava-se em cerca de 18,5 milhões de pessoas (das quais 8,6 milhões viviam na zona rural), a população da zona semi-árida no ano de 2000, distribuída em uma área¹ de aproximadamente 882.081 km². Existem, no interior da zona semi-árida, alguns microclimas formados por bacias de irrigação, brejos de altitude e baixios, denominados *manchas férteis*, que representam aproximadamente 4,3% da área daquela sub-região (BRASIL. MINTER, 1973:85-94). Essas áreas de maior fertilidade são mais resistentes aos rigores climáticos das secas e, por isso, são usadas por pecuaristas sertanejos como refúgio para os seus rebanhos, principalmente os bovinos, em situações emergenciais de falta de pastagens e de água.

1. Autores como Coelho (1988), Guimarães Filho et al (1995) e Carvalho (1988), entre outros, apresentaram pequenas diferenças nos cálculos que fizeram sobre a área do semi-árido. Este último autor realizou um cálculo exaustivo baseado na agregação de microrregiões homogêneas.

1. Seca e desemprego massivo

A última grande seca a atingir o Nordeste ocorreu nos anos de 1998-1999. A situação de penúria provocada por dois anos de estiagem prolongada levou à indignação a quase totalidade da população rural e grande parte dos moradores das periferias das áreas urbanas da zona semi-árida. Algumas características das condições de acesso à terra e das relações de trabalho predominantes no setor agropecuário daquela sub-região fazem com que a maioria dos agricultores se enquadrem, quer na categoria de minifundiários ou pequenos proprietários, quer na de trabalhadores sem terra (diaristas, trabalhadores temporários, parceiros, meeiros, moradores ou ocupantes de terras alheias). Os grandes proprietários, além de representarem uma minoria, possuem nos seus estabelecimentos rurais fontes de água como poços, cacimbões, açudes, cisternas, barreiros etc. (DUARTE, 2002:141-142). Em termos de ocupação da mão-de-obra, uma seca rigorosa deixa os pequenos e miniproprietários rurais inermes, os trabalhadores assalariados sem função, e os parceiros, meeiros e moradores relegados à própria sorte. Ocorre, assim, um fenômeno quase instantâneo de desemprego em massa. Para evitar que o problema se converta em uma catástrofe, sucessivas administrações federais têm feito uso de políticas emergenciais de socorro, através, principalmente, da distribuição de alimentos e de água (em caminhões-pipa), e da abertura de frentes temporárias de trabalho.²

O século XX foi marcado, no Nordeste, por outras secas de grandes proporções (1915; 1932; 1951-1953; 1958; 1970;

2. Existe uma extensa bibliografia que aborda os aspectos climáticos, econômicos, sociais, demográficos e políticos das secas na zona semi-árida do Nordeste. Para uma apreciação dos resultados apresentados pelos principais estudos, ver: CALLADO (1960); SUDENE (1981); CAVALCANTI (1988) e SABINO (2001).

1979-1983; 1993 e 1998-1999). Como se vê, foi grande a variabilidade nos intervalos entre a ocorrência das secas, na duração da estiagem e, como revelam os registros estatísticos, nos prejuízos causados à economia regional e à população atingida. A seca de 1970 foi uma das mais desastrosas dentre as que ocorreram no século passado. Aquela catástrofe ensejou, também, a realização de uma ampla pesquisa, em que foram estudados os aspectos climáticos, econômicos e sociais do fenômeno (BRASIL.MINTER, 1973). Em 1979-1980, foi feita uma pesquisa abordando os efeitos econômicos e sociais, tendo sido enfatizados estudos de caso de famílias vitimadas por aquela seca (FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO, 1983). Aquelas pesquisas revelaram, no tocante à vitimização da população, os impactos acima descritos em relação ao desemprego e às privações materiais sofridas por milhões de sertanejos.

O efeito dizimador de uma seca rigorosa é tal, que o Produto Bruto da Agropecuária da região Nordeste é fortemente afetado, a ponto de tornar negativo o crescimento da economia regional. Exemplos daquele impacto são as variações negativas da agropecuária nordestina em decorrência das quatro últimas secas ocorridas no século passado: -17,5% em 1970; -29,7% em 1983; -29,7% em 1993; e -23,0% em 1998. As variações do Produto Bruto Regional naqueles anos foram, respectivamente, de -4,2%; -3,8%; -1,8%; e 1,5% (BRASIL. SUDENE, 1999:25-30). Quanto ao número de pessoas que foram levadas à situação de indigência pelas secas, as estimativas, de tão díspares – provavelmente pelas dificuldades metodológicas e operacionais para fazê-las – devem ser encaradas com cautela. Mencione-se, por exemplo, que foram estimados em 5,5 milhões os flagelados da seca de 1970, em 12 milhões o número de pessoas vitimadas pela seca de 1993 (PROJETO ARIDAS, 1998:42) e em 10 milhões os atingidos pela seca de 1998 (BLOCH, 1998:7). De qualquer maneira, o número de trabalhadores inscritos nas frentes de trabalho dá uma idéia da

dimensão social do flagelo da seca. Tendo em mente que aquelas frentes constituem uma das várias medidas emergenciais de socorro aos flagelados, mesmo assim, os números impressionam. Foram estes os totais de trabalhadores alistados nas últimas secas: 500 mil em 1970; 2,7 milhões em 1979-1983; 2 milhões em 1993 (PROJETO ARIDAS, 1998:42) e 1,2 milhão em 1998 (BRASIL. SUDENE, 1998: 19).

Ao chegar o mês de dezembro, a grande maioria das famílias que vive da agricultura de subsistência já não dispõe de reservas de alimentos. Por isso, o retardamento das chuvas – que começam a cair em dezembro ou janeiro, dependendo da área dentro do território semi-árido – provoca inquietação no povo sertanejo. Os quatro ou cinco meses a serem percorridos até a primeira colheita, o iminente esgotamento das pastagens para os rebanhos e, em muitos casos, a dificuldade de acesso à água para o consumo humano e dos animais costumam gerar grande preocupação entre aquela gente.³ Em março de 1998, a situação de calamidade decorrente das poucas e mal distribuídas precipitações já estava claramente caracterizada. Enquanto as autoridades constituídas retardavam o reconhecimento do *estado de calamidade*, a imprensa nacional veiculava matérias e divulgava cenas que provocavam comoção em todo o país: agricultores assando palma forrageira para alimentar a família, crianças caçando calangos para comer, mulheres caminhando quilômetros para transportar, na cabeça, vasilhames cheios de água barrenta. A essas cenas comovedoras e humilhantes, somavam-se outras, reveladoras do desespero de grupos de pessoas famintas saqueando feiras livres,

3. A propósito, o economista norte-americano Albert Hirschman, após demorada visita ao Nordeste brasileiro no início da década de 1960, publicou notável trabalho sobre os problemas da região. Causou-lhe admiração que, em suas palavras, "... grandes massas humanas hajam por bem viver numa área onde sabem que se expõem à completa perda dos seus meios de subsistência, por várias vezes no transcurso do seu termo de vida" (HIRSCHMAN, 1965:27).

caminhões e armazéns do governo federal onde havia estoques de alimentos, inclusive de merenda escolar. Igualmente comovedoras eram as cenas em que chefes de família se despediam de mulher e filhos, ao partirem em busca dos difíceis empregos que lhes assegurassem o ganho a ser enviado àqueles que ficaram dependendo do sucesso da sua “aventura”. Essa situação, cada vez mais freqüente nos dias de hoje, é sem dúvida surpreendente, tendo-se em vista a reconhecida escassez de oportunidades de trabalho em todas as regiões do país no decorrer da última década, e seguramente ainda mais escassa para um agricultor analfabeto ou de baixíssima escolaridade. O recurso extremo da emigração temporária suscitou o surgimento da expressão “viúvas da seca”, que é auto-explicativa.

2. O desemprego na seca de 1998-1999

No mês de junho de 1998, o governo federal, através do Ministério da Integração Regional, lançou o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca (PFCES), no qual estava inserido o Programa Emergencial de Frentes Produtivas (PEFP), que chegou a inscrever, como já mencionado, 1,2 milhão de trabalhadores em 1.235 municípios do Nordeste e das áreas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo atingidas pela seca (BRASIL.SUDENE, 1998:19). O PEFP podia alistar mais de um membro da família, da seguinte forma: um em famílias com até cinco pessoas; dois em famílias constituídas de seis a 10 membros; três em famílias de mais de 10 integrantes. As tarefas de inscrição dos trabalhadores, de fiscalização e controle das frentes e de pagamento dos salários dos alistados eram realizadas pelas Comissões Municipais de Enfrentamento das Secas, formadas por representantes dos vários segmentos da sociedade – poderes executivo, legislativo e judiciário, instituições religiosas, associações comunitá-

rias, sindicatos dos trabalhadores e um técnico indicado pelo governo de cada estado. A idéia de criação das Comissões Municipais surgiu em 1993, esperando-se, através delas, imprimir maior racionalidade aos trabalhos das frentes de trabalho, impedir o uso político do PEFP e evitar o desvio das verbas para outros fins que não o socorro aos flagelados. O salário pago aos alistados pelo PEFP em 1998-1999, para uma jornada de trabalho de 27 horas semanais, era de R\$ 80,00 (cerca de US\$ 69.00 em julho daquele ano), valor que correspondia a 61,5% do salário mínimo vigente. O programa previa que, dos R\$ 80,00 pagos a cada alistado, R\$ 65,00 proviriam do governo federal e R\$ 15,00 dos governos estaduais. Apenas o governo do Estado do Piauí não cumpriu com esse acordo. Somente com o pagamento dos salários dos trabalhadores inscritos no PEFP, o governo federal despendeu, no período de junho de 1998 a maio de 2000, a quantia de R\$ 1.053.657.327,00. O total de recursos alocados pelo governo central foi de R\$ 2.179.127.033,00 distribuídos em diversos programas ou atividades em que se destacavam, pelos dispêndios previstos, os seguintes: linha especial de crédito do Banco do Nordeste (R\$ 450 milhões); distribuição de cestas de alimentos (R\$ 351,8 milhões); abastecimento de água em caminhões-pipa (R\$ 77,6 milhões); perfuração de poços e compra de dessalinizadores (R\$ 71 milhões); distribuição de sementes e aquisição de materiais para as frentes produtivas (R\$ 67,4 milhões); capacitação/alfabetização de alistados no PEFP (R\$ 64,7 milhões) (SUDENE, 2001:14).

Já a partir do mês de maio de 1998, o governo federal iniciara a distribuição de cestas de alimentos nos 1.235 municípios atendidos pelo PFCES, através da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com recursos do Programa da Comunidade Solidária (PCS). De acordo com informações daquele programa, foram distribuídas 40 milhões de cestas⁴ entre os meses de maio de 1998 e maio de

2000 (SABINO, 2002:144). Pelo tamanho da população atingida, pela dimensão da área afetada e, sobretudo, pela sua natureza recorrente, talvez o desemprego em massa causado pelas secas no Nordeste constitua uma das maiores ondas de desemprego em massa registradas neste Hemisfério. Como já foi mencionado, é a natureza daquele fenômeno que este artigo pretende revelar e analisar, dentro dos limites do espaço disponível para trabalhos científicos como este.

É importante registrar, a esta altura, a contribuição dada à atenuação dos efeitos sociais das secas pelo pagamento mensal de um salário mínimo aos beneficiários da Previdência Rural, que somavam, em todo o Nordeste, 2,7 milhões de pessoas, no ano de 1998. O volume mensal pago pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) à população rural do Nordeste em 1998 alcançava um valor próximo dos R\$ 545 milhões.⁵ Se em períodos de inverno normal os recursos financeiros transferidos já representam uma importante política de alívio à pobreza na zona rural nordestina, em períodos de seca eles contribuem para mitigar a fome de milhões de sertanejos. Isso fica evidenciado no fato de o PEFP apresentar uma transferência considerável de recursos que, no entanto, está longe de beneficiar a totalidade da população flagelada pela seca.⁶

4. Cada cesta era composta de 5 kg de arroz; 5 kg de feijão; 5 kg de flocos de milho (fubá); 3 kg de macarrão; 1 kg de farinha de mandioca; e 2 latas de óleo comestível. Dependendo do momento e da localidade, as quantidades e os itens das cestas podiam apresentar pequenas variações.
5. Esse cálculo foi realizado pelo autor deste artigo, multiplicando o número de beneficiários da zona rural do Nordeste pelo o valor médio pago pelo MPAS, por domicílio, em 1998 (DELGADO, G. e CARDOSO JR, J. C. (Orgs.), 2000:65 e 166).
6. Pesquisa de avaliação realizada pela Universidade Federal de Pernambuco, durante a seca de 1998-1999, constatou que, em média, 10% da população rural de cada estado fora alistada no PEFP (UFPE-FADE, 1999:62).

As conseqüências humanas daquele desastre natural só não assumem proporções catastróficas devido à variedade dos atenuantes (transferências da Previdência Rural, Programa da Comunidade Solidária, distribuição de alimentos pelas administrações federal, estaduais e municipais, emigração temporária, atuação de entidades filantrópicas etc.), que constituem, na realidade, medidas compensatórias para os elevados níveis de pobreza existentes na zona semi-árida – e não somente ali, como é amplamente sabido.

2.1. Alguns resultados da pesquisa de campo

Em 1998, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) solicitou à Fundação Joaquim Nabuco (FJN) um estudo sobre aspectos socioeconômicos daquele desastre natural, ainda em curso. O autor deste trabalho assumiu a tarefa de coordenar e elaborar o relatório final, só agora publicado sob forma de livro (DUARTE, 2002) devido à intempestiva e equivocada extinção da Sudene, na opinião deste autor. Interessam, para os objetivos deste artigo, as informações relativas ao desemprego, a sua amplitude e as medidas tomadas para a atenuação dos seus efeitos. A pesquisa foi realizada durante o mês de fevereiro de 1999, no auge, portanto, dos efeitos da seca. O trabalho de campo foi realizado nos cinco estados mais afetados pela estiagem prolongada: Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí, tendo sido selecionados três municípios em cada estado,⁷ a partir da avaliação de intensidade da estiagem ali observada. O número de alistados em toda a área

7. Salgueiro, Ibimirim e Afrânio em Pernambuco; Cajazeiras, Catolé do Rocha e Conceição na Paraíba; Carnaúbas, Açú e São Miguel no Rio Grande do Norte; Campos Sales, Iguatu e Saboeiro no Ceará; Oeiras, Jaicós e Paulistana no Piauí.

afetada pela seca no mês de fevereiro de 1999 era de 790.640 trabalhadores; o número de alistados nos 15 municípios selecionados para a pesquisa era de 23.823 pessoas. O processo de amostragem foi o probabilístico. Consideraram-se as variâncias relativas das variáveis pesquisadas próximas do limite de homogeneidade e um erro relativo a 5%. Calculou-se uma amostra aleatória de 614 unidades amostrais, ajustadas para 650. A fração amostral total foi de 2,73 (DUARTE, 2002:50-53). Foram aplicados 650 questionários entre os trabalhadores alistados nas frentes de trabalho e 55 questionários junto a fazendeiros das mesmas áreas (como se verá adiante, estes últimos foram incluídos na pesquisa para que fosse possível a análise dos impactos diferenciados da seca sobre pessoas pertencentes a distintos estratos econômicos).

A seguir, será traçado, de maneira concisa, o perfil dos entrevistados nas frentes de trabalho. A distribuição por sexo foi de 77,4% de trabalhadores do sexo masculino e 22,6% do sexo feminino. Essa diferença se explica pelo fato de a pesquisa se ter concentrado nas frentes rurais, em que a natureza das atividades realizadas (construção e limpeza de açudes e de estradas, perfuração de poços) dava prioridade à inscrição de trabalhadores do sexo masculino. As frentes de trabalho urbano, por realizarem atividades mais leves (serviços em escolas e creches públicas, varrição de ruas) inscreviam mais mulheres que homens. Outra prioridade definida pelo PEFP foi a de que as frentes inscrevessem, preferencialmente, chefes de família (SUDENE, 1988:17). Daí porque 76,3% dos entrevistados se encontravam em faixas etárias entre 21 e 50 anos, e 77,2% eram casados. Com relação à escolaridade dos alistados, 40% sabiam ler e escrever e 60% eram analfabetos ou analfabetos funcionais (DUARTE, 2002:56).

Tabela 1. *Condição na ocupação principal e área disponível, para o plantio, pelos alistados no PEFP.*

Condição na Ocupação	no de Informantes	%	Área para Plantio (em ha) (a)	no de Informantes (b)	Média em ha (a/b)
Proprietário	205	33,7	1820	204	8.92
Posseiro	13	2,1	24	13	1.85
Parceiro / Meeiro	159	26,1	1428	158	9.04
Assalariado	12	2,0	11	3	3.53
Arrendatário	14	2,3	57	14	4.06
Diarista	91	14,9	8	8	1,00
Empreiteiro	5	0,8	1	1	1,00
Morador	34	5,6	150	34	4.41
Ajudante de Família	65	10,7			
Colono (Projeto)	11	1,8	75	10	7,50
TOTAL	609	100,0	3573	445	8.03

Fonte: Pesquisa direta da FJN, fevereiro de 1999.

As informações apresentadas na Tabela 1 são importantes para o conhecimento do perfil ocupacional dos entrevistados e para a percepção dos fatores condicionantes do flagelo das secas.

Ressalta, de pronto, na análise da Tabela 1, o fato de a categoria ocupacional mais presente na amostra, a dos proprietários rurais, dispor, em média, de 8,92 hectares (ha) de terra para plantar. A área média acessível a todos os entrevistados era ainda menor: 8,03 ha. A Tabela 1 revela, portanto, que qualquer que fosse a condição de acesso à terra e a relação de trabalho dos entrevistados, a quantidade de terra disponível para o seu trabalho era extremamente pequena. Constata-se, na amostra dos alistados no PEFP em 1998-1999, como a falta do entitlement – para usar o conceito de Amartya Sen – representado pela insuficiência de terra agricultável relaciona a pobreza permanente com o desemprego massivo e episódico provocado pelas secas.⁸

A pesquisa procurou captar a extensão das perdas da agropecuária, indagando dos entrevistados quais haviam sido a área colhida e as quantidades produzidas na sua unidade produtiva nos anos de 1998 e 1997, este caracterizado como inverno normal. A Tabela 2 mostra a redução drástica nas áreas colhidas das cinco principais lavouras cultivadas no semi-árido nordestino: feijão, milho, arroz, algodão e mandioca. Os números apresentados na Tabela 2 são, por si, eloqüentes. Como se vê, a redução na produção da mandioca foi de 94,8%, do algodão de 92,0%, do feijão de 76,9%, do milho de 76,8% e do arroz de 41,7%. A situação de indigência a que é levada a população rural do semi-árido nordestino pode ser melhor percebida se se leva em conta que, de acordo com os entrevistados, no ano de 1997 pouco mais de 56,0% do feijão, 58,7% do milho, 52,8% do arroz e 56,7% da mandioca produzidos haviam sido consumidos pelas respectivas famílias, o que vem comprovar a característica da agricultura para auto-consumo ali praticada.

8. Outro entitlement considerado por Sen, o da escolaridade, também apresenta forte conteúdo explicativo da pobreza dos alistados no PEFP, visto que apenas 40% sabiam ler e escrever, sendo os demais totalmente analfabetos ou analfabetos funcionais (DUARTE, 2002:56-57).

Tabela 2. Área e quantidade colhidas pelo alistados antes e depois da seca.

Produtos	Área Colhida (ha)	no inform.	Produção (Kg)	no inform.
<i>Antes da Seca (1997)</i>				
Feijão	479.35	342	117576	353
Milho	541.31	318	222623	325
Arroz	57,70	80	65366	85
Algodão	12.52	10	9528	9
Mandioca	5.06	5	9220	5
<i>Depois da Seca (1998)</i>				
Feijão	170,30	152	27107	155
Milho	150.93	125	51630	126
Arroz	27.13	39	38130	41
Algodão	2.91	4	762	4
Mandioca	1.71	1	482	1

Fonte: Pesquisa direta da FJN, fevereiro de 1999.

Depois do seu pedaço de terra, o item do patrimônio familiar mais prezado e valorizado pelas populações rurais do Nordeste são, compreensivelmente, os seus rebanhos, em especial os bovinos, caprinos e ovinos, nesta ordem. A perda dos animais pela fome e pela sede, ou pela necessidade de vendê-los ou de abatê-los, costuma ser uma situação extrema com que os seus donos se defrontam em períodos de seca. A Tabela 3 apresenta a situação dos rebanhos possuídos pelos entrevistados em 1997 e no final de 1998, e as perdas mais importantes para a economia familiar dos entrevistados: 42,2% dos bovinos; 37,2% dos capri-

nos; 40,9% dos ovinos e 45,7% dos suínos. A Tabela 3 mostra como a pecuária da região também reflete a pobreza das famílias flageladas, a julgar pelos reduzidos tamanhos médios dos rebanhos, mesmo antes das perdas provocadas pela seca.

Tabela 3. *Rebanhos dos entrevistados antes e depois da seca.*

Rebanhos	Quant.(a)	no Inf. (b)	Média (a/b)
<i>Antes da Seca (1997)</i>			
Bovino	514	84	6.12
Caprino	546	39	11.44
Ovino	428	27	15.85
Suíno	223	45	4.96
<i>Depois da Seca (1998)</i>			
Bovino	297	84	3.54
Caprino	255	39	6.54
Ovino	253	27	9.37
Suíno	121	45	2.69

Fonte: Pesquisa direta da FJN, fevereiro de 1999.

A pesquisa procurou avaliar também o efeito da seca sobre o conjunto das famílias dos 650 entrevistados. Estes informaram que residiam nos seus domicílios, em fevereiro de 1999, 3.514 pessoas. O tamanho médio das famílias era, por-

tanto, de 5,4 pessoas, praticamente igual às 5,3 pessoas identificadas pelo Censo Demográfico de 1991 nos núcleos rurais do Nordeste. De acordo com os entrevistados, os residentes nos seus domicílios, em julho de 1997, somavam 3.585 pessoas. As 71 pessoas a menos⁹ registradas em fevereiro de 1999 resultavam, segundo eles, de um balanço formado por: 98 nascimentos, 31 adultos que se agregaram à família por matrimônio ou por retorno ao lar paterno, 53 adultos que deixaram a casa à procura de emprego, e sete óbitos. O número de pessoas ocupadas nos 650 domicílios, em julho de 1997, era de 1.447, o que dava uma taxa de ocupação de 41,2%. Ainda segundo os entrevistados, 93,3% das pessoas ocupadas nos respectivos domicílios dedicavam-se a atividades agrícolas e/ou pecuárias. Como as normas do PEFP permitiam, em situações específicas, o alistamento de até 3 pessoas por domicílio, os entrevistados informaram que se encontravam alistadas nas frentes produtivas, além deles, mais 272 pessoas residentes nas suas casas, perfazendo, assim, um total de 922 pessoas alistadas.

A Tabela 4 contém informações importantes sobre a situação financeira das famílias dos 650 alistados no PEFP na época de realização da pesquisa. As informações apresentadas na Tabela 4 chamam a atenção, de imediato, para a pobreza das famílias cuja situação financeira está ali retratada. A renda média de R\$ 121,14 equivalia a um salário mínimo e a aproximadamente US\$ 100, ao câmbio da época. Além disso, se se dividir o valor da renda familiar total pelas 3.514 pessoas que residiam nos domicílios dos entrevistados, encontra-se uma renda *per capita* de apenas R\$ 16,92. Mesmo considerando-se que nas economias de subsistência a renda não-monetá-

9. À primeira vista, esse número parece pequeno face às informações divulgadas acerca do intenso êxodo característico dos períodos de seca. Deve-se ter em mente, a propósito, que as diversas políticas públicas implementadas contribuíram consideravelmente para a redução do êxodo. Além disso, a pesquisa ouviu os que permaneceram nos seus locais de origem, e não os que emigraram.

ria desempenha importante papel nas condições de vida das pessoas, em períodos de estiagens prolongadas aquela contribuição se esvai junto com as perdas na agricultura e na pecuária. Além disso, a Tabela 4 revela o grande peso que tinham as transferências governamentais, visto que a massa salarial paga pelo PEFP representava 68,2% e os benefícios previdenciários constituíam 8,7% do total dos rendimentos informados.

A situação de extrema pobreza – e, conseqüentemente, de vulnerabilidade ao fenômeno recorrente da seca – é revelada de uma forma tristemente expressiva nesse Tabela.

Tabela 4. Fontes das rendas das famílias dos entrevistados.

Principais Fontes de Renda	Total em R\$ (a)	nº de Inf. (b)	Média em R\$ (a/b)
Salários do PEFP	40,600.00	393	103.30
Rendim. do Trab. fora da Agricultura	5,709.00	73	78.21
Rendim. do Trab. na Agricultura	4,192.00	73	57.42
Benefício da Previdência Social	5,161.00	37	139.49
Remessas de Familiares Ausentes	1,549.00	15	103.27
Venda de Animais	850.00	5	170.00
Donativos Recebidos	760.00	10	76.00
Venda de Bens e Imóveis	200.00	3	66.70
Outros	795.00	9	88.33
Renda Familiar Total	59,481.00	491	121.14

Fonte: Pesquisa direta da FJN, fevereiro de 1999.

2.2. A resistência dos fazendeiros às secas

Como foi mencionado anteriormente, a pesquisa também entrevistou 55 médios e grandes proprietários de terras – aqui denominados simplificarmente de fazendeiros – nos 15 municípios estudados. Pretendia-se demonstrar que era a pobreza de milhões de sertanejos que transformava a seca, um desastre natural episódico, em calamidade pública. Ou, colocando a questão em outros termos, a seca, embora cause prejuízo também aos agropecuaristas economicamente privilegiados, não os transforma em flagelados. Os 55 entrevistados possuíam um total de 116 propriedades – representando uma média de 2,1 imóveis por informante – e perfazendo um total de 25.363,9 ha. A área média dos imóveis possuídos pelos 55 fazendeiros era de 461,20 ha, o que os caracterizava, na realidade, como médios proprietários. Porém, se se comparar essa área com os 8,03 ha a que tinham acesso os alistados no PEFP, percebe-se, desde logo, uma grande diferença no tocante a esse tipo de *entitlement*. De fundamental importância para o enfrentamento de uma prolongada estiagem é a disponibilidade de recursos hídricos na propriedade. A pesquisa constatou que, das 116 fazendas dos 55 entrevistados, 68,6% tinham um ou mais açudes, 35,3% contavam com poços, 30,2% possuíam cacimbas ou cacimbões, 12,0% dispunham de cisternas e 8,6% tinham barragens subterrâneas (DUARTE, 2002:141). Em 73,3% das 116 propriedades havia um ou dois tipos de recursos hídricos. Relativamente às atividades econômicas dos fazendeiros entrevistados, 46,2% tinham na agricultura a sua atividade principal; os agricultores/criadores correspondiam a 27,3% dos informantes e 29,1% tinham como atividade principal ocupações desvinculadas do trabalho no campo (comércio, indústria, profissões liberais e serviço público). A miríade de relações de trabalho entre os fazendeiros e os trabalhadores rurais está retratada na Tabela 5.

A análise da Tabela 5 mostra, ainda, que somente 15 (27,3%) dos 55 entrevistados empregavam mão-de-obra assalariada. Havia uma concentração de trabalhadores diaristas nas propriedades com área entre 100 e 400 ha. As relações de produção pré-capitalistas (parceiros, meeiros, arrendatários) ocorriam em unidades produtivas de tamanhos diversos. Um número expressivo (45 entre 55) de fazendeiros não tinha moradores nas suas propriedades. Em anos de chuvas normais, os fazendeiros entrevistados contratavam mais mão-de-obra temporária do que permanente.

Tabela 5. *Relações de produção entre os proprietários e os trabalhadores rurais, por intervalos de área (percentagens).*

Intervalos de área (ha)	Com assalariados	Com parceiros e meeiros	Com parceiros e assalariados	Com dia
100 - 150	33.3	20.0	40.0	30.0
151 - 300	20,0	20.0	10.0	50.0
301 - 500	26.6	30.0	0.0	20.0
501 - 1000	13.3	20.0	40.0	0.0
1001 ou mais	6.8	10.0	0.0	0.0
TOTAL	100,0	100.0	100.0	100.
	(15)	(10)	(10)	(10)

Fonte: Pesquisa direta da FJN, fevereiro de 1999.

Na Tabela 6 vê-se que, nas 116 propriedades, em 1997, o trabalho temporário era 3,5 vezes maior que o trabalho permanente, sendo as médias de 15,3 empregados temporários e 4,2 empregados permanentes em ano de inverno normal.

Tabela 6. Número de empregados nas fazendas, por categorias de trabalho, em período de inverno normal – 1997.

Intervalos de área (ha)	Categorias de Trabalho								
	Permanente			Temporário			Total		
	Total	Inform.	M dia	Total	Inform.	M dia	Total	Inform.	M dia
100 - 150	22	16	1.4	166	16	10.4	189	16	11.8
151 - 300	28	13	2.2	203	13	15.6	231	13	17.8
301 - 500	37	11	3.4	177	11	16.0	216	11	19.6
501 - 1000	92	9	10.2	170	9	18.9	262	9	29.1
1001 ou mais	52	6	8.7	125	6	20.8	177	6	29.5
Total	233	55	4.2	841	55	15.3	1,075	55	19.6

Fonte: Pesquisa direta da FJN, fevereiro de 1999.

A Tabela 7 apresenta a distribuição dos empregados permanentes e temporários nas propriedades dos 55 fazendeiros, no ano da seca. A observação dessa Tabela mostra, de imediato, a expressiva redução no número total de empregados entre o ano de chuvas normais (1997) e o ano de seca (1998). Essa redução ocorreu quase que exclusivamente na categoria dos trabalhadores temporários, cuja média por empregador caiu de 15,3 trabalhadores em 1997 para 7,0 em 1998, como se pode ver nos Tabelas 6 e 7. A comparação desses dois Tabelas revela, ainda, que a redução dos empregos temporários, em períodos de seca, é maior nas propriedades com área inferior a 500 ha, por razões que se verão a seguir.

Tabela 7. Número de empregados nas fazendas, por categorias de trabalho, em período de seca – 1998.

Intervalos de área (ha)	Categorias de Trabalho											
	Permanente					Temporário					Total	
	Total	Inform.	M dia	Total	M dia	Total	Inform.	M dia	Total	Inform.	M dia	
100 - 150	21	16	1.3	74	4.6	89	16	4.6	89	16	5.6	
151 - 300	27	13	2.1	104	8.0	131	13	8.0	131	13	10.1	
301 - 500	37	11	3.4	38	3.5	71	11	3.5	71	11	6.5	
501 - 1000	98	9	10.9	93	10.3	188	9	10.3	188	9	20.9	
1001 ou mais	48	6	8.0	69	11.5	117	6	11.5	117	6	19.5	
Total	231	53	4.2	378	7.0	595	55	7.0	595	55	10.8	

Fonte: Pesquisa direta da FJN, fevereiro de 1999.

De acordo com as explicações oferecidas pelos fazendeiros entrevistados, a manutenção dos trabalhadores permanentes se deveu à necessidade de mão-de-obra para cuidar das propriedades, principalmente dos rebanhos, e também à conveniência de se manterem pessoas cuja capacidade de trabalho já era conhecida. Em relação à dispensa da mão-de-obra temporária, as justificativas apresentadas foram estas: 1) O PEPF absorveu boa parte daqueles trabalhadores; 2) Inexistindo colheita, não havia como pagar aos trabalhadores assalariados, que constituíam a maior parte (25,9%) da mão-de-obra temporária dispensada, nem tampouco condições de reter os parceiros e meeiros, que representavam 16,7% dos temporários despedidos.

As informações aqui analisadas mostram a outra face do caráter abrupto e massivo do desemprego provocado pelas secas no semi-árido nordestino. Esse caráter é o da generalização do fenômeno, que não discrimina somente os trabalhadores proprietários (ou que trabalham em terras alheias) que cultivam pequenas áreas, mas também os empregados nas fazendas de maior dimensão econômica, os quais, ao serem despedidos, se tornam igualmente flagelados.

Como este artigo trata do fenômeno do desemprego quase instantâneo e de grande magnitude, e como o espaço aqui é limitado, não serão inseridos, nesta parte, os Tabelas contendo informações acerca da queda na produção agropecuária nas fazendas dos 55 entrevistados. Em poucas palavras, pode-se informar, no entanto, que a área total colhida de feijão, milho, arroz, algodão e mandioca diminuiu de 1.273,0 ha em 1997 para 674,0 ha em 1998, ou seja, -47,1%. A queda na produção física foi muito alta, sendo útil lembrar que um dos recursos adotados pelos fazendeiros para salvar os seus rebanhos em época de seca é o de deixarem os animais se alimentarem das plantações. Essa é uma das explicações para o fato de as perdas dos rebanhos não terem sido tão grandes comparativamente àquelas sofridas pe-

los trabalhadores alistados no PEFP. De fato, segundo os 55 entrevistados, a redução nos seus rebanhos em 1998, em comparação com o ano anterior, foi de 23,9% dos bovinos, 11,8% dos ovinos, 9,3% dos caprinos. As causas apontadas para as perdas eram semelhantes àquelas mencionadas pelos alistados no PEFP. O que diferencia os alistados dos fazendeiros é o fato de estes, em sua maioria, contarem com alternativas econômicas fora da agropecuária para enfrentar as secas.

3. Considerações finais

Este artigo, como sugere o seu título, abordou um fenômeno singular e raramente estudado, que são as ondas episódicas de desemprego em massa no interior do Nordeste, em consequência do desastre natural que é a seca. A calamidade social que se configura com os milhões de pessoas em situação de completa indigência, obriga as autoridades constituídas, particularmente o governo federal, a despender vultosas somas em programas de socorro àqueles que se convencionou chamar de flagelados. A pergunta feita por Albert Hirschman acerca do porquê da renitência com que milhões de pessoas permanecem em uma área sujeita a um desastre que se repete periodicamente – no mais das vezes trazendo consequências devastadoras – continua atual. Há quem enxergue nessa renitência a ação de poderosas forças telúricas. Apontam como evidências a migração de retorno – que ocorre em pequenos números, como o comprova a série temporal que mostra as pequenas variações dos quocientes população ausente/população total – e a emigração temporária durante as secas.

Para o autor deste artigo, a explicação é mais palpável: o mercado de trabalho no Brasil e a sua dinâmica. A insuficiência da demanda de mão-de-obra – mesmo a de trabalho desqualificado ou semiqualeficado – no Nordeste e nas regiões

de economias mais diversificadas e maduras parece ser a principal causa dessa resistência do sertanejo às adversidades climáticas da zona semi-árida. Parece plausível imaginar que, se no decorrer das três últimas décadas – para tomarmos como referência a rigorosa seca de 1970 – tivesse havido um persistente aumento das oportunidades de trabalho em todo o país, a dinâmica espacial das migrações teria apresentado uma intensidade e um padrão diferentes do que se verificou. A argumentação aqui apresentada baseia-se no pressuposto de que a população da zona semi-árida seria bem menor do que a atual, caso as oportunidades de ocupação produtiva em outras partes do Nordeste e do Brasil tivessem sido – e continuassem sendo – bem maiores do que são. Se assim fosse, a seca continuaria a ser um desastre natural episódico e incontornável, mas não seria, necessariamente, causadora de verdadeiras calamidades sociais.

Nos últimos 15 anos, houve avanços consideráveis nos estudos e pesquisas visando à convivência do homem sertanejo com as condições ambientais do semi-árido nordestino. Instituições públicas como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), através do centro de pesquisas Embrapa Semi-Árido, do Centro Nacional de Pesquisa de Caprinos (CNPIC) e do Centro Nacional de Pesquisa do Algodão (CNPAC) e as universidades federais rurais, a exemplo da Escola Superior de Agricultura de Mossoró (Esam), através do Centro de Multiplicação de Animais Silvestres (Cemas), reuniram um expressivo acervo de métodos, técnicas e sistemas voltados para a atenuação dos efeitos da seca sobre a agropecuária dependente de chuva. Organizações não-governamentais como o Caatinga (PE), o Esplar (CE) e o IRPAA (BA), e fazendas particulares como a Caroá (PE) e a Taperoá (PB), também vêm apresentando importantes contribuições orientadas para a redução dos impactos negativos das secas na vida dos habitantes das áreas afetadas (DUARTE, 2002:181-280).

A Embrapa Semi-Árido reuniu algumas das contribuições resultantes das várias pesquisas e as introduziu em um modelo de convivência com os efeitos da seca. O modelo é formado por dois eixos. O primeiro consiste na criação de perímetros de irrigação em áreas onde haja recursos hídricos ou para onde se possa transportar água de rios ou de açudes. A área potencial para implantação desse eixo é de aproximadamente 2,4 milhões de hectares. O segundo eixo, a ser implantado inicialmente em uma área de 40,8 milhões de hectares, recebeu o nome de Sistema CBL (Caatinga-Buffel-Leucena), recentemente rebatizado de CBS (o S vem da expressão suplementos alimentares, como a palma forrageira, a maniçoba, o sorgo forrageiro, o guandu etc.). A idéia central do eixo é de basear a atividade econômica das propriedades rurais na pecuária (bovinos, caprinos e ovinos), cuja alimentação, mesmo em períodos secos, será assegurada pelo trinômio CBS. No período em que a vegetação nativa, a caatinga, tiver folhas (o que dura cerca de quatro meses no ano), os rebanhos se alimentariam das forrageiras ali existentes (LIMA, 1996:15-43). No restante do ano, a alimentação dos rebanhos seria assegurada pelo feno e pela forragem do capim buffel, da leucena e de outras forrageiras. Estima-se que, mesmo na ocorrência de uma seca rigorosa, a venda organizada de parte do rebanho asseguraria a manutenção da família. Deve-se ressaltar, no entanto, que o sistema CBS só seria eficaz em propriedades carentes de recursos hídricos que tivessem área superior a 100 ha (GUIMARÃES FILHO, 1995:7-11).

Para ser implementado, o sistema CBS requereria uma reestruturação fundiária de proporções consideráveis na zona semi-árida, como se pode deduzir das informações sobre as áreas médias cultivadas pelos trabalhadores inscritos no PEF. Além dessa política de médio e longo prazos, o autor deste trabalho recomenda a criação de uma política de águas para a zona semi-árida que objetivasse o aumento da capaci-

dade de captação, armazenamento, conservação e distribuição de água. Além dessa política, seria fundamental que o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca se tornasse permanente e fosse dotado da estrutura que o tornasse mais eficaz. Falta ao PFCES, na opinião deste autor, as seguintes providências: 1) Um plano de obras e serviços emergenciais a ser executado durante as secas; 2) Estoques reguladores de alimentos não perecíveis para a regularização da oferta; 3) Estoques de instrumentos de trabalho estrategicamente distribuídos no território sujeito à incidência das secas; 4) Articulação com os centros especializados em meteorologia.

Referências Bibliográficas

- ANDRADE, Manuel Correia de. *A terra e o homem no Nordeste*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.
- BLOCH, Didier. *Seca 98: retrato de uma calamidade anunciada*. Recife, 1998. (Mimeo).
- BRASIL.MINTER. *Plano integrado para o combate preventivo aos efeitos das secas no Nordeste*. Recife, SUDENE, 1973.
- BRASIL. SUDENE. *Agregados econômicos regionais – Nordeste do Brasil: 1965-98*. Recife, 1999.
- BRASIL. SUDENE. *Manual das comissões municipais*. Recife, 1998.
- BRASIL.SUDENE. *As secas no Nordeste*. Recife: MINTER – SUDENE, 1981.
- CALLADO, Antônio. *Os industriais da seca e os “Galileus” de Pernambuco*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1960.
- CAVALCANTI, Clóvis. *A seca do Nordeste brasileiro: uma visão de estudos e pesquisas elaboradas em século de conhecimento*. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 19, n. 1, jan./mar. 1988.

- CARVALHO, Otamar de. *A economia política do Nordeste – secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1988.
- COELHO, Jorge. *Tecnologia agrícola para o semi-árido brasileiro*. Recife: Editora Massangana, 1988.
- DELGADO, G., CARDOSO JR. J. C. (Orgs.). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, 2000.
- DUARTE, Renato. *Do desastre natural à calamidade pública: a seca de 1998-1999*. Recife: FJN/ALP, 2002.
- DUQUE, J. Guimarães. *O Nordeste e as lavouras xerófilas*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1973.
- FUNDAÇÃO JOAQUIM NABUCO. *A seca nordestina de 79-80*. Recife, 1983. (Mimeo).
- GUIMARÃES FILHO, Clóvis et al. *Sistema caatinga-buffel-leuce-na para a produção de bovinos no semi-árido*. Petrolina: Embrapa-Cpatsa, Circular Técnica n. 34, 1995.
- LIMA, José S. de. *Plantas forrageiras das caatingas: usos e potencialidades*. Petrolina: Embrapa-Cpatsa / PNE / RBG-KEW, 1996.
- HIRSCHMAN, Albert. *Política econômica na América Latina*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1965.
- PROJETO ÁRIDAS. *Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1995.
- SABINO, Sylvia T. B. *Programas emergenciais de combate aos efeitos da seca no Nordeste: o que mudou na década de 90?* Dissertação (Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste). Recife: UFPE-SUDENE-PNUD, 2001.

Resumo

Este artigo aborda um problema raramente percebido pelos estudiosos do mercado de trabalho no Brasil, que é o fenômeno do desemprego massivo e repentino provocado pelas secas que periodicamente castigam a zona semi-árida do Nordeste. Mostra-se como a seca se transforma em calamidade pública quase instantaneamente, ao provocar a perda das colheitas, a morte dos animais, a escassez de água para o consumo e, conseqüentemente, a falta de ocupação para milhões de trabalhadores. Para evitarem que aquele problema se transforme em uma catástrofe social, os governos, principalmente a administração federal, têm, no decorrer dos últimos 100 anos, feito uso de políticas emergenciais para o socorro dos flagelados das secas.

Finalmente, o artigo revela, através de dados de uma pesquisa de campo, a dimensão social da última seca, ocorrida no período 1998-1999, apontando, inclusive, alguns fatores que secularmente têm levado milhões de sertanejos à situação de indigência quando ocorre de uma estiagem de grande intensidade.

A gestão participativa das políticas públicas: o desafio para os municípios do Nordeste

ILZA ARAÚJO LEÃO DE ANDRADE

A Constituição de 1988 no Brasil veio consolidar um novo desenho de políticas públicas, caracterizado pela descentralização, entendida como a transferência de responsabilidade da implementação de políticas públicas, do governo federal para os níveis estadual e principalmente municipal de governo, e pela definição de um modelo de gestão pautado na participação dos setores organizados da sociedade na formulação das políticas, no controle do processo de execução das mesmas e, acima de tudo, na fiscalização do uso dos recursos públicos.

Esse desenho, produto da diversidade de interesses organizados durante o processo constituinte satisfazia, ao mesmo tempo, as diversas exigências impostas pela necessidade de reformar o Estado, no sentido de dotá-lo de uma maior eficiência, mas também de adequá-lo à realidade do processo de retomada da democracia no Brasil.

A crise do Estado de Bem Estar no mundo inteiro alimentava a revigoração do pensamento liberal e, com ele, o

discurso do enxugamento da máquina pública, a desconstrução da agenda dos governos centrais, com a defesa da responsabilização dos demais entes federativos, pela prestação de serviços de natureza social.

Esse discurso coincidia com reivindicações descentralizantes que emergiram durante o processo constituinte e que se expressavam com vigor, no movimento municipalista, mas também nos partidos de centro-esquerda, desejosos de uma maior autonomia de gestão, quando à frente dos governos municipais.

Por outro lado, a retomada do processo de democratização da sociedade levou a multiplicidade de movimentos associativos a reivindicarem a abertura de canais de participação no processo de decisão relativo à produção de bens e serviços de natureza social.

A idéia era a de que a participação das comunidades no processo decisório garantia mais eficiência às ações governamentais assim como a redução dos custos na produção dos bens e na prestação dos serviços.

Desde os anos 70, o Estado brasileiro havia retomado o discurso da comunidade como forma de criar novas parcerias na difícil tarefa de enfrentar a crise econômica que se prenunciava. Os financiadores internacionais, em suas exigências e recomendações salientavam a importância da participação da comunidade como mecanismo de comprometimento da sociedade com os assuntos do governo, neutralizando conflitos e produzindo parceiros. Essa era uma discussão presente nos países centrais, na busca de alternativas para o modelo centralizado do Estado de Bem Estar.

A partir dos anos 90, o mecanismo da participação da comunidade se institucionaliza como elemento garantidor de mais eficiência e democracia. O processo de descentralização das políticas que compõem o sistema de proteção social brasileiro institui a necessidade da criação de um esquema da participação social para viabilizar a formulação e a imple-

mentação das mesmas. O dispositivo criado para este fim foi o Conselho Municipal – organismo de composição paritária (governo e sociedade) – cuja função deve ser a formulação e o acompanhamento da execução das políticas. Assim, é na Saúde, na Educação, na Merenda Escolar, na Assistência, na área da Criança e do Adolescente, nos programas de Agricultura Familiar, no Comunidade Solidária e em todos os programas de proteção social que se tem notícia, com a exceção da Previdência. Estabeleceu-se um “Conselhismo” exagerado, difícil de se realizar na prática, porque está ancorado em princípios muito mais ??? do que reais.

Teoricamente, o novo modelo adequa-se à necessidade do que os americanos denominam de *Associative Governance* ou *Associative Democracy*,¹ e que tem se constituído em objeto de uma ampla discussão entre os estudiosos que tratam do tema “governo”.

Em uma interessante discussão sobre a Reforma do Estado, Claus Offe advoga a tese de que a única saída para a crise que atingiu o Estado capitalista, nos últimos anos, seria a conjugação do mercado, do Estado e da comunidade, num modelo de regulação que fosse capaz de dosar, de forma politicamente equilibrada, o peso desses três elementos na estrutura de poder. Na verdade, em todo o mundo fala-se na possibilidade de construção de um modelo de estado calcado na parceria e na solidariedade e o discurso da comunidade volta com grande destaque.

O que se questiona é o seguinte: o que é realmente a comunidade? Qual o seu peso político real? Qual a sua real capacidade de ação, principalmente em países sem tradição comunitária como o Brasil? E mais: em que medida o novo apelo à comunidade é diferente do velho comunitarismo dos anos 60 e 70?

1. Ver HIRST, 1994 e COHEN e ROGERS, 1995.

Uma das características do debate político sobre o uso indiscriminado do qualitativo comunidade diz respeito à vacuidade desse termo. A literatura americana na área de política e sociologia, dos anos 70, é rica em termos desse debate.² Em interessante artigo sobre a importância do apelo comunitário na política social, Halsey (1974) chama atenção tanto para os vários significados que o termo comunidade pode ter, como para a ausência de significado real que o termo conduz. A grande parte dos estudiosos do tema, no entanto, concorda com a natureza legitimadora do uso do termo. Ele aparece como uma fórmula mágica que adiciona uma dimensão positiva: à política (política comunitária), à medicina (medicina comunitária), à escola (escola comunitária) e a tantas outras dimensões da vida social.

Uma rápida incursão na literatura é capaz de mostrar que as inúmeras formas de tratamento dado à idéia de comunidade – localidade; grupos de interesse; um sistema de solidariedade; uma identidade coletiva; um grupo caracterizado por similaridades étnicas e culturais, portadores das mesmas crenças e sujeitas ao mesmo sistema de autoridade etc têm levado ao reconhecimento da existência de dois elementos básicos na idéia de comunidade: o sentido da solidariedade e a existência de uma identidade comum, elementos estes capazes de romper com o individualismo da sociedade de massa e de promover uma maior integração social, visão dominante, principalmente, no pensamento conservador.

Se o debate dos anos 60/70 envolvia a preocupação com a dimensão conservadora ou ideologizada da comunidade, os anos 80 trazem à tona o apelo comunitário como recurso fundante de um novo padrão de democracia, como mecanismo

2. Ver por exemplo: Clark, 1973 e Plant, 1978. Este último faz uma recuperação do debate sobre o termo, levantando os problemas apontados pelos vários estudiosos do assunto.

capaz de romper com o velho esquema centralizado de regulação keynesiano do Estado de Bem Estar.

Se nos anos 60/70 a idéia de comunidade apresentava-se bastante vaga devido ao peso dado à dimensão unificadora da comunidade em contraposição à fragmentação da sociedade industrial, o debate dos anos 70 dá lugar a uma nova dimensão da comunidade que abre espaço para a diferenciação: a associação de interesses. O debate atual apesar de incluir o recurso da comunidade o faz através do discurso do associativismo, o que supõe a possibilidade da existência de comunidades plurais em seu interior. Mantêm-se vivos os pressupostos da solidariedade e da identidade de interesses, e apresenta-se o primeiro como o elemento redentor do Estado de Bem Estar Social.

É por demais conhecida a tese de que a crise desse tipo de Estado além de uma crise de financiamento é uma crise de solidariedade (ROSANVALON, 1984), e que só o estabelecimento de um novo padrão de relação Estado-sociedade seria capaz de apontar possíveis soluções.

Cohen e Rogers (1995) têm argumentado a favor de um novo padrão de regulação, caracterizado pela presença das associações dos mais variados tipos, nas instâncias decisórias da sociedade, capaz de auferir maior competência aos governos e melhorar a performance da economia. A idéia de uma *Democratic Governance* é, para eles, fundamental para se estabelecer um novo padrão de eficiência governamental e um novo patamar para a democracia.

Em *O futuro da democracia*, Norberto Bobbio já chamava a atenção para os desafios que se impõem a esse modelo de organização política. Para ele, "... para dar um juízo sobre o estado da democratização, num dado país, o critério não deve ser o de 'quem vota', mas o de 'onde se vota'..." (BOBBIO, 1986:56). Assim é cada vez mais difundida a idéia da necessidade da abertura de novos canais de participação, não somente como garantidores e renovadores da democracia,

mas também como elementos capazes de auferir mais eficiência às ações de governo.

Do ponto de vista teórico é preciso perguntar, como o faz Hirst: "... se o associativismo é uma mera tentativa de ressuscitar o mito do '*self-governing community*', ou se ele será capaz de produzir mudanças significativas nas práticas das instituições de governo ou de alterar o modo de se fazer política?" (HIRST, 1994:70).

Em sua defesa da idéia de uma *democratic governance*, Cohen e Rogers chamam atenção para algumas condições necessárias à concretização desse modelo de gestão: *soberania popular, igualdade política, igualdade distributiva, consciência cívica, boa performance econômica e um estado competente*, entendendo a soberania popular como a capacidade de exercício real da cidadania, o que requer dos cidadãos e de seus representantes poder legal para determinar a agenda pública. Isso supõe: direito de expressão, associação, sufrágio, abertura das organizações governamentais e acesso à informação.

Quando são introduzidos mecanismos de gestão participativa, no *modus operandi* das instituições governamentais brasileiras, necessário se faz perguntar se em nossa realidade existem essas pré-condições garantidoras da construção desse projeto solidário e participativo de gestão.

Alguns analistas de problema têm destacado a cultura política como um fator determinante de efetivação de uma real democratização das instâncias de poder, no Brasil. Não há dúvida de que a existência de uma "cultura cívica" joga um peso significativo na possibilidade de se efetivarem mudanças nas formas de governo. Putnam (1996) demonstra isso em seu trabalho comparativo sobre o desenvolvimento desigual das regiões italianas após a implementação de processo de descentralização. Isso, no entanto, não garante à cultura política o poder de explicação do sucesso ou do insucesso de processos de mudança.

Preferimos trabalhar com o conjunto desses vários elementos, pois acreditamos numa relação direta entre eles, funcionando como um processo em cadeia. A soberania popular garante a igualdade política. Esta, por sua vez, para existir em sua plenitude, supõe igualdade distributiva. Estas são condições para a existência de uma consciência cívica. Por outro lado, a transformação dessa consciência em ação solidária depende da existência de um Estado eficiente no qual a sociedade confie, assim como de uma razoável performance econômica que possa viabilizar as demandas da sociedade organizada. Isso porque a participação supõe: mobilização, discussão e resultados. Sem resultados, é improvável a manutenção de qualquer padrão de participação.

As novas formas de relação direta entre os governos e a sociedade, que apareceram no Brasil dos anos 90, têm sido viabilizadas através de três tipos de mecanismos: o Orçamento Participativo; os Conselhos Gestores – municipais e estaduais, órgãos de composição paritária (governo e sociedade); e a negociação direta de financiamentos de programas entre associações comunitárias e o governo.

1. Os conselhos gestores de políticas públicas

Os diversos estudos que analisam a descentralização das políticas sociais no Brasil têm avaliado como o maior ponto de estrangulamento da proposta descentralizadora ora em curso a gestão das políticas através de Conselhos Municipais. O pressuposto da idéia de conselhos gestores é a democratização do processo decisório que se realiza com a participação da comunidade nas decisões relativas a políticas públicas, na fiscalização das ações governamentais e no controle social do uso dos recursos públicos.

A viabilização desse novo padrão de gestão passa por uma série de dificuldades que têm relação com a história política de nosso país, com as práticas dominantes de governo e com o total alijamento da grande maioria da nossa sociedade aos espaços políticos.

Os estudos realizados sobre o processo de descentralização das políticas públicas no Nordeste se deparam com esses problemas. A grande maioria dos municípios da região convive com formas conservadoras e autoritárias de poder em nível local e, em algumas áreas, a violência é uma marca da dinâmica política. Esse poder local, tradicional e autoritário funciona à base de relações políticas de troca envolvendo parlamentares e/ou governadores, que lhes facilitam o acesso a recursos públicos para realização de obras e distribuição de bens, revertidos em apoio político eleitoral. A realidade da dádiva ao invés do direito, tão cara ao clientelismo político, ainda é dominante no contexto da política nordestina. A renovação política, onde existe, está, na maioria das vezes, atrelada a essa dimensão. A visão do benfeitor, do que tem algo para dar a quem tem muito a receber, continua ditando a lógica político-eleitoral.

Assim, se a descentralização significa também a partilha do poder decisório e a incorporação da sociedade organizada na burocracia pública, o projeto em curso está longe de se realizar. Apesar de o processo de descentralização na área social supor a participação da comunidade, ora na formulação, ora no controle do processo de implementação, os mecanismos institucionais garantidores da participação – os Conselhos Municipais –, ou não funcionam ou têm o seu funcionamento comprometido pela interferência dos prefeitos.

O modelo participativo baseado na formação de conselhos municipais está longe de refletir a realidade das esferas locais do Nordeste. Primeiro, porque se apóia no pressuposto de uma sociedade organizada, em nível local, o que não cor-

responde à grande maioria dos municípios; segundo, porque pressupõe um tipo de relacionamento entre governantes e governados, baseado na concepção de partilha do poder de decisões, o que é de difícil aceitação por parte daqueles que têm o monopólio do poder; terceiro, porque está pautado no pressuposto de que existe uma comunidade demandando participação, o que nem sempre corresponde à verdade.

A esses elementos poderíamos somar a falta de abertura nas instituições governamentais de práticas fomentadoras da participação assim como a inexistência de uma cultura política democrática capaz de produzir novas atitudes políticas ao nível municipal. Na verdade, foram renovados os procedimentos em termos formais, sem que a prática política se modificasse.

Olhando diretamente para a existência dos conselhos municipais e estaduais, no Nordeste, enquanto mecanismos de realização de uma governança democrática, observamos de perto o quanto está longe a concretização desse ideal. Os conselhos, embora existam de direito, para que seja cumprida a exigência formal estabelecida nos convênios que viabilizam o repasse dos recursos públicos para estados e municípios, na maioria das vezes, não se constituem em espaços reais de participação cidadã e controle social. A inexistência de informações sobre os procedimentos políticos necessários à construção da experiência e a falta de vontade política dos governantes para abrir o processo decisório à sociedade são elementos importantes para a fragilidade dos mesmos. O executivo vê os conselhos como um poder paralelo; viabilizar a sua existência é, portanto, renunciar ao poder de mando. Além disso, na grande maioria dos municípios brasileiros a população não está organizada, o que inviabiliza a formação do conselho no que diz respeito à representação da sociedade. E, nos municípios onde há um certo nível de organização comunitária, essa não se transfere para os espaços institucionais dos conselhos. Não há por parte da população

o desejo de participar dessas instâncias porque ainda não se acredita nesse mecanismo.

A gestão participativa inclui um ideal de gestão que ultrapassa as autoridades municipais. Ela inclui o poder de gestão dessas autoridades formais, mas outorga, também, um direito de gestão a indivíduos, grupos e comunidades ao nível local. Isso, no entanto, representa uma inversão total das práticas anteriores, o que dificilmente se realiza pela ausência de condições concretas de alteração dos parâmetros tradicionais, tanto do ponto de vista dos que detêm o poder quanto do cidadão comum que, em sua grande maioria, não teve experiência de vida comunitária, naquilo que ela tem de fomentador de uma cultura política de participação.

A experiência concreta de formação de conselhos municipais tem sido extremamente complicada. Em pesquisa realizada sobre as experiências de participação nas áreas de Saúde e do Menor (Conselhos Municipais de Defesa da Criança e do Adolescente) no Rio Grande do Norte, foram detectadas inúmeras dificuldades em relação a esse mecanismo institucional, que problematiza o ideal de participação embutido nas atuais políticas governamentais, no Brasil.

Um exemplo concreto do problema pode ser a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente. A partir da constituição de 1988 ficou estabelecido que as políticas relativas ao menor seriam de base municipal e deveriam ser formuladas por Conselhos Municipais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Estes deveriam ser criados em todos os municípios brasileiros, pois deles deveria advir toda e qualquer ação em relação ao menor.

No Rio Grande do Norte, em 1996, dos 152 municípios do estado, somente 29 municípios haviam criado os seus conselhos municipais. Dentre eles encontram-se os dois maiores municípios do estado – Natal e Mossoró –, 9 municípios de tamanho médio e 18 municípios pequenos, sendo a maioria

com mais de 10.000 habitantes. Em 62 municípios não havia qualquer articulação com vistas à criação dos conselhos, enquanto que nos 61 restantes, ainda estavam sendo realizados “estudos”, com vistas à criação dos mesmos.³ É interessante observar que os 62 municípios sem articulação para a criação de conselhos são municípios pequenos, a maioria com menos de 10.000 habitantes, o que demonstra a dificuldade presente em municípios desse tamanho, para a montagem desses mecanismos de gestão participativa.

As dificuldades vão desde a falta de interesse do poder municipal em criar condições institucionais para a criação e o funcionamento dos conselhos até a inexistência, nos municípios, de organizações populares, que possam tomar parte no referido conselho. A situação dos conselhos existentes é também muito variável: ou eles estão totalmente atrelados ao poder municipal, ou, ao contrário, totalmente desligados deste, o que tem como resultado a falta de recursos, de infra-estrutura e de apoio para encaminhamento de suas propostas.

O resultado desse quadro, em termos de ação governamental, é a total ausência de uma política para o setor, o que significa a convivência da sociedade com os graves problemas sociais, vivenciados por crianças e adolescentes, principalmente no espaço urbano.

O mecanismo da gestão social precisa ser problematizado em nosso meio e encarado fora de sua dimensão ideal para que possa realmente produzir bons frutos. Em termos de Nordeste, pode-se afirmar que

“... as condições necessárias à instrumentalização da participação não estão dadas. Os governos locais ainda permanecem controlados pelos grupos econômicos tradicionais. Faltam principalmente instrumentos le-

3. Dados fornecidos pela Fundação Estadual da Criança e do Adolescente - FUNDAC / RN.

gais que institucionalizem e impulsionem a descentralização, a participação popular e a democratização da gestão pública. A representatividade que se registra é de caráter puramente formal, transformando-se a Prefeitura no lugar onde se concretizam os confrontos de interesses” (ARIDAS, 1994:15).

Esse monopólio do poder, por parte dos governantes municipais, alimenta o patrimonialismo que caracteriza a política nos pequenos municípios da região. A fragilidade dos partidos, em nível local, e a inexistência de organizações políticas independentes, acabam dando aos prefeitos uma grande autonomia para definir prioridades, estabelecer relações de troca, usufruir os bens públicos, sem a necessidade de prestar contas de suas ações à comunidade. A autonomia municipal, do ponto de vista político é, portanto, inversamente proporcional à autonomia de seus governantes em relação à população.

Alguns analistas do problema têm destacado a cultura política como um fator determinante para a impossibilidade de efetivação de uma real democratização das instâncias de poder, no Brasil. Não há dúvida de que a existência de uma “cultura cívica” resultante de uma vivência comunitária joga um peso significativo na possibilidade de se efetivarem mudanças nas formas de governo. Isso, no entanto, não garante à cultura política o poder de explicação do sucesso ou do insucesso de processos de mudança.

Olhando diretamente para a experiência da grande maioria dos conselhos municipais e estaduais, enquanto mecanismos de realização de uma governança democrática, observamos o quanto está longe a concretização desse ideal. Não há vontade política dos governantes para assegurar a participação popular, e não há, no meio social, qualquer mobilização que indique o desejo dos setores organizados de participar desse tipo de experiência.

Quando esses dois elementos, ou pelo menos um deles, se apresentam como possibilidade no cenário político real, experiências participativas têm sido viabilizadas. Não podemos esquecer o orçamento participativo implantado na prefeitura de Recife, na gestão Jarbas Vasconcelos, as experiências pioneiras de Janduís, no Rio Grande do Norte, Icapuí, no Ceará, e de alguns municípios da zona da mata de Pernambuco, administrados pelo PT e/ou PSDB; a experiência de alguns Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará; a experiência do Conselho Municipal de Saúde de São Gonçalo do Amarante; experiências que apontam a possibilidade de viabilização de um modelo diferente de gestão.

No entanto, a grande maioria dos conselhos municipais é ainda uma ficção, no sentido de que esses são apenas peças na montagem burocrática de planos e programas governamentais sem qualquer sustentação real. Isso se explica pelas dificuldades existentes em nossa sociedade de se constituírem espaços de convivência, de discussão e de representação de interesses diferentes e às vezes divergentes em situações montadas segundo princípios de igualdade.

2. Negociação direta comunidade-governo

A partir de meados dos anos 90, uma outra forma de relação de proximidade entre os governos e sociedade, no que diz respeito às políticas públicas, foi a possibilidade, aberta pelos órgãos governamentais, de a comunidade formular projetos, principalmente na área social, e de negociar diretamente, ou através da mediação de algum agente público, o financiamento para a realização dos mesmos. Essa foi a forma encontrada para diminuir os custos dos programas, assim como para promover mais eficiência ao gasto, na medida em que a comunidade assume a responsabilidade social pelo encaminhamento

da solução de seus problemas, podendo utilizar de forma mais racional, e supostamente mais ágil, os recursos públicos.

Essa foi uma forma de despertar o compromisso por e a responsabilidade social da comunidade para seus próprios problemas, assim como uma maneira de incentivar a existência de ações cooperativas, em nível local.

Em relação a esse tipo de prática, alguns problemas que dificultam a constituição dos conselhos se repetem. Falta organização comunitária ou esta, quando existe, é extremamente frágil para assumir responsabilidades tais como: realização de diagnósticos, formulação de propostas que tenham uma certa base de racionalidade técnica e capacidade de administrar recursos.

A despeito disso os “contratos” são viabilizados e a forma como eles se realizam contraria, em grande medida, os princípios norteadores desse tipo de iniciativa. Na falta de organizações comunitárias reais que assumam o seu papel no processo, são criadas associações fictícias ou fundações de interesse público, cujo papel é servir de amparo legal para a transação.

Um fato muito comum nos pequenos e médios municípios do Nordeste é a criação desse tipo de entidade por grupos políticos derrotados nos processos eleitorais, que passam a granjear recursos públicos para realização de ações com fins clientelistas e eleitoreiros. Em alguns municípios, esses grupos, geralmente ligados à coligação governista nos estados, conseguem, através desse mecanismo, ter acesso a um volume tão considerável de recursos, que chegam a estabelecer uma espécie de governo paralelo, muitas vezes mais ativo do que o executivo municipal.

Assim, além de fragilizar as instâncias governamentais, de base local, essa passa a ser uma estratégia política destinada a corroer as bases de sustentação políticas dos detentores do poder legítimo. É interessante salientar que esse tipo de prática tem o aval dos governadores que se utilizam das mesmas para promover os seus correligionários e fragilizar os seus opositores quando esses ocupam o governo municipal.

Um outro elemento problemático dessa prática, a nosso ver, é a falta de controle da utilização desses recursos. Enquanto os executivos municipais se submetem ao controle e à fiscalização das Câmaras Municipais e dos Tribunais de Conta dos estados, por menor que seja o rigor dessas instâncias, a utilização de recursos públicos pela “comunidade”, em grande parte dos programas, não é passível de controle e fiscalização. Isso porque, na forma idealizada para este tipo de prática, a própria comunidade seria o fiscal de suas entidades de representação. Quando a comunidade é uma ficção, o descontrole se estabelece e os recursos públicos passam a ser gastos com muito menos responsabilidade.

3. O saldo da experiência participativa

Decorridos mais de cinco anos da implantação de formatos participativos de gestão, em alguns programas de natureza social no Brasil, uma primeira avaliação pode ser feita, com o intuito de mapear o saldo da experiência realizada, principalmente no que diz respeito à realidade das gestões municipais.

É preciso pensar que a introdução de mecanismos de consenso na produção de políticas públicas está diretamente ligada ao recurso da comunidade como pilar complementar, ao Estado e ao mercado, no processo de regulação social, diante da crise vivida pelo Estado a partir do fim dos anos 70. O chamamento à participação da comunidade tem, no entanto, sentidos diferentes nos chamados países centrais e nos países periféricos. Enquanto naqueles é possível reativar uma tradição comunitária forte, nesses últimos essa tradição inexistente. Ademais, é importante chamar atenção para o fato de que na Europa e nos Estados Unidos as organizações comunitárias são chamadas a ressurgir,

“Não pelo mérito próprio dos valores que subjazem ao princípio da comunidade – cooperação, solidariedade, participação, equidade, transparência, democracia interna –, mas para atuar como amortecedor das tensões produzidas pelos conflitos políticos decorrentes do ataque neoliberal às conquistas políticas (...) obtidas no período anterior” (SANTOS, 1999:256).

No caso de países como o Brasil, o chamamento à participação da comunidade tem a forte marca de fatores exógenos – exigência de agências internacionais, presença de organizações não-governamentais estrangeiras com atuação na área de desenvolvimento, dentre outras.

A discussão realizada até aqui demonstra a fragilidade da estrutura comunitária no Brasil e em especial no Nordeste, fazendo das iniciativas de implantação de mecanismos participativos um arremedo de gestão social, em que a “comunidade”, por não existir no seu sentido puro, é forjada por interesses particularistas, que utilizam os espaços vazios da representação da sociedade para fazerem valer os seus projetos.

A estrutura fortemente autoritária e clientelista do sistema de poder regional e a ausência de uma tradição comunitária em nossas sociedades aparecem como fortes obstáculos à realização de mudanças. Onde isso começa a ser superado, sinais positivos começam a despontar na cena pública e sementes da verdadeira democracia começam a brotar no solo árido da política nordestina.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de: *Políticas e poder – o discurso da participação*. Natal: Cooperativa cultural – UFRN / São Paulo: AD HOMINEM, 1997.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CARVALHO, A. I. *Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.
- CLARCK, David B. The concept of community: a re-examination. *The sociological Review*, 21, 1973.
- COHEN, Joshua, ROGERS, Joel. *Associations and Democracy*. London: Erik Olin Wright, 1995.
- HALSEY, A. H. Government against poverty. In: WEDDERBURN, Dorothy (Ed.) *Poverty, inequality and class structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974.
- HIRST, Paul. *Associative Democracy – New forms of economic and social governance*. Amherst: The University of Massachusetts Press Amherst, 1994.
- OFFE, C. The Theory of the capitalist state and the problem of policy formation. In: LINDENBERG et. al. *Stress and contradiction on modern capitalism*. Toronto: Lexington, 1975, p. 125-144.
- PLANT, Raymond. Community: concept, conception and ideology. *Politics and society*, 8, n. 1, 1978.
- PLANT, Raymond. Community: concept, conception and ideology. *Politics and society*, 8, n. 1, 1978.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.
- ROSANVALLON, P. *A crise do Estado providência*. 2. ed. Lisboa: Inquerito, 1984.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos, WILHEIM, Jorge, SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora UNESP / Brasília: ENAP, 1999. p. 243-271.

Resumo

O artigo descreve a situação dos conselhos municipais e de outras iniciativas de gestão de políticas públicas no Nordeste. Aponta que o Executivo vê os conselhos como um poder paralelo e que viabilizar a sua existência é, portanto, renunciar ao poder de mando. Além disso, na grande maioria dos municípios brasileiros a população não está organizada. A situação dos conselhos existentes é a de que ou eles estão totalmente atrelados ao poder municipal, ou, ao contrário, totalmente desligados deste, o que tem como resultado a falta de recursos, de infra-estrutura e de apoio para encaminhamento de suas propostas.

A partir de meados dos anos 90, uma outra forma de relação entre os governos e sociedade foi a possibilidade de a comunidade formular projetos e de negociar diretamente, ou através da mediação de algum agente público, o financiamento para a realização dos mesmos. Tal iniciativa, porém, também não tem chegado a bons resultados.

Conclui-se que a estrutura comunitária no Brasil e em especial no Nordeste é forjada por interesses particularistas, que utilizam os espaços vazios da representação da sociedade para fazerem valer os seus projetos.

Educação e ecoturismo no Nordeste semi-árido brasileiro

LUZIA NEIDE MENEZES TEIXEIRA CORIOLANO

Introdução

O Nordeste brasileiro é hoje uma das regiões do Brasil que mais cresce, apesar de estar entre as mais pobres. Há mais de quatro décadas, ricas experiências de desenvolvimento regional têm sido implantadas, dentre as quais tem destaque o turismo. O Nordeste corresponde a uma área de 1,55 milhões de km² ou 18% do território brasileiro. Sua população é de aproximadamente 28,12% da do Brasil. E se a parte de Minas Gerais que integra o Polígono das Secas for acrescentada, esse percentual sobe para 31,27%.

O estudo *Nordeste – entrada e saída de recursos*, produzido pelo Banco do Nordeste, mostra que essa região muito contribuiu para o desenvolvimento econômico das regiões mais ricas, ao contrário do que dizem as elites políticas econômicas e técnicas do Centro Sul. Embora o Nordeste tenha transferido recursos para financiar o desenvolvimento dessas regiões, tem respondido positivamente aos reduzidos estímulos governamentais. Pode-se verificar que “entre 1970 a 1992 a taxa de

crescimento do PIB nordestino superou a registrada para o país (5,5 contra 4,5%), o que ocorreu mesmo no período crítico dos anos 80, quando o PIB regional e nacional registrou crescimento inferior ao observado nas décadas anteriores (CARNEIRO SOBRINHO, 1995.2). A participação do Nordeste no PIB nacional, segundo a Sudene/IBGE, em 1995 foi de 15,9%. Esses dados mostram o desempenho da economia nordestina e levam também a acreditar na sua potencialidade e viabilidade. Pode-se dizer que o grande marco nesse processo de desenvolvimento foi a criação do Banco do Nordeste e da Sudene em 1950, além dos incentivos fiscais dos anos 60, dos planos especiais dos anos 70, do desenvolvimento integrado dos anos 80, e do Prodetur e do Projeto Áridas nos anos 90. Da fruticultura e agroindústria irrigada à siderurgia, da metalúrgica e indústria de calçados a confecções, do comércio e lazer ao turismo, projetos se implementam tornando o Nordeste uma oportunidade atrativa para negócios.

Contudo, paralelamente ao desenvolvimento de setores importantes da economia nordestina, questões básicas ligadas à saúde, saneamento, educação e desemprego continuam afligindo a população. Em 1990, no Nordeste, 45,1% do total da população – mais de 19 milhões de habitantes – situavam-se abaixo da linha de pobreza absoluta. Características estruturais estão por trás dessa realidade nordestina como: extrema concentração de poder político, de riqueza, de renda.

O crescimento econômico marcante dessas últimas décadas na região pouco fez para melhorar as precárias condições das classes pobres. Há esforços e parcerias dos governos (federal, estadual e municipal) para mudar o quadro econômico, isto é evidente. Não têm faltado políticas e programas que tentam transformar o Nordeste, mas tudo dentro do modelo neoliberal e elitista, dentro de uma modernidade conservadora. Há, aparentemente, um esforço em busca do desenvolvimento, muitas vezes confundido com simples crescimento econômico.

Faz-se necessário mudar a visão de desenvolvimento, substituindo ou acrescentando indicadores. O progresso nacional não pode ser medido apenas pelo PIB, e nesse sentido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) surge como uma grande contribuição metodológica por incluir três componentes básicos do desenvolvimento humano: a longevidade, o conhecimento ou índice de alfabetização e educação e o padrão de vida.

Embora o programa Brasil em Ação tem pensado o desenvolvimento com planos e projetos¹, eles ainda não atendem a todas as carências. Destaca-se, ainda, o pólo de desenvolvimento integrado do Nordeste, gerenciado pelo Banco do Nordeste, com 10 subpólos selecionados que contemplam todos os estados nordestinos, inclusive o norte de Minas Gerais².

O Banco do Nordeste vem realizando trabalho de apoio ao desenvolvimento econômico local com metodologias inovadoras, tentando implementar um processo de articulação interinstitucional para desenvolver um mecanismo de gestão integrada das políticas públicas em apoio ao desenvolvimento da região. Nesse trabalho tem destaque o papel das comunidades, dos atores locais e um desenvolvimento que priorize sobretudo o homem, o chamado *desenvolvimento local*. Outro programa de destaque no Nordeste é o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) que já beneficiou 100 municípios com projetos públicos e privados e o Programa de Ecoturismo.

1. Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor), Programa de Expansão do Emprego e Melhoria de Vida do Trabalhador (Pró Emprego), Programa de Geração e Emprego e Renda (Proger), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Redução da Mortalidade Infantil, Pro-Saneamento, o Habitar Brasil, o Pro-Moradia e os Programas de Recursos Centralizados nas Escolas.
2. São eles: Urucuí/ Gurguéia, no Piauí; Baixo Jaguaribe, no Ceará; Açú-Mossoró, no Rio Grande do Norte; Alto Piranhas, na Paraíba; Petrolina-Juazeiro, em Pernambuco e Bahia; Sul de Sergipe; Sul do Maranhão; Bacia Leiteira de Alagoas; Oeste baia-no e Norte de Minas Gerais.

Frente a tantos projetos, há que se perguntar por que o Nordeste não mudou o seu quadro social. O que se tem constatado nessa região é uma falta de educação básica, visto que os governos não priorizaram a educação. No cerne desses projetos, não se acreditou que a educação de base fosse a primeira condição necessária para vencer os desafios da pobreza e do subdesenvolvimento e para sustentar o turismo na região. Diz Castro (1994:15), um analista da situação educacional brasileira, que “o milagre brasileiro foi ter o Brasil chegado tão longe no processo de desenvolvimento com tão pouca educação, enquanto nossos concorrentes, os países desenvolvidos levaram a educação a sério”. No Nordeste, o crescimento econômico esqueceu o desenvolvimento do homem que se faz, sobretudo, com a educação.

Silva Filho (1999:01), analisando o Nordeste, cita Robert Lucas (Prêmio Nobel de Economia em 1995) que, falando dos nordestinos, questiona “se for da natureza desse povo ou dessa região o que o faz permanecer nesse estado de pobreza, que natureza é essa que não se verifica em outras partes do mundo onde o crescimento econômico ocorreu de um modo a retirar da miséria sua população?”.

Assim, ao se constatar que o Nordeste, uma das regiões mais populosas e ricas do Brasil, se estagnou durante séculos, que o poder político ficou nas mãos de uma aristocracia rural e conservadora que ignorou o atraso econômico e os problemas sociais, procura-se recuperar esse atraso, adotando medidas estratégicas de iniciativas governamentais, incluindo subsídios aos investimentos. Apesar de a capacidade do governo federal de incentivar o desenvolvimento regional ser relativamente baixa, suas políticas macroeconômicas são importantes. Precisam ser complementadas com as políticas de desenvolvimento local, realizadas pela iniciativa privada, pelas ONGs e, sobretudo, pelo poder local e comunidades. E o turismo oferece oportunidades para esses empreendimentos na esfera local.

1. A importância do turismo

O turismo poderá vir a ser uma das saídas para a economia nordestina desde que se invista no maior potencial dessa região que é sua população, e que se proteja, conserve ou recupere seu patrimônio natural e cultural. As capitais nordestinas foram os principais destinos turísticos brasileiros em 1998, dizem as estatísticas da ABAV – Associação Brasileira de Agentes de Viagens. Em 1996, 325 mil pessoas visitaram o Nordeste e os lugares mais visitados foram: Porto Seguro, Salvador, Recife, Fortaleza, Maceió e Natal.

As estatísticas mostram que existe uma tendência favorável ao crescimento do turismo internacional no Nordeste, em razão das alterações ocorridas nas preferências dos turistas que, nesta época de pós-industrialização e pós-modernidade, priorizam as áreas mais naturais e o ecoturismo.

Diz Souza (1997:117) que “no contexto das grandes regiões brasileiras, o Nordeste é a região que apresenta as maiores diversidades de quadros geoambientais”. As grandes unidades paisagísticas do Brasil são encontradas no Nordeste e passaram a ser atrativos turísticos. Na implementação dos vários projetos do Prodetur/NE, sustenta-se uma clara posição de considerar todos os estados do Nordeste, mercê de seu patrimônio físico, ecológico e cultural, passíveis de participar e ampliar efetivamente seus programas turísticos, com tônica maior no ecoturismo.

O Maranhão poderá se tornar um entroncamento turístico, onde passarão fluxos de vários pontos do país. Os turistas provenientes do Norte e do Centro Oeste podem se deslocar para o Nordeste passando por esse corredor. Neste Estado a região turística prioritária é a própria capital, Alcântara e o Litoral Leste integrado por Barreirinhas, Primeira Cruz, Humberto de Campos, Tutóia e Araisos. O Piauí possui expressivo potencial turístico com sete zonas de interesse em plena fase de expan-

são como a Zona do Litoral ou Costa das Dunas com os municípios de Parnaíba e Luís Correia, Zona dos Circuitos das Águas, Zona dos Sítios Arqueológicos, onde se destaca o Parque Nacional de Sete Cidades e Parque Nacional da Serra da Capivara, a Zona do Interior e a Zona dos Poços Jorrantes. O Rio Grande do Norte iniciou suas atividades turísticas nos anos 70 com a implantação do Hotel Thermas em Mossoró e o Projeto Via Costeira, Genipabu e Pipa em Natal; atualmente outras áreas se destacam como o Complexo Parque das Dunas. A Paraíba, com sua pacata e tranqüila João Pessoa, embora mais lentamente, também se prepara para receber fluxos turísticos. A chamada Zona Turística da Costa do Sol abrange o Centro Turístico de Cabo Branco e o Eixo Litoral Norte. Em Pernambuco destaca-se a Costa Dourada com o Centro Turístico de Guadalupe que implanta equipamentos turísticos em toda a área marítima e nas áreas turísticas de Carneiros, do Rio Formoso, do Campestre, da Reserva Biológica e a Área Rural. Em Alagoas a área turística é a Costa Dourada do Litoral Norte e o Centro Turístico de Camaragibe. Sergipe planeja seu turismo em todo o litoral onde se implantaram três projetos nas Zonas: Ecoturística do Litoral Norte, do Litoral Sul, além da Zona Turística de Aracaju-São Cristóvão. A Bahia já pode oferecer aos fluxos turísticos internacionais e regionais produtos diferenciados. Suas zonas turísticas são: Costa do Coqueiro, Costa do Descobrimento, Costa do Dendê, Costa do Cacau, Costa das Baleias, Chapada da Diamantina e Zona Turística da Baía de Todos os Santos. O Ceará iniciou a implantação do turismo no litoral nas zonas turísticas da Costa do Sol Nascente e na Costa do Sol Poente. Na primeira zona implantou o Prodetur, identificando 3 Centros Turísticos: o do Lagamar do Cauípe, o do Rio Curu, e do Rio Mundaú. Ampliou seus projetos turísticos para Serra Úmida de Baturité, para Chapada do Araripe, no Cariri; e as Chapadas: do Apodi, da Ibiapaba e para o Sertão Central.

O turismo no Nordeste tem se apresentado como potencial de desenvolvimento econômico em virtude de transformações em várias porções do território, o que lhe daria vantagens competitivas, em face de maiores “porções de primeira natureza” que se constituíram como fatores de uma imanente atratividade turística (BENEVIDES, 1998:331). A modernização das comunicações e das tecnologias possibilitou uma nova lógica da produção turística. Fala-se de um Novo Nordeste que rejeita as velhas formas de clientelismo e assistencialismo e propõe um novo discurso e uma nova política para a região. Erradicar a pobreza e ao mesmo tempo inserir o Nordeste na economia globalizada são rumos definidos para a região. Dentre as políticas públicas para o Nordeste surgem os *clusters* – aglomerações de atividades econômicas afins ou núcleos integrados de competitividade. A metodologia dos *clusters* consiste na elaboração diagnóstica das atividades econômicas, na implementação de um plano estratégico, na discussão participativa, na análise do desempenho comparativo de competitividades, na identificação de obstáculos, na divisão de responsabilidade entre as esferas públicas e privadas e na eliminação dos gargalos identificados.

O projeto *Iniciativa pelo Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento competitivo*³ identificou no Nordeste 14 atividades com características promissoras de desenvolvimento

3. Segundo esse documento a nova retomada de desenvolvimento da economia nordestina vem sendo empreendida desde 1996, sob os auspícios dos governos estaduais de toda a região, através das Secretarias de Planejamento, da Comissão de Políticas para o Nordeste, do Senado Federal, do Banco Mundial (BIRD), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Secretaria de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPRE/MPO), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Nordeste (BNB), do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), do Ministério de Ciências e Tecnologia (MCT) e da esfera privada.

competitivo . A produção de grãos, a fruticultura e o turismo, por seu estágio de elevado potencial de competitividade internacional e por indicarem interesses simultâneos do maior número dos estados do Nordeste, foram escolhidas como as atividades a serem desenvolvidas nesta primeira etapa de implantação da estratégia. Assim o *cluster* do turismo no Nordeste do Brasil, que esteve altamente concentrado ao longo do litoral, com o turismo de praia, está agora interessado em direcionar as atividades para outros segmentos do turismo, incluindo o turismo cultural, religioso, de aventuras, de saúde, de natureza, direcionando-se para o interior dos estados. Sobretudo verifica-se que o baixo nível de educação na região constitui o maior gargalo a ser enfrentado. Assim, a atividade turística supõe uma base educacional. O Nordeste precisa se educar para conviver com o turismo e aproveitar seu patrimônio natural para implementar o ecoturismo.

2. O ecoturismo

Para compreender o que é ecoturismo, faz-se necessário entender primeiro o que é ecologia e, em seguida, o que é turismo. Ambos vêm ocupando considerável espaço no mundo atual, fazendo-se necessário que se investiguem quais as razões para que isso aconteça.

Uma das razões para a emergência da ecologia é, certamente, o tipo de sociedade que se produziu: destrutiva e segregadora, que destrói as bases de sua reprodução: a natureza e o homem, preocupa-se com produção e reprodução do capital, sacrificando a reprodução da vida. A estruturação global das relações homem-recurso ocorreu de forma que uma minoria de países tem se apoderado dos recursos naturais, em detrimento da maioria. Esse modelo se repete em cadeia, permeia as esferas nacionais, regionais e locais e forma

uma sociedade segregada, com aqueles que possuem tudo e os que nada têm.

Já a emergência do turismo pode ser explicada pela necessidade do ócio e pela expansão do mercado, que acaba criando novas mercadorias e novas necessidades, direcionadas ao tempo livre e ao lazer. O turismo é uma forma moderna de lazer. Contudo, essa atividade poderá vir a ser uma atividade de sustentação de um novo modelo de desenvolvimento, ou de um desenvolvimento alternativo. Alguns motivos podem justificar essa função atribuída ao turismo: o crescente número de pessoas incorporadas às atividades econômicas do tempo livre e do lazer, o volume de recursos que o turismo pode carrear para os núcleos receptores, a necessidade de proteção do patrimônio natural, cultural e as bases educativas necessárias para sustentar e desenvolver o setor, que termina por desencadear um processo socioeducacional nas áreas visitadas.

“O turismo abre espaço para o uso da liberdade, da criatividade, do intercâmbio de idéias e experiências existenciais e também para o fortalecimento da solidariedade. Faz fluir o espírito pacifista e descontraído, enobrece a cidadania, sendo o veículo de transmissão de mensagens transformadoras num mundo tenso e angustiado.” (QUINTÃO, 1990:33)

O turismo que não se firmar em bases educativas, de conservação da natureza e das culturas está condenado a ser desprestigiado e a desaparecer. Atualmente, os maiores exigentes são, além dos turistas, os próprios investidores que sabem que só venderão seus pacotes se forem reconhecidos nacional e internacionalmente pelos selos de conservação ambiental. Os princípios básicos exigidos atualmente para qualquer tipo de turismo são a proteção, conservação e preservação dos recursos naturais, a preservação dos hábitos e costumes da sociedade local, a inclusão da população local nos

processos de planejamento e execução do turismo, a interiorização das atividades e as parcerias.

O ecoturismo ou o lazer em contato com a natureza surge como uma proposta conservacionista, pois é um tipo de turismo que passa a ter cuidados com o meio ambiente, valoriza as populações locais, exige qualidade de vida, hospitalidade, recreação, segurança e serviços interrelacionados. No entanto, essa atividade acaba também por gerar uma contradição típica da ética capitalista, burguesa e individualista que pensa evitar ou mitigar os efeitos destrutivos, sem eliminar as causas. Diz Yázigi (1998:91) que “o prefixo eco pretende ter um efeito moralizante”. Sendo assim, o ecoturismo apresenta-se carregado de ideologias e intenções que precisam ser identificadas. Considerando ainda que os princípios da ecologia devem pautar toda ação humana e que todo turismo deve ser ecológico, ou seja, deve usar racionalmente o ambiente, há que se definir o que é o ecoturismo. Este momento histórico, chamado por muitos de pós-industrial, prioriza os serviços, ou seja, o terciário e o consumo. E entre essas várias formas de serviços do mundo moderno, o turismo é um dos que se apresenta com maior destaque, com imenso espaço para a produção, envolvendo um grande número de indivíduos, idéias, capitais e, sobretudo, sonhos, emoções, magias e ilusões.

O turismo, nos chamados “países periféricos”, precisa ser estudado, analisado e redirecionado, para que não passe apenas de uma ilusão, ou mais uma forma de exploração. O espaço físico, tanto o natural como o produzido, constitui a base da atividade turística, pois é nele que se realizam as atividades, os sonhos e os encontros.

O ecoturismo é uma modalidade de turismo, motivado pela descoberta de que a natureza é um recurso natural que pode ser transformada em recurso turístico ou objeto de consumo. Assim, ele pode ser definido como uma forma a mais de consumo – e dessa vez mais perigosa – porque invadiu as

entranhas da natureza, que deveriam ser preservadas. Ou, por outro lado, é o ecoturismo uma forma de valorização da natureza, uma forma de conservá-la? É o reencontro do homem com a natureza, da qual faz parte, para uma reintegração? Uma tentativa de inserir o turismo no modelo do desenvolvimento sustentável? Qualquer tipo de turismo precisa atender às exigências da ecologia, integrando lazer, conservação da natureza/sociedade e valorização da cultura. Todo turismo precisa ser ecológico. E se todo turismo deve ser ecológico, o que é ecoturismo?

3. A ecologia para a compreensão do ecoturismo

As palavras ecologia e economia são derivadas da palavra grega *iokos* que significa casa. Ecologia é a ciência que estuda a casa, com a economia doméstica, ou seja, as relações entre os seres vivos e o meio em que vivem, considerando todas as suas interações. Estuda o que acontece nessa grande casa que se chama natureza, ou planeta terra. Ao lugar onde ocorrem todas essas relações dá-se o nome de meio ambiente ou simplesmente ambiente. O meio ambiente pode ser o mangue, o cerrado, o pantanal, a praia, mas pode ser também uma cidade ou um shopping. As cidades são vistas atualmente como um dos maiores ecossistemas que abrigam uma espécie importante, a pessoa humana, o homem e a mulher.

Ecologia não é apenas a conservação do meio ambiente natural, não se limita apenas ao ambientalismo, mas se estende às relações de intercâmbio e transformação de energia entre os seres vivos, envolvendo a relação de todas as coisas existentes umas com as outras. Sendo assim a ecologia se estende a todos os ramos do conhecimento, desde a biologia, a geografia até a economia e a política. Ela é interdisciplinar, mas é mais que isso, é transdisciplinar, ultrapassa as discipli-

nas acadêmicas fazendo-se necessária em qualquer atividade humana. O agricultor, o pastor, o caçador, o pescador, o comerciante, a dona de casa, o empresário, o turista, todos precisamos aprender a cuidar da natureza, “desenvolver a ética do cuidado” de que fala Boff (1999:134). “Cuidado significa desvelo, solicitude, diligência, zelo, atenção, bom trato. A atitude do cuidado pode provocar preocupação, inquietação e sentido de responsabilidade.”

Meio ambiente é na atualidade um conceito muito amplo, pois abrange a natureza natural e a cultural, ou seja, a própria sociedade. Compreende também os bens correlatos da natureza como a água, o solo, a flora, a fauna, as belezas naturais, ou os correlatos da sociedade como o patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arqueológico, transformados em atrativos turísticos. Resulta da interação dos níveis naturais, sociais, econômicos políticos e culturais. O meio ambiente como categoria científica pode ser compreendido como o meio global, o entorno natural, os objetos ou artefatos da civilização. É o conjunto de todos os fenômenos sociais e culturais que configuram e transformam os indivíduos e os grupos humanos. É no ambiente que ocorrem as relações sociedade-natureza. A relação do homem com a natureza implica as complexas relações entre os homens e entre estes e a natureza. Pode-se verificar que esses fenômenos estão submetidos a leis e forças diferenciadas: as leis sociais e as leis naturais. Há em nosso entorno, ou em qualquer paisagem, seja natural ou construída, uma estreita correlação entre todos os elementos naturais, sejam físicos, químicos ou biológicos e desses com os elementos culturais.

Embora a Ecologia seja uma ciência nova, muitos povos antigos já aplicavam seus princípios há milhares de anos. Cada vez que alguém se interessa em saber o que são as coisas que nos rodeiam e qual o papel que elas desempenham no ambiente, como elas se afetam ou são afetadas por outros or-

ganismos, está pesquisando sobre ecologia. Nessas observações pode-se ver que a complexidade é uma das características mais visíveis dos ambientes. Por complexidade se entendem os múltiplos fatores, energias, relações, inter-relações, que caracterizam cada ser ou conjunto de seres do universo. Tudo está em relação com tudo. Nada existe de forma isolada, mas co-existe e interexiste com os outros seres, formando a teia da vida que deve ser preservada. A natureza e o universo não constituem simplesmente um conjunto de objetos, mas uma teia de relações em constante interação. Toda essa complexidade deu origem a esse sistema dinâmico, aberto a novas interações, que é o meio ambiente.

Ilya Prigogine, Prêmio Nobel de 1977, demonstrou que a ordem se faz através de flutuações (ordem – desordem – nova ordem). A ordem e a desordem no universo nunca são estáveis, mas se alternam em busca de equilíbrio. É essa a lei e o mecanismo principal do processo de evolução em todos os domínios, nos campos energéticos, nos átomos, nas galáxias, nos sistemas biológicos, nas sociedades humanas, nas culturas e nas pessoas. O desafio de quem quer compreender o meio ambiente, ou mesmo o ecoturismo, é entender como funcionam esses sistemas.

Desde a década de 1930 a ecologia ampliou seu campo para as áreas econômica, social, urbana, política e humana. Portanto, pensar o meio natural ou a primeira natureza implica compreendê-la como uma segunda natureza ou a própria sociedade, com determinações econômicas, políticas e culturais. A ecologia é parte constituinte das ciências humanas, estuda as estruturas e o desenvolvimento das comunidades humanas em suas relações com os ambientes, suas conseqüentes adaptações, assim como os novos aspectos que os processos tecnológicos ou os sistemas de organização social passam a acarretar para as condições de vida em toda a biosfera.

A matéria e a energia são distribuídas de maneira econômica através de sistemas integrados de seres vivos e ambientes que formam os ecossistemas. “Foi o conceito de ecossistema que harmonizou a herança organicista com o reducionismo científico. Foi esse conceito que deu ao movimento ecológico uma dimensão quase espiritualista e uma credibilidade científica ao mesmo tempo. A Ecologia deixa as faculdades de biologia e migra para as consciências de todas as pessoas”, afirma Sachs (2000:124). Os ecossistemas passam a ser um tema de interesse de todos. Por ecossistema se entende um sistema de componentes abióticos e bióticos, do qual se formam os organismos, que estão estrutural e funcionalmente relacionados por processos físicos, químicos e biológicos.

Sutton y Harman (*apud* MOLINA, 1994:66) classificam os ecossistemas em *naturais não controláveis*, isto é, as montanhas, os lagos, as praias, e *naturais controláveis* ou os parques, os bosques; as áreas de proteção natural, os ecossistemas *produtivos* como as fazendas, os sítios, as chácaras, áreas naturais onde o homem trabalha de forma ostensiva; e os ecossistemas *urbanos* ou as vilas e as cidades onde é possível o estabelecimento de populações. Todos esses ecossistemas se encontram na biosfera, que é a região do nosso planeta que contém todo o conjunto de seres vivos, na qual a vida é permanente e plenamente possível, seja na litosfera, na hidrosfera ou na atmosfera. A manutenção da vida na biosfera depende da conservação das condições físico-químicas necessárias à composição e atividade dos seres vivos, inclusive do homem. É nesse meio físico, conhecido por ambiente ou habitat, em que vivem todos os seres vivos. Isso implica a presença de fatores e substâncias úteis e necessários à vida e de substâncias e fatores tóxicos, porque todas as atividades humanas modificam as características de estrutura e composições da biosfera, e deve existir um limite necessário para poder manter o equilíbrio entre as atividades humanas e as bio-

lógicas. Quando esse limite não é respeitado, os seres vivos, seja a fauna, a flora seja o próprio homem, passam a correr riscos. Algumas espécies não conseguem sobreviver quando o ambiente é modificado, entram em fase de extinção. Desaparecem os ecossistemas quando falta a qualidade do ambiente. O próprio homem sofre com as alterações que faz no ambiente, apresentando sintomas que caracterizam certas doenças físicas ou mentais.

O turismo tem se revelado, com raras exceções, altamente predatório dos ecossistemas naturais, em função do imediatismo consumista que transforma tudo em mercadoria. A implementação de infraestruturas pesadas e inadequadas, a ocupação desordenada do litoral, os mega projetos, a especulação imobiliária, a falta de educação ambiental e de educação para o turismo vêm contribuindo para agredir a natureza. De modo geral as atividades industriais, a agricultura, a pesca e o turismo exercem demandas conflitantes com o meio ambiente. A destruição de ambientes causados por padrões inadequados de uso do espaço para o lazer e para o turismo ou qualquer outra atividade compromete, muitas vezes, não apenas o espaço local, mas espaços remotos. É o caso da erosão costeira que se estendeu por quase todo litoral do Ceará.

Lembram Sung e Silva (1995:90) que *as tecnologias até hoje empregadas têm sido adequadas ao objetivo a que a sociedade capitalista se propõe: obter lucros cada vez maiores. A questão, portanto, não é falta de tecnologias alternativas, mas em que direção deve caminhar o sistema produtivo. Sem uma mudança nesse objetivo as tecnologias ecológicas jamais serão utilizadas. Portanto, fica difícil pensar em turismo com equilíbrio ambiental num modelo de desenvolvimento altamente contraditório como o nosso.*

Moraes (1994:53) comenta algumas posturas adotadas nas políticas e nos discursos relacionados ao meio ambiente que vale considerar em relação ao turismo. Uma dessas pos-

turas é a naturalista frente ao meio ambiente. Nessa visão o homem é apenas um fator de alteração do equilíbrio do meio; a relação é vista como do homem com o meio e não com a sociedade – por isso fala de ação antrópica. Trata-se de uma postura ingênua, pois qualquer uso da natureza é resultado de determinações econômicas e políticas. Uma segunda postura é a tecnicista. Se o naturalismo perde a dimensão social da questão ambiental, o tecnicismo dilui as implicações políticas de seu manejo – como se as soluções técnicas não envolvessem decisões políticas, interesses e perspectivas conflitantes. E uma terceira postura, que pode ser vista como a antítese da anterior, trata-se da visão romântica. Se o tecnicismo nega a dimensão política, o romantismo peca por uma excessiva politização, na maioria das vezes com fundamentações frágeis e inadequadas. Nas políticas de turismo identificam-se essas posturas bem definidas, assim como nas formas de cobranças da sociedade civil com o Estado. Destacam-se especialmente aqueles grupos que se posicionam terminantemente contra o turismo, acreditando que ele só saqueia a natureza, e os que admitem toda e qualquer transformação ambiental gerada pela alocação das atividades turísticas, acreditando que a tecnologia é capaz de corrigir qualquer problema. Não se justifica mais o otimismo tecnológico, nem a ilusão de poder barrar o turismo, como forma de preservar a natureza. Essas são duas posturas extremas e, portanto, perigosas. Daí porque se devem definir os critérios de uso de técnicas apropriadas aos contextos ambientais e sociais específicos, priorizar formas e modalidades de turismo mais condizentes com o tipo de desenvolvimento que se pretende implementar.

Sachs (1986:32) lembra que *“não se trata, como pretendem alguns, de salvaguardar a todo custo os ecossistemas naturais, mas de conceber os sistemas criados pelo homem como verdadeiros ecossistemas e de zelar no sentido de que a inserção dos mesmos nos ciclos ecológicos gerais se faça*

de forma a não alterar estes últimos". Os ciclos ecológicos podem servir de modelo para o sistema econômico. Não é mais possível pensar em retornar a práticas ancestrais, pois essas certamente poderiam não satisfazer, dada sua baixa produtividade. Daí a necessidade de pensar todos os sistemas de produção, da agricultura ao turismo, todos eles, de forma ecologicamente viável.

Os modelos de desenvolvimento ou de crescimento econômicos têm estressado e saqueado a natureza, exigindo cada vez mais produção e competição. O ideal é que cada lugar pense um modelo de desenvolvimento local. Diz Sachs (1986:130) que "a história jamais forneceu modelos que devam ser reproduzidos, mas sim antimodelos que é preciso superar. Para tanto, duas condições deverão ser respeitadas: a independência intelectual e a coragem política". Se falharmos a essa responsabilidade, as nossas pesquisas servirão de alibi e de cortina de fumaça ao ecocídio. Assim, o turismo precisa ter como base o conhecimento da dinâmica da natureza, a ecologia.

4. O turismo: de vilão a protagonista do meio ambiente

O turismo é uma atividade de lazer, que pressupõe o trabalho. É um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas, por uma diversidade de motivos, desde que nesse deslocamento haja essencialmente recreação, entretenimento, descanso, contatos culturais, relacionamentos pessoais e geração de novas amizades. Não importa qual o motivo que levou a pessoa a viajar, importa que, na viagem, teve oportunidade de realizar um pouco de lazer, descontraí-la e fazer seu entretenimento. O turismo é assim um tipo de lazer que exige viagem, mas que

exige, sobretudo, poder de consumo. Ele é um produto transformado em mercadoria, que precisa ser adquirido no mercado; portanto, assim como os demais produtos, é acessível a uns e a outros não, embora seja, em tese, direito de todos.

Quando uma pessoa viaja, tem oportunidade de conhecer novos ambientes, sejam naturais ou culturais, conhecer novos modos de vida ou culturas diferentes. Quem viaja para o campo em busca de turismo rural e de natureza vai entrar em contato com ecossistemas diferentes dos encontrados nas cidades. Por isso quem implementa o turismo seja na cidade ou no meio rural e natural também precisa compreender que essa atividade gera impactos positivos e negativos. Precisa saber gerenciar recursos de forma a evitar os impactos socioambientais indesejáveis.

Há, atualmente, uma infinidade de conceitos de turismo. Esses conceitos foram produzidos nas várias ciências que estudam esse fenômeno, como por exemplo: a geografia, a economia, a sociologia, a antropologia, sem falar dos conceitos gerados na própria ciência do turismo. Cada disciplina trabalha esse mesmo fenômeno, com abordagens diferenciadas, ou seja, cada uma vê o fenômeno pela mediação de sua teoria. Assim vamos encontrar conceitos economicistas, sociológicos, geográficos, antropológicos, conceitos voltados para critérios estatísticos e ainda conceitos oficiais, mais pragmáticos, originados nos órgãos de turismo. A complexidade da atividade vem sendo analisada nas diversas perspectivas das visões disciplinares no sentido de tornar o fenômeno mais lúcido e a atividade mais séria e mais respeitada. Assim, diz a Organização Mundial de Turismo (OMT, 1998:43) que existe “todavía un debate abierto para intentar a un concepto unívoco y estándar del turismo que quede reflejado en una definición universal”.

O conceito que a OMT tem adotado desde 1994 agrega todos os pontos positivos dos conceitos anteriormente produ-

zidos e formaliza os aspectos da atividade turística, como atividade econômica; portanto considera abordagens acadêmicas, mas prioriza aspectos pragmáticos que viabilizam a atividade. Lembra a OMT que o turismo “compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens para lugares diferentes de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano com fins de ócio, por negócio, e outras atividades”.

Para haver turismo tem que haver deslocamento de pessoas para fora de suas residências e a permanência nos destinos deve ter um período determinado de tempo. O turismo compreende desde os momentos da viagem até as atividades realizadas no destino assim como o percurso de regresso. A OMT (1995) “estabelece que o entorno habitual de uma pessoa consiste em uma certa área em redor de seu lugar de residência, além de todos aqueles lugares que visita frequentemente”. Portanto, o residente que se afasta para o lazer, por todo esse entorno, não é turista.

Para que haja turismo há que se conjugar o conjunto de elementos que condicionam a existência da atividade. Esses elementos são:

- *os turistas*, que formam a conhecida demanda, visto que eles utilizam os bens e os serviços turísticos;
- *a oferta*, que é formada pelo conjunto de produtos oferecidos aos visitantes, que vai dos atrativos naturais e culturais aos serviços direcionados aos turistas até a infra-estrutura de apoio ao turismo;
- *o núcleo receptor*, que é um lugar ocupado por uma população residente e é detentor da oferta turística. Os residentes, embora não sejam vistos como um dos elementos do sistema turístico, devem ser vistos como uma importante base de apoio; são eles os anfitriões, por isso devem ser incluídos nas políticas e nos planos turísticos. Atualmente, alguns países elaboram

- leis indicando o tratamento que o residente deve dar ao turista, como, por exemplo, rir para o visitante. Onde há a cultura do turismo, e a educação básica é a regra fundamental do comportamento do cidadão, não há necessidade desses artifícios constrangedores;
- *as operadoras de turismo*, ou seja, as empresas, as agências de viagens, as companhias de transportes, as instituições públicas e privadas que planejam, organizam e promovem o turismo.

O turista constitui a própria demanda. É uma pessoa que visita um lugar, que deseja conhecer as belezas da terra visitada, saborear da gastronomia e quer ser bem tratado. É visto como consumidor porque ele está comprando os serviços. Ele é, porém, mais do que um consumidor, ele não viaja só para comprar, mas para se deleitar, fazer amigos, curtir a vida. Turistas, visitantes e viajantes formam a demanda turística, mas cada um com uma especificidade. A OMT (1995) faz a diferença entre viajante e visitante. Viajante é qualquer pessoa que viaje entre dois ou mais países ou entre duas ou mais localidades do país em que reside habitualmente. Visitante é qualquer viajante relacionado com o turismo. “Paul Bowles (1949) nos oferece por exclusión, una definición muy original de turista: la diferencia entre un turista y un viajero es que mientras el primero piensa en regresar desde el mismo momento de su llegada, el viajero puede no regresar nunca. Intenta resaltar el espíritu aventurero y abierto a nuevas experiencias del viajero sin destino fijo, no sometido a los circuitos organizados del turismo moderno.” (OMT, 1998:46). Um visitante que permanece pelo menos uma noite no lugar visitado pode ser classificado como turista. Já aquele que não pernoita é classificado como visitante de um dia ou excursionista. Essa definição inclui os passageiros em cruzeiro, em iates, ou em trens. As motivações para as pessoas viajarem são muitas. Algumas ligadas à educação e

à cultura, como: saber como vivem e trabalham as pessoas de outros lugares, visitar monumentos, museus e ver peças de arte, conhecer melhor o mundo, compreender melhor os acontecimentos mundiais, assistir a eventos especiais culturais ou artísticos. Outras, por prazer, assim como para escapar da rotina diária e das obrigações, fazer aventuras, visitar novos lugares, buscar novas experiências, ter aventuras românticas. Também por saúde e entretenimento, para descansar e recuperar-se do trabalho, do estresse, praticar esporte. Além disso, para viajar com família, com amigos e parentes, visitar lugares de onde procede a família. Finalmente, por esnobismo, para falar dos lugares visitados e porque está na moda. Portanto, uma das maiores motivações na atualidade vem sendo aproveitar a natureza e assim surgiram o ecoturismo e os ecoturistas, os hóspedes da natureza.

A presença do turismo ou do ecoturismo no meio natural causa impactos nos ecossistemas devido principalmente à necessidade de implementação de serviços, equipamentos, alojamentos. A ocupação turística na natureza provoca uma série de desequilíbrios na bioecologia da região. “A turistificação das paisagens ou o processo de mudança de um lugar para adequá-la à função turística, na maioria das vezes, não consegue sincronizar o ritmo e o volume da exploração dos recursos com a capacidade que o meio oferece de suportar esta exploração” – diz Salva (1996:193).

Entre as principais ações perturbadoras do ambiente natural se podem citar:

1. A proliferação congestiva de construções de todo tipo para servirem de alojamentos e permanências – hotéis, pousadas, camping, caravanning, motéis, cafeterias, restaurantes, discotecas, piscinas, marinas e de zonas comerciais, que mudam a fisionomia do lugar, alterando a paisagem e modificando simultaneamente a flora e a fauna.

2. As vias de comunicação – estradas, caminhos, trilhas, portos, aeroportos, pistas, sinaleiras.
3. Os serviços sociais – religiosos, sanitários, policiais, culturais, informativos e comunicacionais.
4. O entretenimento paisagístico – atividades no meio natural com motivação cultural, recreativa: banhos, navegação, observação da natureza, interpretação ambiental, observações de animais e da vegetação, que causam ruídos, pisoteios, mutilações do tipo coleta de flores, conchas, peixes e aves.
5. O acúmulo de restos de comida e lixo deixados nos ecossistemas que eutrofizam os biótopos, e favorecem o aparecimento de moscas, baratas, ratos, o empobrecimento dos ecossistemas, desequilibrando a cadeia alimentar e produzindo muitas vezes o crescimento descontrolado de algumas espécies dominantes.
6. As aglomerações urbanas que podem anular o valor turístico da área, pois quase sempre vêm juntas com atividades industriais e comerciais.
7. A privatização de áreas que ficam impossibilitadas ao uso público.
8. E a especulação imobiliária que, na maioria das vezes, prejudica os residentes.

Contrárias às conseqüências negativas que desvalorizam as áreas turísticas, podem-se citar outras de caráter positivo, sobretudo se associadas a uma moderada intensidade de ocupação e a uma adequada regulação do turismo, como:

1. A construção de estradas de outros meios de comunicação que permitem um acesso fácil a lugares, antes mal relacionados geograficamente.
2. O cuidado com os parques florestais e as áreas de proteção ambientais que passam a receber melhor gestão, com indicação de usos adequados e possíveis.

3. A produção de leis que regulam o aproveitamento, uso e desfrute dos recursos renováveis e põem freio à tendência de privatizar áreas destinadas ao entretenimento público.
4. A realização de campanhas educativas e da educação ambiental, que leva residentes e turistas a mudarem a mentalidade depredadora e a assumirem a idéia de que a natureza e o meio ambiente são um patrimônio comum da humanidade inteira, contra a qual, de nenhum modo, deve haver atentado.
5. As medidas de polícia para evitar a poluição, as contaminações e as degradações.
6. A limpeza das praias.
7. A coleta seletiva de lixo.
8. O uso de materiais reciclados.

Toda atividade destinada a fomentar os fluxos turísticos dirigidos para a natureza deve ser precedida de estudos e análises ecológico-turísticos que indiquem um pleno conhecimento do estado em que se encontra o núcleo susceptível de se transformar em pólo ecoturístico. Dentro desses estudos devem ser indicados os aspectos físicos, as qualidades geoambientais dos lugares, as paisagens e os atrativos naturais que podem se transformar em atrativos turísticos, a qualidade das águas, os usos recreativos atuais e potenciais. Uma vez realizados esses estudos há que se elegerem, para cada caso, as ações mais adequadas.

Para alguns núcleos ecoturísticos faz-se necessário ditar normas restritivas que reduzam os fluxos para níveis compatíveis com a conservação da natureza. Em outros casos pode-se intensificar a afluência turística dada a sua capacidade de maior suporte de carga. Na atualidade, o turismo degradante passa a ser mal visto e, portanto redirecionado, surgindo como atividade preservacionista. Assim,

“as áreas de urbanização turísticas, quer nelas predominem hotéis, residências secundárias para veraneios, campings, constituem-se em locais para onde convergem elevados volumes de mercadorias e serviços para consumo e, por conseguinte, ocorrem importantes produções de dejetos sejam sólidos e líquidos.” (BARROS. 1998: 34)

Desta forma, são áreas de grandes impactos, ou de impactos esperáveis, dada a intensidade de uso. Contudo, no estágio atual do turismo, essas áreas tendem a ser recuperadas e é exigido um uso de conservação, sobretudo nas áreas de ecoturismo, em que o nível de exigência da maioria dos turistas e das empresas que vendem o produto turístico é bem maior. Assim o turismo tende a passar de vilão a protagonista do meio ambiente. Ambientes descuidados, poluídos, sujos e feios saem do circuito turístico ou não conseguem entrar.

5. O ecoturismo e os hóspedes da natureza

Ecoturismo é uma das mais prestigiadas modalidades de turismo deste novo período histórico, chamado pós-fordista, que coloca em segundo plano os projetos de massa, ou a produção em série, o turismo de massa, e prioriza a qualidade, o trabalho personalizado, flexível e de qualidade. É nesse contexto que ressurge o ecoturismo, respondendo às exigências da produção *just in time* e da chamada pós-modernidade. Trata-se de um turismo para pequenos grupos, realizado de uma forma mais personalizada, e que atende a estilos de vida que priorizam o homem e a natureza. Oferece ao homem uma alternativa mais autêntica de resposta às suas necessidades e expectativas, ou seja, uma experiência responsável, significativa e formativa, de grande significado, por ser capaz de en-

riquecer a existência humana. É uma viagem responsável, que procura evitar os impactos negativos sobre a ecologia, a cultura e a estética. Pode ser um turismo de conflito quando esses objetivos não estão claros. O que se busca é colocar o ecoturismo a serviço da conservação ambiental, do desenvolvimento, minimizando custos e maximizando benefícios. O ecoturista precisa pagar um alto preço por suas aventuras, pelos riscos que causa aos ambientes, quase sempre com danos. Esse preço elevado ajuda a diminuir o risco da descaracterização. Deve-se evitar a admissão de qualquer turismo ligado à natureza como ecoturismo, como querem muitos vendedores de pacotes turísticos.

Embora as origens do ecoturismo sejam mais evolutivas que revolucionárias, ele retorna na atualidade, com novas exigências. Afirmam Lindberg e Hawkins (1995:15)

“que os visitantes que, há um século chegaram em massa aos parques nacionais de Yellowstone e Yosemite foram os primeiros ecoturistas. Os viajantes pioneiros que se embrenharam por Serengeti há 50 anos e os aventureiros caminhantes do Himalaia que acamparam no Anapurna 25 anos mais tarde eram tão ecoturistas quanto os milhares que hoje fotografam os pingüins da Antártida, acompanham a migração em grupo de Belize ou dormem nas habitações comunitárias dos nativos de Bornéu.”

Conservar é usar racionalmente, é proteger. Preservar é não usar o recurso, é a proteção total. No ecoturismo deve haver além da conservação, essa proteção, o que equivale a apenas contemplar e observar a natureza. O lazer em áreas preservadas, com limitações de usos, por serem ecossistemas de grandes fragilidades, só pode proporcionar ao homem momentos de contemplação e oportunidade de encontro consigo mesmo.

O ecoturismo é uma modalidade de turismo dirigido a grupos especiais, evitando grandes concentrações e, sobretudo, integrando o turismo como atividade econômico-social ao meio ambiente natural. O ecoturista não é um turista qualquer, mas aquele turista que gosta de viagem para contato com a natureza, gosta de ver fauna e flora e de conversar com o povo visitado. O turista urbano que gosta de cidade grande não consegue curtir a natureza, se cansa rapidamente, no contato com a flora e a fauna. Quer ver a natureza apenas para registrar, muito rapidamente se aborrece com a rotina ou monotonia das paisagens e quer voltar. O ecoturista não, esse gosta de ver, observar a natureza, sabe valorizar a cultura local, ou o modo de vida das comunidades visitadas. “Possui elevada consciência ambiental, busca experiências únicas que mantenham os recursos ambientais e socioculturais, procura integração com as comunidades e tem a expectativa de que a atividade realizada venha contribuir para o desenvolvimento da região” (FERREIRA e COUTINHO, 1999:23). Portanto, o ecoturista é um tipo de turista especial. É aquele que não pensa apenas em separar seu tempo livre de seu tempo de trabalho, ou aquele que transforma seu tempo livre numa válvula de escape das tensões urbanas, mas uma pessoa que, por meio de experiências com o meio ambiente, dá sentido e conteúdo a sua vida e enriquece sua própria existência.

O ecoturismo é uma forma de valorizar o patrimônio natural, histórico cultural e a participação das comunidades locais. É o turismo motivado pela valorização ambiental e pela descoberta da natureza como valor estético transformado em ativo ambiental. Pode ser implementado como alternativa de inserir o turismo no modelo de desenvolvimento sustentável. É um tipo de turismo que pode ser realizado em áreas naturais protegidas, ou seja, em unidades de conservação ambientais, mas também em áreas naturais não reconhecidas como unidade de conservação, em lugares onde o visitante possa ter oportunidade de usufruir patrimônios naturais e culturais.

Por ecoturismo deve-se entender “a atividade de lazer voltada para a valorização do ócio, em que o homem busca, por necessidade e por direito, a revitalização da capacidade interativa e do prazer lúcido nas relações com a natureza”. É assim que Quintão (1990:33) entende essa atividade que deve ser inserida em um modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável. O ecoturismo é uma atividade de baixo impacto ambiental, realizado por pequenos grupos, com possibilidade de sustentação econômica para as unidades de conservação ambiental, uma alternativa para as economias locais que desenvolvem agricultura familiar, extrativismo, pesca artesanal e outras atividades ligadas à natureza. É o turismo que atende às exigências da ecologia, integrando lazer, cultura e natureza. É uma atividade de lazer voltada à valorização do ócio e da natureza, quando o homem busca por necessidade e por direito a revitalização da capacidade de interpretação ambiental, do prazer lúdico nas relações com a natureza.

Os recursos naturais ou “ativos naturais” segundo Tolmasquim (1998:324) “designam a classe de bens que não são produtíveis pelo homem. Alguns são bens públicos, ou bens de consumo tipicamente não-rivais, de maneira que o consumo de um bem por um indivíduo não impossibilita que outra pessoa também o consuma, ou seja, todos os membros do grupo podem compartilhar simultaneamente dos mesmos benefícios. A exclusão nestes casos é indesejável e muitas vezes impraticável”. Um exemplo de consumo de bens públicos é o do ar que respiramos e das paisagens naturais para o uso no turismo ou ecoturismo. No ecoturismo precisa haver a gestão dos recursos naturais, que implica a luta contra o desperdício, as formas e as estruturas de consumo, a durabilidade dos bens, a ordenação do território, a organização das atividades econômicas e a escolha das tecnologias empregadas. Deve haver sempre uma avaliação das técnicas utilizadas, dos impactos sociais e ecológicos, seja pelo volume de recursos

afetados, seja pela mudança que poderá provocar nas estruturas socioeconômicas e nos estilos de vida locais. Deve ser estudada a fragilidade ecológica da área aonde o turismo irá se implantar, a fim de evitar comprometê-la.

O turismo copiou os mesmos erros do modelo econômico, da economia de mercado: concentração, lucro, ganância, privatização, segregação e degradação. E isso terminou por desgastá-lo. Portanto, é preciso atentar para o que diz Good (apud Lindenberg e Hawkins, 1999:207): “para se aproximar da natureza e começar a compreender seus segredos, é preciso abandonar as formas, as texturas e o aspecto dos produtos industrializados e ignorar as flutuações do mercado imobiliário”. O ecoturismo foge ao padrão do turismo tradicional, fordista e constrói um padrão orgânico, solidário.

O mercado não tem tido condições de regular o uso do meio ambiente e, portanto, o valor de uso que cada indivíduo atribui ao meio ambiente não tem representado um valor que os empresários do turismo tenham considerado. Ou seja, existem valores ambientais relacionados à própria existência da natureza e ao simples valor de uso que não são captados pelos agentes econômicos que visam apenas ao valor de troca, à maximização do lucro e ao imediatismo. Nesses casos, faz-se necessária a intervenção governamental. E quando essa intervenção não aparece, porque muitas vezes os governos estão aliados à visão empresarial, a sociedade é que deve atuar. Assim, as políticas públicas ambientais terão que administrar os conflitos de interesses entre os consumidores do meio ambiente e o restante da sociedade.

Afirma Sachs (1986:134) que “faltam indicadores apropriados para monitorar a ‘taxa de exploração da natureza’ e a incorporação no fluxo no PNB do estoque de recursos não renováveis, assim como para descrever os custos humanos, psicológicos e sociais do crescimento econômico”. No ecoturismo e em outras atividades econômicas esses custos não têm

sido computados. As descaracterizações das paisagens, os aterros dos manguezais, a poluição das praias, a contaminação das águas, a desativação das profissões tradicionais dos núcleos turísticos, como a pesca, a agricultura ou a marginalização do homem do processo de desenvolvimento não têm sido computados. Há que se fazer uma avaliação desse tipo de desenvolvimento e as populações locais envolvidas nesses processos são as mais indicadas para fazerem essa tarefa.

No ecoturismo há um contato direto do visitante com a natureza, para uma interpretação ambiental, oportunidade em que o ecoturista observa os fenômenos da natureza, conhece melhor essa dinâmica e recupera o sentimento perdido de também pertencer à natureza. Abandona a idéia de dominar a natureza e assume a postura de integrar-se a ela. Vivencia uma prática ecológica de interação com a natureza. Assim, ecoturismo é a relação prática da ecologia com o turismo. Ecoturismo é uma viagem que conjuga os princípios da ecologia com os princípios do turismo. A essência do turismo é o entretenimento ou o lazer e a essência da ecologia é a conservação ambiental. Portanto, no ecoturismo deve existir uma viagem para o entretenimento ou lazer em contato com a natureza, conservando-a.

A Embratur (1994:19) conceitua o ecoturismo “como um segmento da atividade turística que utiliza de forma sustentável o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem estar das populações envolvidas”. A Embratur deixa clara a intenção do ecoturismo: formar a consciência ecológica e promover o bem estar das populações visitadas. O ecoturismo ressurgiu exatamente com as críticas ao modelo de desenvolvimento capitalista, após a tomada de consciência de que o planeta corre perigo e de que é possível construir outros tipos de desenvolvimento. A tomada de consciência dos problemas am-

bientais aparece como causa e sintoma dessa mudança na forma de pensar a natureza, exigindo mudanças nas atividades humanas. Surge assim, essa nova proposta de turismo, que acredita na dimensão socioambiental, com a intenção de harmonizar a gestão racional do ambiente. O ambiente é, na realidade, uma dimensão do desenvolvimento e isso passa a ser básico para o desenvolvimento do ecoturismo.

A economia do meio ambiente se desenvolveu conforme Barde (1992 apud Tolmasquim 1998:326), principalmente, “em direção à elaboração de técnicas de valoração em termos monetários dos problemas do meio ambiente e da aplicação da análise custo benefício”. Essa análise deve julgar a validade econômica dos projetos de ecoturismo e, segundo Tolmasquim (1998:327), “deve corrigir os preços dos bens e serviços comercializáveis a fim de que eles possam refletir as raridades e as preferências, avaliar monetariamente os efeitos fora do mercado para levar em conta a totalidade dos fatores de utilidade”. Nessa linha de raciocínio, o ecoturismo é sempre visto como oportunidade para valorar as paisagens cênicas e os chamados benefícios são as justificativas para os impactos. Os benefícios são sempre considerados de maiores pesos. Raramente se verifica o contrário e dificilmente se deixa de implementar atividades por causa da conservação do meio ambiente. Os empresários sempre encontram razões para justificar os usos do meio ambiente.

O certo é que a fragilidade das teorias e explicações científicas e, sobretudo, dos instrumentos de intervenções contribuiu para ampliar os impactos da crise ambiental. A problemática do meio ambiente não pode ser restringida às questões ambientais. Também não é mais possível estimular apenas a produtividade e a competitividade, sem considerar os efeitos poluidores do meio ambiente e devastadores da estrutura social. Os atuais modelos de desenvolvimento pedem modificações

rápidas e estruturais que considerem as relações dos homens entre si e com a natureza. Daí, Quintão (1990:33) lembrar que

“a integração entre o turismo e o meio ambiente deve ter um sentido profundamente ético e pedagógico: os recursos naturais estão disponíveis para o benefício também do homem, que ao fazer uso deles tem a responsabilidade de conservá-los, não apenas porque outros desejarão fazer o mesmo, mas, e principalmente, porque os ecossistemas naturais são frágeis, e sua renovação em alguns casos se dá ao longo de milhares de anos, quando determinados fatores não se perdem definitivamente.”

A ecologia passa a ser a base e a estrutura dessa nova forma de turismo. O ecoturismo é um tipo de turismo que tem lugar em ecossistemas ou ambientes naturais, que está orientado a favorecer conhecimento e aprendizagem sobre a natureza. É possível distinguir alguns tipos básicos de instrumentalização e operacionalização de ecoturismo.

Um deles surge como uma opção a mais para os turistas tradicionais. Os turistas que gostam de praia, de turismo urbano, podem escolher um dia, uma excursão ecoturística a uma serra, um parque, embora nos outros dias prefiram selecionar atividades próprias do turismo de massa, porque é desse que eles gostam. Na realidade a motivação principal desses turistas não se relaciona com o ecoturismo. O ecoturismo é apenas mais um tipo de consumo, uma nova ou diferente oferta, um produto a mais no mercado tradicional.

O segundo modelo de ecoturismo é uma opção para turistas especiais, os amantes da natureza, os ecoturistas e não simplesmente turistas. Tem lugar em espaços naturais protegidos, são visitados por turistas com motivações ecológicas, relacionadas com o funcionamento dos ecossistemas, que vão em busca de observações, aprendizagem e desenvolvimento pessoal.

Exige das empresas guias altamente especializados, capazes de explicarem a dinâmica da natureza e dos ecossistemas visitados. É um tipo de turismo que exige uma base científica e banco de dados para disponibilizar informações. Portanto, é um tipo de turismo que não pode ser dirigido a mercado massivo. Esse é o ecoturismo autêntico. Exige também suporte como alojamentos, transportes, planejamento e marketing, mas com características e controles especiais. É sempre um turismo mais caro que o turismo de massa, e as taxas pagas devem servir para a manutenção dos ecossistemas. Essas altas taxas devem ser pagas sem reclamação, porque se sabe que elas se reverterão em cuidados e zelos pela proteção ambiental.

Um terceiro modelo trata-se apenas de um rótulo, que é dado a qualquer turismo tradicional de massa, realizado em áreas naturais e até culturais, apenas com fins comerciais. O ecológico utilizado nesses tipos de pacotes tem apenas a pretensa função moralizante de que fala Yázigi.

Assim, há duas idéias bem claras a respeito do ecoturismo. A primeira remete a um conjunto de princípios aplicáveis a quaisquer viagens que se relacionem com a natureza, de uma forma mais livre; e a segunda remete a um maior rigor no contato com a natureza, ao ecoturismo propriamente dito. Assim, o ecoturismo pode ser realizado com interesses variados. Por exemplo, com turistas curiosos, que apenas querem ver a natureza de forma rápida, pois não estão dispostos a gastar energia e tempo vendo natureza, animais e plantas. Ou com outro grupo de turistas que possui conhecimento especializado, interesse pelas unidades de conservação ambiental, está disposto a fazer exercício físico e ter uma permanência maior na área visitada, para ter mais tempo de perceber a paisagem. O ecoturismo de rótulo nem deveria ser chamado de ecoturismo, porque se trata apenas de um apelo ideológico ao verde.

Os estudos sobre o tema levam a definir como turismo ecológico todo e qualquer turismo, seja urbano ou de massa,

seja de natureza ou áreas urbanizadas, desde que conserve os ambientes visitados, que evite degradar e poluir as cidades, procure conservar ruas, praças, museus, áreas visitadas. E como ecoturismo o turismo em contato com a natureza, podendo ser realizado de forma branda ou rígida. O rígido seria o ecoturismo propriamente dito.

Figueiredo (1999:56), estudando o ecoturismo na região norte, sobretudo, na Amazônia, lembra que nessa atividade “se tem que considerar a localização das áreas para essa prática, que devem ser distantes do meio urbano/industrial; devem-se planejar os roteiros e as atividades como: observar, fotografar, visitar, proteger, conservar, conscientizar, reunidas sob o nome de Educação Ambiental”. Elizabeth Boo (1992:7) mostra algumas vantagens do ecoturismo afirmando que “através dele se têm criado áreas de proteção, parques e reservas, bem como a ampliação dos fundos para investimento e proteção dessas áreas. Tem surgido diversão e lazer para os residentes locais, fixando essa população no meio rural, por criar mais contato e empregos, como também a própria revitalização de certas zonas rurais e a reabilitação e a proteção ao patrimônio”. O ecoturismo tem proporcionado a educação ambiental à população local e aos turistas alertando para os riscos que correm os ecossistemas e afirmando a identidade cultural dos residentes.

O ecoturismo exige equipamentos específicos como trilhas interpretativas, mirantes, guias especializados, pequenos grupos, áreas conservadas e protegidas, cumprimento e respeito aos princípios da sustentabilidade, experiência agradável de vivência com a natureza, sistema administrativo com gestão da unidade de conservação. Integra equipamentos turísticos ao meio ambiente mediante uma arquitetura adaptada como, por exemplo, os lodges, hotéis de selva, pousadas flutuantes, barcos turísticos, centro de pesca, delimitação de áreas de mergulho aquático, fluvial e náutico, dentre outros.

A interpretação ambiental é uma técnica didática, flexível e moldável às mais diversas situações ambientais, que busca explicar os fenômenos da natureza para os ecoturistas em linguagem adequada e acessível, utilizando os mais variados meios auxiliares para esse fim. É realizada com o apoio de biólogos, geógrafos, ou profissionais da ciência da natureza que assistem ao ecoturista de modo sutil, ajudando na interpretação, no entendimento, na cognição das paisagens, de modo que a vivência seja uma experiência rica e sobretudo agradável. Contudo, o ecoturismo quer realizado em áreas protegidas legalmente, quer em áreas que não possuem nenhuma proteção oficial, deve ser controlado pelos governos, empresas privadas, comunidades locais, organizações não-governamentais, para evitar impactos ambientais e sociais.

Referências Bibliográficas

- BARRETO, Margarita. *O grand tour revisitado*. In: CORIOLANO, Luzia Neide M.T. Turismo com ética. Fortaleza: FUNECE, 1998.
- BARBIERI, J. C. *Desenvolvimento e meio ambiente*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BARROS, N. C. Crócia de. *Manual de geografia do turismo*. Meio ambiente, cultura e paisagens. Recife: Ed. Universitária UFPE, 1998.
- BENEVIDES, Ireleno P. Planejamento governamental do turismo: meio ambiente construído e desenvolvimento no Nordeste. In: LIMA, L. C. *Da cidade ao campo: a diversidade do saber-fazer turístico*. Fortaleza: FUNECE-BNB, 1998.
- BOFF, L. *Saber cuidar*. Ética do homem – compaixão da Terra. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BOO, Elizabeth. O planejamento ecoturístico para as áreas protegidas. In: LINDENBERG, K., HAWKRINS, Donald.

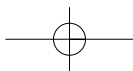
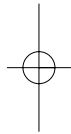
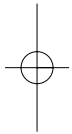
- Ecoturismo: um guia para planejamento e gestão*. São Paulo: Senac, 1995.
- CAVALCANTI, A. P., BRITO, E., RODRIGUEZ, J. M. M. O meio ambiente: histórica contextualização. In: CAVALCANTE, Agostinho B. *Desenvolvimento sustentável e planejamento*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 1997.
- CARNEIRO SOBRINHO, Raimundo N. O turismo e o desenvolvimento econômico. Fortaleza: BNB, 1995. (Inédito).
- CASTRO, Cláudio de M. *Educação brasileira: consertos e remendos*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.
- CORIOLOANO, Luzia Neide M. T. *Do local ao global: o turismo litorâneo cearense*. Campinas: Papirus, 1998.
- _____. Turismo e degradação ambiental no litoral do Ceará. In: LEMOS, Amália, I. G. *Turismo: impactos socioambientais*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- DORST, Jean. *Antes que a natureza morra*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- EMBRATUR. *Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo*. Brasília: Embratur, 1994.
- FERREIRA, L. F., COUTINHO, M. do Carmo B. Capacitação profissional em planejamento estratégico para o ecoturismo. *Turismo em análise*, v. 10, n. 2, nov. 1999.
- FIGUEIREDO, Silvio L. *Ecoturismo, festas e rituais na Amazônia*. Belém: NAEA / UFPA, 1999.
- GOVERNOS dos estados do Nordeste. *Iniciativa pelo Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento competitivo*. Brasília, set. 1997.
- LINDBERG, Kreg, HAWKINS, Donald. E. *Ecoturismo: um guia para planejamento e gestão*. Tradução: DARIN, Leila Cristina. São Paulo: Sena, 1995.
- MOLINA, Sérgio E. *Turismo y ecología*. México: Trillas, 1994.
- MORAES, Antônio Carlos Robert. *Meio ambiente e ciências humanas*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- ORGANIZACIÓN Mundial del Turismo. OMT. *Introducción al turismo*. Madrid: OMT, 1998.

- _____. *Recomendaciones sobre estadística del turismo*. Madrid: OMT, 1996.
- _____. *Concepts, definitions and classifications for tourism statistics: a technical manual*. Madrid: OMT, 1995.
- QUINTÃO, Aylê F. *Ecoturismo: uma alternativa do novo modelo de desenvolvimento*. Boletim Brasil Florestal, n. 69. Primeiro Semestre, 1990.
- SACHS, Wolfgang. *Meio ambiente*. In: SACHS W. Dicionário do desenvolvimento. Tradutores: Joscelyne V. L. M., Clasen, J. A., Gialokai, S. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento, crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SALVA, P. *Las implicaciones socioculturales del turismo en el mar Mediterráneo*. In: LEMOS, A. I. Turismo e impactos socioambientais. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SILVA FILHO, Guerina E. *100 anos de deseducação*. Revista Economia e Mais, ano III, n. 27, Fortaleza, maio 1999.
- SOUZA, Marcos José Nogueira de. *Nordeste brasileiro: contextualização geoambiental e impactos no equilíbrio da natureza. Nordeste, turismo e meio ambiente*, João Pessoa: UFPB/AGB, 1997.
- SUNG, Jung Mo, SILVA J. C. *Conversando sobre ética e sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- TOLMASQUIM, M. T. Economia do meio ambiente: forças e fraquezas. In: CAVALCANTI, Clovis. Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Editora Cortes / Fundação Joaquim Nabuco, 1998.
- VERNIER, Jacques. *O meio ambiente*. Campinas: Papyrus, 1994.
- VOGELER, Carlos, HERNADEZ, Enrique Armana. *Estructura y organización del mercado turístico*. Madrid: Centro de Estudios Ramón / Areces. S.A, 1997.
- YÁZIGI, Eduardo. *Turismo: uma esperança condicional*. São Paulo: Plêiade, 1998.

Resumo

O artigo mostra as oportunidades de um desenvolvimento sustentável através da educação e do ecoturismo no Nordeste, com uma abordagem sobre os incentivos ao turismo. A questão do ecoturismo é apresentada como alternativa ao turismo predatório, ligado à educação ambiental e alerta aos turistas sobre os riscos que correm os ecossistemas, além de afirmar a identidade cultural da população local.

Trata-se do turismo motivado pela valorização ambiental e pela descoberta da natureza como valor estético transformado em ativo ambiental. É um tipo de turismo que pode ser realizado em áreas naturais protegidas, mas também em áreas naturais não reconhecidas como unidade de conservação, em lugares onde o visitante possa ter oportunidade de usufruir patrimônios naturais e culturais. Por causa disso, conclui-se que o ecoturismo deve ser controlado pelos governos, empresas privadas, comunidades locais, organizações não-governamentais, para evitar impactos ambientais e sociais.



A reforma agrária no Nordeste: o caso do Maranhão

LUIS ANTONIO CÂMARA PEDROSA

Introdução

O Nordeste brasileiro sempre representou um desafio permanente para os inúmeros programas governamentais que visam a uma política de desenvolvimento para a região. Aqui o enigma da desigualdade regional assume contornos cruéis, em que pese a riqueza do povo e de sua cultura e o enorme potencial de seus recursos naturais, quase sempre interpretados como óbices intransponíveis ao desenvolvimento regional.

Com a SUDENE, criada em 1959, as estratégias de desenvolvimento para a região foram elaboradas a partir da necessidade de modernização do parque industrial nordestino, através da implantação de empresas, com incentivos governamentais. O crescimento da economia esboçado nos anos seguintes correspondeu, contraditoriamente, ao aumento da pobreza e da fome no Nordeste, demonstrando nuances de incompatibilidade entre o crescimento sistemático da economia e os índices negativos de qualidade de vida da população rural e urbana.

Em que pese, nos últimos anos, o redirecionamento das políticas públicas para programas de combate à pobreza rural¹ no Nordeste, a concentração da terra e da renda persistiram como emblemáticas para a região. Nos anos 90, talvez como resposta ao problema, surgiram vários fóruns no Nordeste, constituídos sobretudo pelo movimento sindical² e por ONGs, como espaços de formulação de propostas alternativas para o desenvolvimento rural sustentado da região, a exemplo do Projeto Áridas e o Plano de Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro.

Nas entrelinhas das respostas que emergem da sociedade civil inscrevem-se os contornos de uma proposta de reforma agrária diversificada e sustentada, como instrumento de desenvolvimento e geração de emprego e renda.

Entender as necessidades da mudança de rumos na reforma agrária nordestina é apenas um viés da constatação dos equívocos praticados neste setor. Os modelos aplicados são muitos e não é esta a oportunidade para inventariar todas as debilidades das ações de reforma agrária para a região.

Preferimos nos ater a alguns aspectos desta intervenção, freqüentemente subestimados, senão esquecidos e ignorados pelos planejadores do Estado. De forma geral, a reforma agrária tem sido imposta, de forma monolítica, como se houvesse unidade inflexível da realidade social a que se destina. Tendo por parâmetro o Estado do Maranhão, pretendemos discorrer sobre alguns elementos que nos fazem crer como pertinentes a uma política pública reformista que leve em consideração peculiaridades regionais imprescindíveis ao desenvolvimento local sustentado de comunidades camponesas

1. Podemos citar o Polonordeste, o Projeto Nordeste e o PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural).
2. No âmbito do Movimento de Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), o eixo central de toda e qualquer discussão de desenvolvimento para o país parte de um "projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável.

nordestinas. Isto no sentido de flexibilizar limites entre estados, cujas características culturais do povo e das tradições de uso dos recursos naturais expandem-se para além dos marcos geográficos de jurisdição.

A princípio, traremos a este debate gigantesco, simplesmente, os enfoques jurídicos (mecanismos de concentração e de acesso à terra); culturais (tradições de apropriação do solo, experiências produtivas, multidiversidades identitárias e sustentabilidade dos recursos naturais).

Tais elementos serão indispensáveis à implantação de uma nova reforma agrária, capaz de não apenas apontar para o desenvolvimento, mas principalmente para alterar significativamente os indicadores sociais da região, tendo por fundamento o resgate da cidadania e das potencialidades dos recursos naturais corriqueiramente subestimados por parte dos planejadores estatais.

O Maranhão, pelo seu potencial hídrico, pelas suas condições geológicas e geomorfológicas de território (com predominância dos chapadões e chapadas por toda porção meridional), pelos solos de baixa fertilidade natural, mas com potencial agrícola (cerca de 32% do território), e aspectos transacionais de florestas da região Norte e Nordeste pode constituir-se em laboratório criativo para uma experiência de reforma agrária, sob a ótica de novos paradigmas desenvolvimento.

1. Os fundamentos históricos comuns da concentração fundiária brasileira

A segunda metade do XIX encontrou o sistema agrário-exportador e o regime escravista no Brasil em franco declínio. O preço do algodão continuava despencando e somente conheceu uma ligeira recuperação com a Guerra de Secessão Norte-Americana (1861-1865).

Com o recrutamento de forças para a Guerra contra o Paraguai, aprofundou-se a crise de autoridade dos senhores da terra e multiplicaram-se as fugas e as insurreições. No Maranhão, as “correrias” intensificaram os saques e os assaltos, causando o pânico e a insegurança aos senhores dos engenhos (ARAÚJO, 1994).

A Lei de Terras n.º 601, de 1850, emergiu diante de uma conjuntura de inevitável esfacelamento do sistema escravista, prenunciando a grande crise na oferta de mão-de-obra que se imporá aos grandes proprietários. Ainda no limiar da crise dos preços do algodão e do açúcar, a Inglaterra conseguira arrancar da Coroa Portuguesa, por intermédio do Tratado de Aliança (1810), o compromisso de promover a abolição gradual do tráfico de escravos (FREITAS, 1982:77). Além deste compromisso formal, foram celebrados vários outros, como o Tratado de Viena, de 22 de janeiro de 1815, e sua Convenção adicional, de julho de 1817.

É importante salientar que, no ano de 1819, a Inglaterra iniciou as capturas de navios negreiros. Os escravocratas brasileiros resistiam às investidas inglesas e, em 1822, assumiram o controle do Estado por intermédio da Independência. Contudo, em troca do reconhecimento da Independência do país por parte da Inglaterra, tiveram que assistir o Imperador assinar a Convenção de 23 de novembro de 1826, que comprometia o país a tratar o tráfico como pirataria (FREITAS, 1982:89).

Em 7 de novembro de 1831, foi promulgada a lei que proibia a importação de escravos. Segundo o novel estatuto jurídico, os infratores deveriam ser julgados por um júri composto de proprietários de escravos – o que explica a ausência absoluta de jurisprudências sobre o tema. Contudo, com a aprovação na Inglaterra do Bill Aberdeen, em 1845, cinco anos depois, a marinha inglesa passou a fazer a repressão do tráfico negreiro em águas brasileiras, por sua própria conta.

Como ensina o historiador Décio Freitas, a lei de 4 de setembro de 1850, que proibia o tráfico negreiro, foi votada pelo Parlamento brasileiro sob os estampidos dos canhões ingleses (FREITAS, 1982:95). A Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras) foi promulgada no ensejo desesperador de uma nova doutrina de colonização em que a conjuntura política internacional impunha a sobrevivência das elites sem o braço escravo.

Com efeito, a partir da vigência dessa Lei, findou-se o regime de posses no Brasil e impôs-se a aquisição das terras devolutas do Império mediante a compra. O novo regime do trabalho livre impunha não somente uma política de importação de mão-de-obra, como também a manutenção do emergente meio de produção (a terra) nas mãos dos mesmos privilegiados. Assim, colonos e escravos libertos seriam obrigados a constituir a força de trabalho necessária aos grandes estabelecimentos agrícolas, pelo obstáculo do preço mais elevado à aquisição das terras devolutas do Império (ALMEIDA, 1983:131).

Deserdados desde sempre do sistema com o qual acertavam contas em movimentos insurrecionais localizados, os camponeses continuaram a buscar as terras virgens. No Maranhão, a fusão de grupos camponeses oriundos de trajetórias e tragédias distintas afirmou novas estratégias de resistência na posse, provadas durante mais de século. Quando chegou a abolição formal da escravatura, grandes contingentes de posseiros povoavam os domínios das fazendas, cujos limites se permitiam entrever nos antigos marcos das Sesmarias falidas.

Em 13 de maio de 1888, os bardos anunciavam o regime de trabalho livre. Porém, entre rimas e estrofes dos cânticos à liberdade, poucos vislumbravam o engodo: as terras foram aprisionadas. Morre uma lei escravista, nasce outra.

Sob o signo da concentração fundiária e ainda preso aos destinos impostos por uma visão da conquista, o país seguiria

caminho diferente daquele cujo modelo de distribuição de renda fundiária nunca pretendeu sequer arremedar. Uma lei norte-americana do mesmo período histórico libertou as terras, criando uma vigorosa classe de pequenos proprietários, dentre eles os chamados *black farmers*, que haviam lutado na Guerra de Secessão.

2. As identidades étnicas e as tradições de apropriação dos recursos naturais

As experiências dos diversos grupos étnicos que compõem o multifacetário conjunto de agrupamentos sociais que habitam o campo são freqüentemente desprezadas, eis que consideradas primitivas ou atrasadas, fadadas ao inevitável desaparecimento. Contudo, suas contribuições à discussão do uso sustentado dos recursos naturais parecem atravessar incólumes os sucessivos planos de reforma agrária ocorridos no país.

Os vínculos societários das comunidades tradicionais desafiam permanentemente planejadores neoliberais e coletivistas apressados. A estrutura secular da unidade de produção camponesa oferece novos desafios à globalização dos mercados, na medida em que, fragilizada, ameaça os resultados esperados e desestrutura intervenções oficiais em curso.

Se a conquista ibérica supôs dominado o território com a tentativa de destruição dos símbolos indígenas, fracassou horrivelmente pela subestimação do potencial de resistência e de renovação desses antigos símbolos na conformação das novas identidades, em igual medida, refratárias à dominação. Da mesma forma, a reforma agrária assume, por vezes, a dimensão de um conquistador espanhol ou português a quem o silêncio da comunidade estupefata é a única possibilidade de resistência.

2.1 Os índios

A tragédia indígena teve início com o plano de expansão territorial da Coroa Portuguesa. Os territórios das aldeias passaram a ser intrusados e os índios foram escravizados por longos anos, até a definitiva implantação da escravidão africana. Da escravidão, com os bandeirantes, à catequese, com os jesuítas, institucionalizou-se o genocídio.

Quando os jesuítas, que chegaram ao Maranhão a partir de 1625, desviaram-se dos “objetivos estratégicos da colonização” – assegurar fronteiras e “civilizar” os índios – foram expulsos. E a colonização realmente concretizou seus objetivos: de cerca de 250.000 índios que se calculava existentes no Maranhão em 1612, hoje estima-se que existam menos de 12.000 (CEDI, 1984:37).

Das quinze áreas indígenas do Maranhão, seis estão incluídas hoje no chamado “corredor Carajás”, uma extensão de terras que se estende por uma faixa de 10 milhões e 500 mil hectares ao longo da ferrovia Carajás, de Marabá até São Luís.

As áreas indígenas restantes estiveram no cerco de um grande projeto agrícola, que é parte do programa Polonordeste coordenado pela SUDENE, com incentivo do Banco Mundial, consistente em 50.667 km². Abrange a Baixada Maranhense, o Mearim-Pindaré, Alto Turi, além do Baixo Parnaíba (CEDI, 1984:130).

A reserva Krikati foi a última das áreas do Corredor Carajás a ser demarcada, mas ainda vive mergulhada em inúmeros conflitos com fazendeiros da região. Contudo, apesar de demarcados, os territórios indígenas no Maranhão são constantemente intrusados por madeireiros, empresas agropecuárias e lavradores sem terra, empurrados pela violência da concentração fundiária do Estado.

A área indígena do Alto Turi, habitada pelos Urubu-Kaapor, está sendo sistematicamente invadida e depredada por

posseiros da região de Imperatriz, por fazendeiros e madeireiros, principalmente da região de Açailândia e Paragominas. Outras invasões estão ocorrendo na área indígena de Caru, no município de Bom Jardim (BOMBIERI, 1998:67-72).

Mais recentemente, a área indígena Awá-Guajá vem sendo seriamente ameaçada por empresas agropecuárias que reivindicam uma vasta extensão de terras incidentes no território indígena. A demarcação, por obra de uma decisão judicial, ainda agita a região, palco de interesses conflitantes de pequenos posseiros, mineradoras e grandes empresários.

O extermínio não é velado. Perambulam índios pelos centros populacionais vizinhos aos seus territórios, exibindo a miséria e o flagelo do alcoolismo, da prostituição e das doenças que hoje se abatem sobre os verdadeiros donos das terras brasileiras. Somente os Tenetehara, os Canela, os Krikati e os Gavião sobreviveram à colonização no estado.

Em que pese o esforço da conquista na destruição das identidades étnicas indígenas, o estado é profundamente marcado pela forte contribuição indígena na formação do campesinato das regiões de colonização antiga, sobretudo. Os atributos identitários indígenas estão presentes no uso e na apropriação do solo, como também nas práticas extrativistas,³ de caça e de pesca, influenciando estratégias seculares de sobrevivência e arraigados vínculos societários.

2.2 *Os quilombolas*

A unidade básica de produção do sistema escravista era o engenho. As grandes fazendas conheciam como limite ape-

3. Estima-se que, somente do extrativismo do babaçu no Maranhão, sobrevivam cerca de 25 mil quebradeiras de coco. Outro percentual significativo de trabalhadores rurais complementa sua renda através do extrativismo da palha da carnaubeira (palmeira nativa) e dos frutos do cerrado.

nas as áreas de fronteira cobertas por matas. A escravaria, é evidente, se concentrava nas fazendas de algodão e arroz, mais tarde, nas de açúcar, situadas nos vales dos rios Itapecuru, Mearim, Pindaré e na Baixada Ocidental.

Segundo Assunção (1996:433-466), a Província do Maranhão pode ser considerada uma sociedade escravista tardia. Às vésperas da Independência, o estado apresentava a mais alta porcentagem de escravos do Império (55%) (ASSUNÇÃO, 1996:434). Com efeito, a Companhia do Comércio do Grão Pará e Maranhão (1755-1777) iniciou o tráfico que se intensificou cada vez mais nos anos seguintes.

Nessa época, não havia uma zona intermediária, povoada por uma população livre, entre a fazenda e as matas. A frente de expansão era a própria fazenda que, por consequência, sofria freqüentes ataques de índios e quilombolas. Como ensina Assunção, “a constituição de frentes camponesas, avançando para dentro da fronteira é um fenômeno mais recente, do qual os quilombolas podem ser considerados, a justo título, os precursores” (ASSUNÇÃO, 1996:434).

Farta documentação (periódicos, relatórios de presidentes de província, ofícios delegados, correspondência de autoridades) comprova a enorme quantidade de ocorrência de quilombos no Maranhão, por todo o século XIX. Contudo, sabe-se que existiram desde o final da centúria anterior.

Mais numeroso no Maranhão era o quilombo de pequeno porte, composto por reduzido número de famílias, para facilitar, decerto, a fuga e o ocultamento. Por conseguinte, são mais freqüentes os relatos de quilombos ao redor de fazendas, estabelecendo algum de tipo de intercâmbio permanente para a sua sobrevivência. Os quilombos bélicos, contando com grande população de fugidos, portanto, são uma exceção no estado.

Com o enfraquecimento da Casa Grande, em razão da extinção da Companhia Geral do Comércio do Maranhão e Grão-Pará, iniciou-se processo de fusão dos fugidos com os

escravos da fazenda, conquistando os povoados a autonomia do processo produtivo (ALMEIDA, 1996:11-19). Em verdade, o processo de acamponesamento dos escravos no Maranhão iniciou-se a cerca de um século antes da abolição, em torno de territórios fortalecidos por múltiplas estratégias de resistência, inobstante a existência de grande revoltas escravas, como a dos balaios e invasão de Viana (1867).

Em muitos casos, a ancianidade da posse dos povoados de ex-escravos dificultou a expropriação forçada, possibilitando a manutenção de territórios encravados em regiões posteriormente disputadas pela sanha dos grileiros e de grandes projetos agroindustriais. Dessa forma, o levantamento parcial do Projeto Vida de Negro-PVN, da Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos, estima em quatro centenas o número de “terras de preto” no estado (CANTANHEDE FILHO et al, 1998:243-250).

Apesar de concentradas em grande número nas regiões de colonização antiga do estado, registram-se poucos os casos de desapropriação ou mesmo de regularização fundiária de “terras de preto” no Maranhão.⁴

2.3 *Os colonos*

No Brasil, o regime de trabalho livre conduziu a uma forma de subordinação muito próxima da escravidão. Em verdade, foram criados mecanismos legais para que a força de trabalho permanecesse imobilizada. Nas economias cafeeiras e açucareiras, por exemplo, o pagamento que o colono recebia não correspondia ao salário necessário à sua sobrevivência.

4. Podemos enumerar como desapropriação a cargo do INCRA as áreas de Saco das Almas, no município de Brejo (1976), Santa Maria dos Pinheiros, em Itapecuru-Mirim (1996), Santana dos Pretos, em Pinheiro (1997), Jamari dos Pretos, em Turiaçu (1998). Piqui, em Itapecuru-Mirim, foi adquirida pelo INCRA em 1997.

Em troca do trabalho, o fazendeiro dava o direito de o colono plantar a terra para sua própria subsistência.

A introdução do “trabalho livre” precede a abolição. No Maranhão, a importação de braços estrangeiros fez convergir os objetivos da política de colonização com os da emigração, na verdade, um sucedâneo para a decadência da lavoura algodoeira, com a interveniência dos favores do estado.

Da mesma forma, o regulamento para a incorporação dos colonos contém, de maneira expressa, os mecanismos de endividamento prévio, como obstáculo ao livre acesso à terra. Na própria Lei de Terras de 1850, vislumbram-se prazos e obstáculos para a obtenção de terras demasiado cedo.

Entre os anos de 1852 (data do regulamento) a 1856, a Província do Maranhão havia recebido o contingente de 887 colonos (ALMEIDA, 1983:140). As condições leoninas dos contratos de trabalho dispersaram os colonos pela Província, em fins de 1856, apesar dos mecanismos legais de imobilização da força de trabalho, que puniam as fugas e as insubordinações.

Criminalizados pela legislação da época, muitos colonos juntaram-se aos quilombolas e demais posseiros do sertão, tidos como vadios e praticantes do ócio. Em verdade, foram compor a população livre do campo, a qual com os seus roçados, cultivavam o arroz, a mandioca e o feijão, permanecendo insubmissos aos grandes proprietários das fazendas de algodão e de cana (ALMEIDA, 1983:151).

2.4 Os posseiros

Sobreviveu durante o período escravista um segmento camponês que não aceitou as rígidas condições de trabalho nas plantações de algodão e de cana e nem tampouco as formas de endividamento por trabalho futuro, presentes desde a implantação do sistema de sesmarias.

Fixavam suas posses, de forma clandestina, apesar das proibições e dos riscos da repressão do sistema imobilizador de mão-de-obra. Viviam nas proximidades dos caminhos das boiadas, com seus roçados e com suas trocas regulares de animais, enfrentando a fúria das tropas de linha que, via de regra, os tinham a todos como “facinorosos”, juntamente com os quilombolas (ALMEIDA, 1983:165).

Tais segmentos camponeses engrossam suas fileiras a partir da afluência dos cearenses, acossados pelo flagelo da seca de 1877. Muitos dos imigrantes foram captados pelos núcleos de colonização do governo provincial, outros tantos constituíram suas posses à margem da atuação governamental, desbravando a fronteira agrícola.

De forma velada, essa população de agricultores pobres é que estabelecia laços de solidariedade com os quilombos e alimentava um sentimento de ódio às tropas de linha, que confiscavam os produtos de seus roçados.

Somente mais tarde, no início da década de 1920, novo contingente de nordestinos, principalmente cearenses e piauienses, vieram povoar definitivamente as chamadas “terras livres” do Maranhão, fugindo da circular tragédia da seca e da concentração fundiária.

As frentes nordestinas espalharam-se pelo sul e pelo oeste do estado, afastando-se da subordinação aos latifundiários das áreas de colonização antiga (Itapecuru e Mearim). Em verdade, as terras devolutas eram abundantes no estado, mas por pouco tempo.

3. Os mecanismos de concentração da terra

Além dos elementos que pretendemos expor, muitos outros poderiam compor o item. Não mencionamos as já antigas constatações que reclamam a reformulação das leis agrárias do

país, como a possibilidade de desapropriação de imóveis produtivos que não cumpram a função social; as desapropriações por sistemas regionais e não a dos conflitos localizados; a impossibilidade da desapropriação de áreas que, mesmo descumprindo a sua função social, sejam objeto de implantação de projeto técnico de exploração; a lei do rito sumário (um retrocesso à legislação do período militar); as expropriações de áreas utilizadas para o cultivo de psicotrópicos; a Lei do ITR etc, etc.

3.1 Os equívocos de uma visão de desenvolvimento

No Maranhão, as regiões do Pindaré e do Mearim foram ocupadas na década de 1950 e 1960 e foram sacudidas por uma luta sem trégua entre pecuaristas e os posseiros que plantavam seus roçados familiares. Essas regiões recebiam o fluxo migratório de camponeses expulsos das regiões de colonização antiga e de outros estados do Nordeste, nas quais se fazia mais violenta a pressão pelo pagamento da renda e do foro.

Foi para “ordenar” a ocupação das novas regiões que o governo resolveu criar projetos de colonização que objetivavam assentar grandes quantidades de famílias camponesas na região centro-oeste do estado, englobando parte dos municípios de Grajaú, Lago da Pedra, Vitorino Freire, Pindaré-Mirim, Santa Luzia e Amarante do Maranhão, bem como os projetos de Colonização de Barra do Corda e a Colone – Companhia de Colonização do Nordeste (ALMEIDA e MOURÃO, 1975:6-7).

Estimava-se que, no período, o Maranhão detivesse cerca de 90.000 km² de terras devolutas somente na região pré-amazônica e 100.000 km² de terras sem ocupação (ALMEIDA e MOURÃO, 1975:5). Tais terras deveriam ser utilizadas como “válvulas de escape” para os conflitos das regiões de colonização antiga. Também deveriam funcionar como um pólo de atração de grupos empresariais com a missão de pro-

mover a modernização no campo maranhense. O instrumental jurídico para as transferências das áreas era a Lei de Terras de 17 de junho de 1969 (Lei n.º 2.979).

Para tanto, foi criada a Comarco – Companhia Maranhense de Colonização – a 6 de dezembro de 1971 (Lei 3.230), que logo incorporou ao seu patrimônio uma área de 1.700.000 hectares de terras, localizada no centro-oeste do estado, englobando parte dos municípios de Grajaú, Lago da Pedra, Vitorino Freire, Pindaré-Mirim, Santa Luzia e Amarante e outra de 400.000 hectares na região do Maracassumé, atingindo o município de Turiaçu e limitando-se com as terras da Colone (ASSELIN, 1982:135).

Do montante dos 1.700.000 hectares, 300.000 seriam destinados aos pequenos colonos (10 mil famílias). O restante seria vendido a grandes empresas, que deveriam empreender a chamada ocupação racional do solo, a partir da utilização da mão-de-obra dos lavradores sem terra. A legitimação dos grilos nessas regiões ocorreu principalmente a partir da vigência da Lei das Ações Discriminatórias (Lei n.º 6.383/76), com a exclusão dos primeiros ocupantes, dentro de um procedimento exíguo para habilitação dos posseiros e de uma sistemática inacessível (ao homem do interior) para o conhecimento dos prazos – via editais.⁵

As empresas, grupos de fora do Maranhão, foram atraídas mediante anúncios de terras baratíssimas, sem concorrência pública e sem leilão, a preços vantajosos, sem juros e sem correção monetária.⁶ Alguns grupos, para comprarem maior quantidade de hectares, organizaram várias empresas, conseguindo

5. Nas regiões de colonização antiga observamos que a mesma técnica de exclusão processual, visando à legitimação dos grilos, foi utilizada mediante outro instrumental jurídico: as ações demarcatórias.

6. Diz o art. 14, *caput*, da Lei 2.979/69: “Não serão alienadas nem concedidas terras a quem for proprietário rural no estado, cuja área ou áreas de sua posse ou domínio não sejam devidamente utilizadas com explorações de natureza agropecuária, extrativa ou industrial.”

até 100 mil hectares. Muitas delas depararam-se com posseiros dentro das áreas compradas. Organizou-se, com a participação das polícias e de milícias armadas, a “operação limpeza” das terras, uma triste página da história fundiária do Maranhão.

Áreas desérticas foram oferecidas aos colonos e a infraestrutura foi negada. Os lotes era insuficientes para a sobrevivência das famílias. A grilagem reduziu os 300 mil hectares para cerca de 150 mil. Para completar, o dinheiro da Comarco desapareceu. O objetivo, claro, era oferecer mão-de-obra barata para as empresas.⁷

Muitos dos grupos econômicos, que adquiriram as terras devolutas da Comarco a preço de banana, recebendo incentivos fiscais do governo, foram desapropriados pelo INCRA, nas décadas de 1980 e 1990, mediante vultuosas indenizações, como a Cacique, a Terra Bela, a Mesbla, a Tucumã, a Flomasa, a Promasa, a Varig, a Amazônia, a Faísa etc.⁸

Em 1997, a Folha de São Paulo (de 16/11/1997) estampou reportagem denunciando o fabuloso ágio de 24.801% pago pelo governo federal às ditas empresas, por ocasião das desapropriações, conforme o quadro abaixo:

7. Segundo Victo Asselin (1982:152), em 1974, havia 1.035 famílias de colonos; em 1978, restavam apenas 600. Por outro lado, havia cerca de 350 famílias sem lote de terra.

8. Cf. sobre o tema também o artigo Carneiro et al (1998:35-62).

Tabela 1

Fazenda	Área (ha)	Proprietário	Compra (em R\$)	Data	Venda (em R\$)	Data
Tucumã	20,481.34	Grupo Cacique	67,532	8/17/78	4,744,265	10/4/95
Cacique	21,822.18	Grupo Cacique	52,501	10/10/79	6,743,172	10/4/95
Flomasa	46,753.95	Grupo Edson Queiroz	537,020	8/19/74	4,943,911	4/24/95
Varig	18,799.20	Fundação R. Berta	1,111,761	1/31/90	4,061,621	4/15/96
Promasa	4,498.20	Grupo Meira Lins	7,428	9/14/79	1,849,649	8/28/95
Faixa	18,430.59	Grupo Wam	108,812	11/16/77	1,483,772	10/23/96

Praticamente concluídas as transações comerciais com os grandes grupos econômicos que se apropriaram das terras devolutas, foi criada a COTERMA – Companhia de Terras do Maranhão, em abril de 1979 e, dois anos depois, o ITERMA – Instituto de Terras do Maranhão. O GETAT – Grupo Executivo de Terras do Araguaia e Tocantins, criado em 1980, complementaria os trabalhos do INCRA no estado.

3.2 A situação fundiária

O Maranhão ocupa uma área de 333.365,6 km², a 8.^a do país e a 2.^a do Nordeste em extensão. Somente nas estatísticas do ano de 1996 a população urbana ultrapassou em número à população rural. Mas a diferença é pouca: 2.711.557 (51,92%) contra 2.511.008 (48,08%).⁹

Em 1940, apenas 10% da área total do Maranhão se encontravam nas mãos de particulares (ERMACORA e NOWAK, 1987:17). A maior parte do território era de terra devoluta. Na maioria dessas terras, camponeses posseiros cultivavam a lavoura tradicional na base da “roça de toco”, para o consumo familiar ou para o mercado local.

Essa situação mudou bruscamente com o advento da chamada “Lei Sarney de Terras” (Lei n.º 2.979, de 17 de julho de 1969), que anunciou um ambicioso projeto para explorar e desenvolver a Amazônia. Como parte desse projeto, havia a necessidade de implantação de infra-estrutura, especialmente a construção da rede rodoviária. A partir da Transamazônica, portanto, foram construídas várias outras rodovias decorrentes da implantação desse projeto, com sérias repercussões no aspecto da ocupação fundiária da chamada fronteira agrícola do estado.

9. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/1996.

Data desse período a pilhagem que se sucedeu sobre as terras devolutas do estado. A grilagem, implantada com a vinda das grandes empresas do sul e do centro-oeste, açambarcou inclusive os corredores de 200 km de largura ao longo das rodovias, destinadas por decretos à colonização. O único refúgio para os camponeses chegou a ser os 30 metros de terra ao longo das rodovias, empurrados que foram pelas cercas dos latifundiários.

De 1970 para 1995, ano do último censo do IBGE, os dados confirmam que o Maranhão ainda é um estado cuja estrutura fundiária é fortemente concentrada. Toda a mudança significativa que houve apenas atingiu o grupo de área de menos de 10 hectares. Em 1970, compunha esse grupo cerca de 87.6% dos estabelecimentos. No todo, eles tinham por volta de 5.6% da área total. Em 1995, a proporção do número de estabelecimentos desse grupo caiu para 76.9%. A da área para 3.1% (IBGE, Censo de 1995).

Efetivamente, em trinta e cinco anos, quase não houve avanço no aspecto da distribuição da terra no estado. Em 1970, cerca de 95% dos estabelecimentos com menos de 100 hectares controlavam apenas 15.8% da área total. Em 1995, esses estabelecimentos representam 93.7% e controlam apenas 22.2% da área total. No outro extremo, em 1970, os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares eram apenas 0.5% do total das unidades e controlavam 41.8% da área total. Em 1995, eles são 0.4% e detêm 36.4% da área total (IBGE, Censo de 1995).

Os estabelecimentos com 10.000 hectares e mais, que em 1970 controlavam 4.3% da área total, em 1995 açambarcam 8.5% dessa área. Os arrendatários e ocupantes diminuíram no estado. Os arrendatários eram 39.4% em 1970. Em 1995, apenas 26.1%. Se em 1970 eles ocupavam uma área de 3.3%, em 95, somente 1.4%. Os ocupantes, por sua vez diminuíram de 47.0%, em 70, para 41.4% em 95. A área que ocupavam caiu de 9.9% para 4.6% (IBGE, Censo de 1995).

3.3 As indenizações

Um dos mais poderosos condicionantes restritivos às ações reformistas, sem dúvida, é a indenização da propriedade rural no Brasil. Não por acaso o calor dos debates, entre conservadores e progressistas, durante a Constituinte de 1988, acerca da “prévia e justa indenização”,¹⁰ prevista no art. 184 da Carta Magna.

Com efeito, a forma da indenização, nas desapropriações para fins da reforma agrária, condiciona um percentual orçamentário limitado, cada vez mais onerado, em função de vários fatores facilmente constatáveis.

Em primeiro lugar, as dificuldades e debilidades imanentes ao processo de investigação da legitimidade dos títulos indenizáveis, cujos mecanismos circunscrevem-se à esfera de competência de servidores de órgãos fundiários, de cartórios e da própria justiça.

A incompletude da cadeia dominial dos títulos de propriedade no Estado do Maranhão é a regra, contrariando o princípio mais comezinho do direito civil: o da continuidade dos registros. Em vários levantamentos realizados pelo Projeto Vida de Negro, da SMDDH, evidenciou-se *a quase generalidade da ruptura das cadeias dominiais dos imóveis no Estado*.¹¹ Tais títulos, remontam, quando muito, às ações demarcatórias ocorridas, via de regra, durante a segunda metade do nosso século.

10. Art. 12, da Medida Provisória n.º 1.577, de 11.06.97: “Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual do mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias.”

11. Das quinze áreas incluídas no termo de cooperação técnica celebrado entre a SMDDH e o ITERMA, apenas duas, Mocarongo e Santo Antônio dos Pretos, Codó, detinham a origem da cadeia dominial, com a reserva que a transferência do patrimônio público para o particular acontecer em décadas mais recentes da nossa história fundiária.

O complexo e inacessível processo de legitimação dos títulos de propriedade também é responsável por um verdadeiro processo de exclusão e expropriação da grande maioria dos posseiros no estado. Aqueles casos em que o “destaque” (o consentimento do Poder Público) está presente nos títulos de propriedade referem-se ao processo de entrega do patrimônio das terras devolutas do estado aos grupos empresariais externos, ocorrido, sobretudo na década de 1960.

O fato é que as indenizações nos procedimentos expropriatórios para a reforma agrária não significam, em nenhuma hipótese, uma política de distribuição renda ou uma penalização ao proprietário improdutivo, muito pelo contrário. A título de pequeno exemplo, poderíamos enumerar os inúmeros casos de exorbitantes avaliações dos laudos periciais constantes dos processos de desapropriação. Tais valores ainda são majorados em função de outras verbas que extrapolam os limites do pagamento de benfeitorias do proprietário, de acordo com o que o dispõe o § 1.º, do art. 184, da Constituição Federal.

Assim como dispõe o comando normativo constitucional, o estado deve indenizar a terra nua em títulos da dívida agrária, resgatáveis no prazo de até 20 anos. Em contraposição, as benfeitorias úteis e necessárias deverão ser indenizadas em dinheiro. Por esse motivo, a partir da vistoria preliminar do órgão fundiário, desencadeia-se uma verdadeira batalha, entre o expropriado e o INCRA, em torno da inclusão ou não de benfeitorias indenizáveis nos laudos periciais.

De outra forma, o laudo pericial é constantemente enriquecido com novos fatores e elementos suscitados por argumentos jurídicos que privilegiam a tal ponto o expropriado, que faz transformar em bom negócio o ato expropriatório de força. Além do valor apurado no laudo pericial – que inclui a

indenização da cobertura florística¹² – somam em favor do expropriado os valores relativos aos juros moratórios¹³ e compensatórios¹⁴ (cumulados), os lucros cessantes e emergentes, despesas judiciais, honorários de advogado e correção monetária.¹⁵

Sendo assim, torna-se evidente que o próprio Poder Judiciário também tem grande parcela da responsabilidade pelo excessivo comprometimento dos cofres da União Federal nas ações reformistas. E o Executivo segue na mesma esteira do Poder Judiciário, pois contemplou, mais recentemente, na desapropriação, a incidência dos juros compensatórios de 6% ao ano sobre o valor da diferença entre o preço ofertado e o valor da condenação, no art. 3.º, da Medida Provisória n.º 1.577/97 e suas reedições (depois integradas

12. “Indeniza-se, em separado, a cobertura florestal, porque dissociado o seu valor econômico do valor da terra nua, tendo forma peculiar de avaliação a cobertura florística da Região Amazônica, partindo-se do potencial madeireiro estimado estatisticamente, o que aproxima o resultado do valor venal da terra da região (TRF – 1.ª R. – Ac. Unân. da 4.ª T. publ. no DJ de 28.4.97 – Ap. Cív. 96.01.55916-7/AC – Rel.ª. Juíza Eliana Calmon; *in* ADCOAS 8155912).
13. Os juros moratórios destinam-se a compensar o proprietário do bem expropriado pela demora no pagamento da indenização. São devidos no percentual de 6% ao ano, a partir do trânsito em julgado da sentença até o efetivo pagamento.
14. Os juros compensatórios destinam-se a ressarcir o expropriado pelo impedimento do uso e gozo econômico do imóvel, conforme STJ – Ac. Unân. Da 1.ª T. publ. Em 30-5-94 – Rec. Esp. 39.842-8-SP – Rel. Min. Milton Luiz Pereira – Adv.º: Silvestre de Lima Neto e José Reynaldo Carneiro Lyra). Os juros compensatórios incidem sobre o valor do bem corrigido monetariamente (Cfr. STJ – Ac. Unân. Da 2.ª T. publ. No DJ de 22-9-97, pág. 46.397 – Rec. Esp. 90.394-SP – Rel. Min. Ari Pargendler – ADCOAS 8157536). Os juros compensatórios são de 12% ao ano, devidos desde a publicação do decreto que deu margem à desapropriação (STJ – Ac. unân. publ. No DJ de 4-5-92 – Rec. Esp. 18.336-0-SP – Rel. Min. Garcia Vieira – Fazenda do Estado de São Paulo, Nicanor Camargo Neves e outros vs. os mesmos).
15. Súmula 12, do STJ: “Em desapropriação, são cumuláveis juros compensatórios e moratórios”; Súmula 113, do STJ: “Os juros compensatórios, na desapropriação direta, incidem a partir da imissão na posse, calculados sobre o valor da indenização corrigido monetariamente”; Súmula 70, do STJ: “Os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença”; Súmula 618, do STF: “Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa de juros compensatórios é de 12% ao ano”.

na MP 1.744-23, de 11.03.1999 e MP 1.901-30/99 e MP 2.183-56/2001).

Esta mesma Medida Provisória, no seu art. 1.º, modificou o art. 12, § 2.º, da Lei 8.629/93, dispondo que “integram o preço da terra as florestas naturais, as matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural”.

Por conseguinte, a título de meros exemplos, poderíamos apontar situações que demonstram a diferença entre os valores estipulados pelo INCRA e pelo perito judicial, na fixação da indenização de imóveis expropriados para fins da reforma agrária no Estado do Maranhão,¹⁶ lembrando-se que tais verbas são multiplicadas por ocasião da execução da sentença judicial:

Tabela 2

Imóvel	Laudo INCRA R\$	Laudo Perito R\$	Diferença R\$
Cacique	8,824,232.00	11,847,780.00	3,023,548.00
Flomasa	3,492,053.00	6,288,407.00	2,796,354.00
Santa Olmpia	407,400.80	1,467,670.70	1,060,270.00
Santa Hilda	702,499.10	2.015,197,91	1,312,698.00

Outros exemplos poderíamos citar. No caso do imóvel denominado Furo da Pipa, medindo apenas 209 hectares, o INCRA efetuou o depósito preliminar de Cr\$ 81.945,00. A sentença do juiz federal, de 01 de junho de 1988, acolhendo o laudo pericial, condenou o INCRA a pagar Cz\$ 188.100,00, acrescidos dos juros compensatórios à base de 12% ao ano, incidentes a partir da imissão na posse sobre o valor simples do laudo,

16. Dados de levantamento superficial efetuado pelo próprio INCRA, em 1998.

daí passando a incidir sobre o valor corrigido; juros moratórios, à base de 6% ao ano, incidentes sobre o valor corrigido a partir do trânsito em julgado; atualização monetária e honorários. Na liquidação da sentença, em 17 de maio de 1990, o total da indenização a cargo do INCRA subiu para Cr\$ 682.856,13 (Cf. processo n.º 00.831-1, Classe: 05012-Desapropriação).

Se levarmos em consideração que tais valores serão somados às outras tantas verbas de despesas de serviços e créditos, teremos uma ligeira noção da situação real de endividamento dos assentados, por ocasião dos procedimentos de titulação a serem efetuados pelo INCRA. Com efeito, todos os créditos, inclusive os trabalhos de demarcação,¹⁷ ao final eram somados ao valor da indenização, para apuração do saldo devedor de cada assentado, por ocasião da emissão dos títulos de propriedade por parte do órgão fundiário. Diante dos elevadíssimos índices de inadimplência, mais recentemente, o INCRA tem cobrado apenas o valor da terra nua ao beneficiário de título de propriedade, enquanto ainda se aguardam novos estudos acerca dos procedimentos a serem adotados a respeito do assunto.

Diante desse quadro, aprofundaram-se os problemas de titulação do órgão, acentuando-se inclusive os casos de devolução de títulos por parte dos beneficiários, por absoluta falta de condições para a liquidação do saldo devedor.¹⁸ Para reforço do argumento, observamos que entre os anos de 1989 e 1999 o INCRA não titulou mais suas áreas desapropriadas. Em todas as áreas em que houve alguma titulação, o processo de emissão dos títulos não se concluiu. As áreas tituladas, parcialmente, nesse período, são as seguintes:

17. Excluindo-se o Alimentação e o Procerca.

18. A título de meros exemplos, a beneficiária MARIA ODETE DA CONCEIÇÃO, do PA União Portugal/Sto. Inácio, recebeu seu lote, de 51,8188 ha, pelo preço de R\$ 4.965,89, com 10 de prestações de R\$ 674,79; JOSÉ MENDES e sua mulher, do PA Bom Pastor, em Godofredo Viana, recebeu seu título relativo a 47,2926 hectares, pelo valor de Cr\$ 1.263.718,00, em 10 prestações de Cr\$ 171.698,00.

Tabela 3

IMÓVEL	MUNICÍPIO	CRIAÇÃO DO PA
UNIÃO/PORTUGAL	SANTA LUZIA	13.05.91
BOM PASTOR	GODOFREDO VIANA	07.11.87
KARINÃ	SANTA LUZIA	18.09.87
EXTRATIVISTA LEITE	VARGEM GRANDE	02.12.88
CITUSA/VIAMÃO	ARAME	07.08.89
PEDRA PRETA	ARAME	13.05.91
SANTA INÁCIA	SANTA LUZIA	13.05.91
ENTRONCAMENTO	ITAPECURU-MIRIM	19.01.87

Mais recentemente, com a implementação do novo plano de reforma agrária para o país, intitulado de “novo mundo rural”, o processo de emancipação dos assentamentos passou a ser buscado muito mais em atenção a “metas” dos órgãos fundiários, em prejuízo do desenvolvimento socioeconômico dos assentados da reforma agrária. Em função disso, o INCRA do Maranhão, assim como todos os outros do país, passou a buscar sistematicamente a conclusão dos assentamentos existentes e a criar as condições elencadas na nova proposta do governo federal para a emancipação dos novos. Assim, a partir nos anos de 2000 e 2001, foram titulados os seguintes assentamentos:

Tabela 4

MUNICÍPIO	ASSENTAMENTO	ANO
Barra do Corda	Clemente/Cajazeira	2000
Lima Campos	Santa Cruz	2000
Campizal do Norte	Riachuelo	2000

Tabela 4 *Continuação*

MUNICÍPIO	ASSENTAMENTO	ANO
Turiaçu e Outros	Santa Helena	2001
Cândido Mendes e Outros	Florestal/Maracaçumé	2001
Gov. Nunes Freire e Outros	Maraçumé/Mesba	2001
Turiaçu	Mira Flores	2001
Buriticupu	Terra Bela	2001
Porto Franco	Baixa Grande/Picos	2001
Turiaçu	Ceres	2001
Pinheiro	Purão dos Pirrós	2001
Lago Verde	Manguary	2001
Gov. Edson Lobão	Palmares	2001
São João do Paraíso	Glória	2001
Campestre do Maranhão	Palmeirinha	2001
Chapadinha	Arrodeio/Cercadinho	2001

Observemos que nos assentamentos que, a critério das condições apontadas pelo “novo mundo rural”, forem considerados concluídos, cada beneficiário deverá reembolsar ao Tesouro Nacional as despesas efetuadas com: custo pro-rata do lote; créditos de implantação; serviços de topografia; infra-estrutura construída. Considerando-se as condições de desenvolvimento desses assentamentos no estado, podemos afirmar com segurança que emancipar, nestes moldes, é um desafio intransponível.

E criar condições para emancipação em três anos, de acordo com esses critérios, quando não se conseguiu esse resultado em dez ou mais, parece mais um engodo. Nenhum dos idealizadores do “novo mundo rural” deve ter se preocupado com o custo social desta reforma agrária do abandono, por certo.

4. Os conflitos

O Maranhão sempre foi um estado que esteve mergulhado em conflitos fundiários. Da década de 1940 para a atualidade, os conflitos adquiriram diferentes contornos, conforme as modificações da conjuntura fundiária que se apresenta. Dessa forma, antes da Lei de Terras de 1969, predominavam os conflitos característicos das regiões de colonização antiga, em função das abusivas cobranças de rendas e da exploração dos produtos do extrativismo.

Com a ocorrência dos movimentos migratórios, inclusive aqueles com destino à zona de extração da borracha, no Pará, desde a década de 1920, emergiu o desequilíbrio na demanda camponesa por terras, principalmente nas áreas decadentes do vale do Itapecuru. A violência dos proprietários impulsionou a nova corrente migratória em busca das terras livres, compondo a frente agrícola maranhense.

A partir da década de 1960, tiveram início os confrontos decorrentes da pressão da grilagem pelas terras devolutas do estado, somando-se às expropriações forçadas empreendidas pelas grandes empresas, sobretudo no Médio Mearim. Essa é a época do desenvolvimento da malha rodoviária, que atuou como fator de atração para os grupos econômicos interessados na terra como valor de mercado. Nessa época, também emergiu uma incipiente, mas vigorosa, resistência política dos camponeses, organizados nos sindicatos de trabalhadores rurais.

Na década de 1970, tornou-se explícita a política oficial de reorientar o desenvolvimento agrário do país, tendo por pressuposta a introdução no campo de grandes projetos agropecuários, de exploração de minérios e recursos florestais. O Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504/64) forneceu o instrumental para a resolução dos conflitos pontuais entre proprietários e posseiros, mediante os mecanismos jurídicos para a legitimação dos títulos.

As transformações no mercado de terras e os incentivos à modernização da agricultura intensificou os conflitos entre os trabalhadores rurais e criadores de gado, inclusive nas regiões fora da rota de migração como as do Itapecuru e Baixada (ALMEIDA e MOURÃO, 1975:15). Nesta última, a visão desenvolvimentista do governo do estado fez introduzir nos campos naturais o rebanho bubalino, cujas conseqüências desastrosas até hoje se fazem sentir junto ao camponês baixadeiro.¹⁹ Com a chegada dos búfalos desencadeou-se o processo de cercamento dos campos públicos naturais por fazendeiros em busca de novas áreas para a expansão dos criatórios de seus rebanhos.

Em 1980, o governador João Castelo assinou o decreto de desapropriação²⁰ de uma área de 52 mil hectares de terras no município de Alcântara, tendo por objetivo a implantação da Base Espacial, atingindo, com a expropriação forçada, dezesseis comunidades tradicionais e três mil e seiscentas famílias. Como os trabalhadores reivindicavam uma indenização pelo módulo rural, de acordo com a legislação agrária do país, o então presidente José Sarney editou o decreto n.º 92.571/86, reduzindo o módulo rural de Alcântara de 35 ha para 15 ha. Em agosto de 1990, o presidente Fernando Collor de Melo editou novo decreto aumentando para 62 mil ha a área desapropriada, cerca de 54% do território do município (DUTRA, 1998).

Os processos envolvendo a desapropriação do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) ainda hoje tramitam na Justiça Federal, em moroso ritmo, mergulhados em óbices processuais praticamente insuperáveis. As indenizações, que já não representavam um justo valor às benfeitorias, encon-

19. Somente no ano de 1998, a FETAEMA registrou três ocorrências de conflitos, envolvendo criadores de búfalos e pescadores da Baixada, especificamente nos municípios de Cajari, povoado de Camaputua, e Matinha, povoados de Bom Jesus e Santa Maria.

20. Decreto n.º 7820/80.

tram-se ainda mais desvalorizadas, em função das sucessivas moedas adotadas pelo país, ao longo desse período.

Nas agrovilas, para onde foram relocadas algumas comunidades, os recursos naturais são escassos, não existe mais local de pesca e de caça e as novas gerações não encontram mais lugar para plantar. Enquanto isso, a política espacial brasileira capitulou diante da crise econômica e hoje o CLA, por intermédio de um acordo internacional com os EUA certamente será cedido para lançamentos de artefatos espaciais daquele país.

Ainda na década de 1980, praticamente concluiu-se o processo de expropriação das massas camponesas nas regiões anteriormente denominadas de “terras livres”.²¹ Os grandes projetos açambarcaram grandes quantidades de terras no oeste maranhense e penetraram nas áreas de colonização antiga, como o Baixo Parnaíba. Em Balsas, as levas de migrantes sulistas consolidaram as lavouras para exportação, muitos deles, apoiados pelas instituições oficiais, utilizando o recurso da força para a expulsão de povoados inteiros.

Aqui, o conflito se espacializa e toma feições violentas, pela pressão do latifúndio, no momento de legitimação das transferências das terras e pela ausência de movimentos sociais representativos e com força política para estabelecer a mediação junto às autoridades constituídas. As entidades não-governamentais criaram o anteparo da assessoria e do apoio político à incipiente resistência dos camponeses. As comunidades organizadas, sobretudo pela Igreja Católica, forjaram lideranças sindicais que

21. Em plena década de 1980, a Companhia de Colonização do Maranhão – COTERMA ainda transferia o patrimônio de terras do estado para grupos econômicos externos. A Amazônia S.A. Agropecuária e Industrial, por exemplo, adquiriu suas terras em 17.12.1981, conforme escritura pública de compra e venda passada no Livro de Notas de n.º 412, às fls. 142v a 146, do Cartório do 1.º Ofício de São Luís; a SANBRA – Maranhense S.A. - Agropecuária e Industrial, pertencente ao mesmo grupo, também adquiriu suas terras em 06.10.80, da COTERMA (Escritura pública Lavrada no Cartório do 1.º Ofício de São Luís, no Livro de Notas n.º 411, fls.174 a 175.

organizaram a resistência. Institucionalizaram-se os crimes de encomenda, visando à eliminação de líderes camponeses.

A partir dos anos 90, intensificaram-se as ações governamentais no sentido de consolidar experiências de plantio de espécies exóticas, como estratégia para a dinamização do setor produtivo, aprofundando o quadro de declínio dos extrativismos tradicionais. Os projetos de papel e celulose implantados no Maranhão (a Itapagé Celulose, a Comercial Agrícola Paineiras Ltda e a Celmar – Indústria de Papel e Celulose) provocam novas expulsões de posseiros antigos, no processo de aquisição de terras e resultaram em sérios conflitos ambientais para as regiões atingidas.

Nessa mesma década explicitou-se o fracasso das políticas governamentais do estado para promover o desenvolvimento econômico do campo maranhense. Os últimos grupos empresariais atraídos para o estado a partir da década de 1960, com abundantes incentivos fiscais,²² foram desapropriados pelo INCRA. Os laudos de vistoria confirmam a flagrante improdutividade dos imóveis, que serviram para criar mais conflitos pela posse das terras nas regiões onde foram implantados. Do ambicioso projeto de criação de búfalos na Baixada restaram apenas a destruição dos recursos naturais dos campos inundáveis e os conflitos com lavradores e pescadores.²³

A Companhia de Colonização do Nordeste – Colone – foi constituída em 1972, com recursos financeiros oriundos

22. As terras da Amazônia S.A. Agropecuária e Industrial e da SANBRA – Maranhense S.A - Agropecuária e Industrial – respectivamente 23.010.0119 e 17.364.2894 ha de terras -, foram registradas em Cartório em 16.12.80 e 17.12.80. Em 24.04.81, pela Resolução de n.º 8.550, a SUDENE já tinha aprovado o projeto.

23. Em Seminário Estadual realizado no município de Penalva, a FETAEMA, somente nos municípios de Penalva, Matinha, Cajari, São Bento, Palmeirândia, São Vicente de Férrer e Pinheiro alcançou, por depoimentos de lideranças sindicais, a cifra de 114 mil cabeças de búfalos, o que evidencia o superpovoamento desse tipo de animal na região da Baixada Ocidental Maranhense.

do Banco Mundial e da SUDENE. Em 1989, a União Federal passou a ter o controle acionário da empresa. Encravada na pré-amazônia maranhense, com um patrimônio de terras de 939.000,000 ha (novecentos e trinta e nove mil hectares), a empresa tinha como objetivo inicial assentar 18 mil famílias em lotes de 50 hectares. Um quarto de século depois, apenas 1.757 títulos foram entregues, a maioria das glebas foram vendidas a fazendeiros e os assentamentos estão falidos. Em meio a uma saraivada de denúncias de malversação do dinheiro público e de roubo de bens do seu patrimônio, a empresa afundou, em 1997, ano em que foi publicada a Resolução do Conselho Nacional de Desestatização, aprovando a sua extinção,²⁴ depois de imputar aos cofres públicos um prejuízo de cerca de 100 milhões de dólares.

Na região do Baixo Parnaíba, ainda na década de 1990, a opressão da cobrança da renda sobre os camponeses nas terras banhadas por águas públicas desencadeou novas formas de conflitos. A ilhas e as margens dos rios Parnaíba e seus afluentes conheceram mobilizações pela libertação da terra, introduzindo no cenário das reivindicações a Delegacia do Patrimônio da União – DPU, colocando um rastilho de pólvora que se inicia em Araióses.

Em Brejo, Chapadinha e Itapecuru, o movimento sindical dos trabalhadores rurais começou a deflagrar lutas contra as abusivas cobranças de rendas do latifúndio tradicional da região.²⁵ Sucedem-se os encontros e os seminários, organiza-

24. Cf. Diário Oficial da União, de 14 de outubro de 1997, SEÇÃO 1, p. 23165.

25. Apesar de iniciarem o processo de insubmissão à cobrança da renda, por problemas de ordem técnica, Araióses somente em 1998 conhece a primeira desapropriação para fins da Reforma Agrária. Antes de Água Fria, portanto, nesta década, foram desapropriados os imóveis Canto dos Ferreiras (Chapadinha), Árvores Verdes (Brejo), Santa Maria dos Pinheiros, Gaiola Grande, Boca da Mata e Contendas (Itapecuru-Mirim). Buriti (Buriti de Inácia Vaz) e Santo Agostinho (Magalhães de Almeida) datam de período anterior, mas já anunciavam dois tipos de confrontos que iriam se disseminar na região: o dos grandes projetos e o das águas públicas.

dos pela Igreja e pela Fetag – Federação do Trabalhadores na Agricultura, abrindo possibilidades para uma nova etapa da organização camponesa na região.

Por outro lado, o fortalecimento gradual e pontual das organizações sindicais espacializam os conflitos e os distribuem por todos os recantos do estado. O MSTTR estrutura, mesmo que de modo ainda incipiente e em parceria com as ONGs, uma instância de negociação junto às autoridades e um método de injunção junto aos órgãos fundiários (principalmente o INCRA), para a resolução dos conflitos que se propagam: o Grito da Terra Brasil.

Do lado dos sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, emergem as assessorias jurídicas daqueles que conseguem autonomia de recursos financeiros com a contribuição dos sócios. Os Gritos da Terra se regionalizam, emergem dirigentes, sobretudo oriundos das oposições sindicais, que inauguram um novo trânsito junto às autoridades locais.

De outro modo, persiste a proliferação silenciosa dos conflitos possessórios na área de abrangência dos STTRs tradicionais, através dos quais os trabalhadores resistem na terra e se confrontam com os latifundiários sem qualquer instância de mediação. Esses conflitos apenas são perceptíveis mediante viagens efetuadas por dirigentes e assessores do movimento sindical ou por consultas a officios esporádicos endereçados aos órgãos fundiários.

A permanência dessa demanda conflituosa parece crescer na mesma medida em que aumenta a capacidade fundiária dos órgãos fundiários. No Maranhão, o INCRA chegou à cifra de 69 decretos de desapropriação no ano de 1997. A demanda continuaria a crescer nos anos seguintes, em que pese o governo federal considerar resolvida a situação da reforma agrária no estado. Atualmente, reconquistamos o primeiro lugar no mapa dos conflitos da CPT, na modalidade de despejos e expulsões. Em que pese a conquista nada honrosa, a

Fetag do estado afirma, como sempre, estarem subestimados os dados ofertados pela pastoral. Qual a leitura correta para tal quadro de instabilidade?

Somos um estado de posseiros, cuja resolução do problema fundiário jamais foi encarada como uma política pública prioritária. As desapropriações dizem assentar famílias, quando elas, em sua grande maioria, já vivem nas suas posses há várias décadas, algumas desde o século passado. As possibilidades de libertação dos proprietários e de emancipação econômica fazem delas os atores por excelência dos conflitos pela posse da terra.

5. Considerações finais

A reforma agrária no Nordeste há que atentar para peculiaridades da trajetória do homem do campo, no aspecto da cultura e dos mecanismos que historicamente se opuseram à sua libertação econômica do latifúndio.

Os destinos do propalado desenvolvimento na região devem promover a ruptura com a lógica da grande empresa monocultora, excludente e destruidora do meio ambiente. Infelizmente essa concepção, em que pese a chegada do novo século, parece ainda atrair irresistivelmente as atenções dos nossos planejadores.

A história do campesinato nordestino, e, especialmente, a história do campesinato maranhense, tem sido a história de uma luta intuitiva de resistência contra os empreendimentos “pombalinos”, de saque e de destruição das identidades e dos recursos naturais.

A pobreza e a miséria têm sido apresentadas como únicos atributos dessa trajetória de sobrevivência aos sucessivos planos de reforma agrária, como se os destinatários das políticas públicas fossem os verdadeiros responsáveis pelos equí-

vocos dos administradores. Poucos se atrevem a desvendar os mecanismos que justificam essa dura realidade de violência e exclusão, preferindo a maioria adotar análises importadas, mais afinadas com a conjuntura econômica mundial, de redução do estado e ajuste neoliberal.

Os recursos naturais disponíveis apontam para uma realidade de auto-suficiência diante do estado, em muitos aspectos. Onde as cercas do latifúndio não conseguiram avançar com mais eficiência é possível entrever comunidades camponesas vivendo na abundância da caça, da pesca e da coleta dos frutos extrativos, em que pese o analfabetismo imperante e a total ausência do estado, na implementação de políticas públicas. A reforma agrária distorcida consegue abalar até o exílio dos antes esquecidos, pelo fantasma da inadimplência do crédito agrícola e da intervenção fundiária, que, muitas vezes, apenas regulariza uma situação de fato já existente.

Por outro lado, romper a dominação do latifúndio exige força por parte do estado e mecanismos eficientes e ágeis de expropriação. Entre a decisão de lutar pela terra e a imissão de posse do órgão fundiário geralmente está o palco da tragédia. Por esse motivo, os que estão do lado de dentro da cerca demoram a se decidir. E os que estão do lado de fora tremem enquanto esperam a intervenção do estado.

A sustentabilidade dessa reforma agrária exige atenção às tradições locais manifesta nos vínculos societários e na história de apropriação dos recursos naturais. O camponês nordestino reclama seu lugar na reforma agrária, enquanto sujeito capaz de também apontar o caminho melhor para seu destino, único enquanto possibilidade de realização das identidades e, portanto, de realização prática da cidadania.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de, MOURÃO, Laís. *Questões agrárias no Maranhão contemporâneo*. São Luís, 1975. (Mimeo).
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de, Quilombos: sematologia face a novas identidades. In: FRECHAL. *Terra de Preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista*. São Luís: SMDDH / CCN – PVN, 1996. p. 11-19.
- _____. *A ideologia da decadência: leitura antropológica a uma história da agricultura do Maranhão*. São Luís: IPES, 1983.
- ARAÚJO, Mundinha. *Insurreição de escravos em Viana – 1867*. São Luís: SIOGE, 1994.
- ASSELIN, Victor. *Grilagem: corrupção e violência em terras do Carajás*. Petrópolis: Editora Vozes / Comissão Pastoral da Terra, 1982.
- ASSUNÇÃO, Matthias Röhrig. Quilombos Maranhenses. In: REIS, João José, GOMES, Flávio dos Santos (Orgs.). *Liberdade por um fio: história dos quilombos no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 433-466.
- BOMBIERI, Cláudio. Análise da situação dos povos indígenas no Maranhão. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de, SILVA, Miguel Henrique Pereira (Orgs.). *O Maranhão na Rota de Colisão: experiências camponesas versus políticas governamentais*. CPT, Cadernos Tempos Novos, 1998. p. 67-72.
- CANTANHEDE FILHO, Aniceto et al. O projeto vida de negro. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de, SILVA, Miguel Henrique Pereira (Orgs.). *O Maranhão na Rota de Colisão: experiências camponesas versus políticas governamentais*. CPT, Cadernos Tempos Novos, 1998. p. 243-250.
- CARNEIRO, Marcelo Sampaio et al. A reforma da miséria e a miséria da reforma: notas sobre assentamentos e ações chama-

- das de reforma agrária no Maranhão. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de, SILVA, Miguel Henrique Pereira (Orgs.). *O Maranhão na Rota de Colisão: experiências camponesas versus políticas governamentais*. CPT, Cadernos Tempos Novos, 1998. p. 35-62.
- CEDI – CENTRO ECUMÊNICO DE INFORMAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO. *Povos Indígenas no Brasil/83*. São Paulo: Sagarana Editora Ltda, 1984.
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 14/10/1997, Seção 1, p. 23165.
- DUTRA, Domingos. Informações sobre Alcântara. *Relatório – FETAEMA*, dez. 1998.
- ERMACORA, Felix, NOWAK, Manfred. Relatório sobre os aspectos dos direitos humanos nos conflitos de terra no Estado do Maranhão e na região do “Bico do Papagaio”- Brasil, 1987.
- FOLHA de São Paulo, 16/11/1997.
- FREITAS, Décio. *O escravismo brasileiro*. 2. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

Resumo

De forma geral, a reforma agrária tem sido imposta, de forma monolítica, como se houvesse unidade inflexível da realidade social a que se destina. Tendo por parâmetro o Estado do Maranhão, pelo seu potencial hídrico, pelas suas condições geológicas e geomorfológicas de território (com predominância dos chapadões e chapadas por toda porção meridional), pelos solos de baixa fertilidade natural, mas com potencial agrícola (cerca de 32% do território), e aspectos transacionais de florestas da região Norte e Nordeste, são apresentados alguns elementos que podem ser considerados pertinentes a uma política pública reformista que leve em consideração peculiaridades regionais imprescindíveis ao desenvolvimento local sustentado de comunidades camponesas nordestinas.

Conclui-se que a reforma agrária no Nordeste há que atender para peculiaridades da trajetória do homem do campo, no aspecto da cultura e dos mecanismos que historicamente se opuseram à sua libertação econômica do latifúndio e que os destinos do propalado desenvolvimento na região devem promover a ruptura com a lógica da grande empresa monocultora, excludente e destruidora do meio ambiente.