

ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SERTÃO SEMI-ÁRIDO: PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL OU FORTALECIMENTO DA POBREZA?

*Suely Salgueiro Chacon*¹
*Marcel Bursztyn*²

RESUMO

O artigo analisa a influência das políticas públicas para o alcance do desenvolvimento sustentável no Sertão Semi-árido do Nordeste do Brasil, estudando especificamente o caso do estado do Ceará. Os resultados da pesquisa aqui apresentados demonstram que as políticas públicas historicamente têm um papel fundamental para o desenvolvimento das comunidades locais, visto que estas são muito dependentes dos recursos do Estado. Contudo, isto não significa que as políticas efetivamente implantadas tenham obtido sucesso. Pelo contrário, as comunidades do Sertão estão se esvaziando e empobrecendo e o objetivo de alcançar o desenvolvimento para essa região parece se perder em meio a uma profunda crise de auto-estima do sertanejo. Ao mesmo tempo, uma outra conclusão se associa a esta: o uso pelo discurso político dos preceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável legitimam ações públicas que mais se prestam a manter grupos no poder do que de promover de fato o esperado desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Políticas Públicas; Sertão Semi-árido; Pobreza

INTRODUÇÃO

Toda a história do Sertão Semi-árido do Nordeste do Brasil é marcada pela interferência do Estado, comumente pautada no tema que é a espinha dorsal das políticas públicas para a região: a seca. A escassez de água ajudou a justificar inúmeras ações governamentais e todo um arcabouço econômico e político se cristalizou a partir desse fenômeno ambiental, o que condicionou historicamente as relações sociais nesse espaço. A seca é, nesse sentido, estruturante da vida social e política regional. E, por conta disso, é suscetível de ser apropriada como vetor de uma nova forma de perpetuar e “regular” as relações na região. O fato novo é que a seca é um elemento cabível no discurso ambiental, no âmbito do conceito de *desenvolvimento sustentável*. Quando o mundo em geral, e o Brasil em particular, se inclinam diante do apelo ambientalista, a seca mais uma vez serve de base e

¹ Doutora em Desenvolvimento Sustentável. Coordenadora do Curso de Economia da Universidade de Fortaleza – UNIFOR. E-mails: suelys@unifor.br; sschacon@uol.com.br

² Doutor em Socioeconomia. Diretor do Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB

fundamento para uma aclimação do discurso. Uma aparente mudança ocorre, para que não mude de mãos o poder.

No momento que o conceito de desenvolvimento sustentável se fortifica e se insere cada vez mais no discurso político no Brasil, no que se refere ao Nordeste, a seca passa a ser tratada paulatinamente como um problema ecológico, mudando o enfoque secular das políticas públicas que viam a seca como uma calamidade natural sem solução. O discurso político fala agora de *convivência com a seca* e não mais de *combate à seca*, preconizando a necessidade da gestão dos recursos hídricos para a promoção do desenvolvimento sustentável, e a diminuição da fome e da miséria no Sertão. Parece um pequeno detalhe, mas representa grande diferença. É um deslocamento paradigmático, da ótica da negação das características ecológicas da região, para um enfoque de aceitação. Isso é básico para uma efetiva “convivência” do homem com o seu meio ambiente.

E sobre essa forma de ver a relação do homem com seu meio no Sertão, a idéia de convivência com os fenômenos naturais significa um novo *status* que permite um tratamento mais adequado ao problema que marca toda a história do Sertão. Por outro lado, ao se apropriarem dos novos conceitos, os políticos e elites que detêm o poder passaram a usá-los indiscriminadamente. Mesmo com novos mecanismos de controle e com o incentivo à organização e participação da sociedade, aos poucos as práticas politiqueras se adaptaram e foram forjadas novas formas de apropriação dos recursos financeiros destinados para projetos e programas que envolvem o alcance do desenvolvimento sustentável no Sertão.

Partindo dessas premissas, o principal objetivo da pesquisa aqui apresentada foi responder por que as políticas públicas não conseguem reverter o processo agudo de pobreza e exclusão social e promover um processo sustentável de desenvolvimento para o Sertão.

O Sertão semi-árido do Ceará, situado no Nordeste do Brasil, foi o local escolhido para empreender a pesquisa. Ali os aspectos geográficos, climáticos, sociais, culturais, econômicos e políticos se apresentam em um cenário de pobreza e espoliação social, que agora se agrava com a crescente e contínua descaracterização cultural.

A pesquisa empírica focou a distância entre o discurso e a prática, e identificou os elementos que constituem as políticas voltadas para o Sertão e suas conseqüências para o sertanejo. Foram realizadas viagens aos Sertões do Ceará entre 2003 e 2005. Os municípios de Quixadá e Quixeramobim foram escolhidos para as entrevistas. Além da pesquisa de campo, dados secundários relativos ao espaço estudado e à população foram coletados e organizados e

compõem o quadro analítico da região pesquisada. Os dados quantitativos foram analisados em conjunto com os depoimentos colhidos e com as observações diretas da realidade estudada durante a pesquisa de campo. A perspectiva das análises parte do conceito de desenvolvimento sustentável e de suas dimensões.

1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – IDÉIAS NORTEADORAS

O significado do desenvolvimento é uma questão polêmica, com diversas *definições*, invariavelmente ligadas ao crescimento econômico e aos territórios. Uma das abordagens mais comuns vê a dicotomia crescimento *versus* desenvolvimento nos seguintes termos: o crescimento ocorre em termos eminentemente econômicos, detectado pelo aumento da quantidade produzida em um certo período de tempo, em um dado espaço territorial; enquanto o desenvolvimento se manifestaria pela distribuição equitativa dos resultados do crescimento para a população (FURTADO, 1974b).

A história recente revela várias tentativas da ciência em reformular o conceito de desenvolvimento em busca de uma definição que enseje ações eficazes no alcance do bem-estar social. Contudo, a humanidade mergulha hoje cada vez mais profundamente em uma crise sem precedentes, que envolve aspectos sociais, ambientais, culturais e econômicos. Na segunda metade do século XX o homem alcançou patamares nunca antes imaginados de evolução científica e tecnológica e, ao mesmo tempo, produziu níveis nunca antes registrados de miséria e de degradação ambiental (BUARQUE, 1994).

A capacidade do homem de se perceber diante das mudanças não foi suficiente para que produzisse mecanismos compensatórios que garantissem que a vida na terra seria digna para todos e não apenas para alguns que conseguissem acumular com mais eficiência as riquezas e os resultados da evolução. Ou seja, o modelo de exploração inaugurado quando o homem começou a vida sedentária e a produção de excedentes ainda se reproduz na atualidade, só que agora com mecanismos mais sofisticados de dominação e exclusão.

No atual modelo de desenvolvimento globalizado o homem é apenas mais um elemento, assim como também é a natureza, que devem ser preservados, úteis que são para a definição e reprodução de um modelo de exploração que se sustenta há séculos, desde que o homem passou a se julgar acima da natureza, desde que achou que a dominava e ela estava ao

seu dispor. Nessa lógica, ele incluiu também a dominância de seus semelhantes, achando-se também acima deles, e assim perdendo aos poucos a noção do que é **ser humano**.

Com o fim do feudalismo e com o cercamento dos campos, já no surgimento do capitalismo, a ocupação urbana se intensificou e com ela surge uma série de novos problemas, gerados pela concentração populacional e pelas novas atividades produtivas. O advento da Revolução Industrial vem consolidar esse quadro. No início da industrialização são importadas técnicas organizacionais dos exércitos para as fábricas. Com as duas Grandes Guerras, no século XX, isso se inverte. E mais: a ciência passa a dar subsídios tecnológicos para fins militares. Bartholo Jr. (1986: 121) verbaliza bem esse movimento: “As sociedades industriais modernas apresentam uma notável possibilidade de traduzir seus meios de produção em meios de destruição e vice-versa.”

O grande salto dado com a automação proporcionou uma nova revolução para a produção, o que levou a humanidade a acreditar que estava próxima à realização de uma utopia: libertar o homem do trabalho e permitir que vivesse aproveitando o resultado da sua evolução. Contudo, o que se vê não é a libertação pelo consumo e sim a exclusão da maioria, que apenas arca com as consequências maléficas desse consumo desenfreado que, como previa Marx, revisto por Arendt (1997), parece ter se tornado o novo senhor da espécie humana.

Os pontos rapidamente levantados aqui refletem as principais motivações que levaram a uma ampla discussão sobre o futuro da Terra e da humanidade, que se intensificou nas últimas décadas do século XX. As reflexões, constatações e preocupações dos cientistas, políticos e ambientalistas envolvidos encontraram a melhor tradução no termo *desenvolvimento sustentável*.

Apesar de muitas discussões que datam da década de 1950, o conceito de desenvolvimento sustentável foi lançado em 1987, pela *World Commission on Environment and Development* (BRUNTLAND, 1987). A gestão ambiental, a conscientização da sociedade para o seu papel como agente de transformação da realidade, bem como o fortalecimento da participação de cada um na tomada de decisão são os pontos que constituem a proposta de mudança inerente ao conceito. Isto teria como consequência, caso posto em prática o conceito, a busca de um crescimento econômico eficiente, racional e que respeita os limites da natureza, alcançado por meio de ações que supririam as necessidades da humanidade no presente, sem tirar das gerações futuras o direito de também terem as suas necessidades supridas.

Mesmo suscitando controvérsias quanto à sua ambigüidade e abrangência, que poderiam dar margem às mais variadas interpretações, a idéia de se conquistar o desenvolvimento sustentável foi posta em prática e vem sendo repetida como um verdadeiro dogma por inúmeros programas e projetos, que visam melhorar as condições de vida de diversas populações pelo mundo afora. Notadamente as ações públicas têm se pautado por esses preceitos.

Algumas idéias de três autores consagrados podem contribuir para a melhor compreensão das dimensões do desenvolvimento sustentável. Esses autores discutiram em suas obras o conceito ou os elementos constituintes do desenvolvimento sustentável .

O primeiro é Celso Furtado, considerado um dos maiores economistas do Brasil. Seu livro de 1959, “Formação Econômica do Brasil” (1998a), é uma referência obrigatória para quem quer entender a gênese do desenvolvimento no Brasil. Celso Furtado se antecipou às discussões sobre a “sustentabilidade” do processo de desenvolvimento no seu livro “O mito do desenvolvimento econômico”, de 1974. Lançado em pleno “Milagre Econômico” do Brasil, e no meio da crise internacional gerada pelo primeiro “choque do petróleo”, este texto tornou-se um marco para quem estuda o desenvolvimento no Brasil.

Para Furtado “(...) o mito congrega um conjunto de hipóteses que não podem ser testadas”, e “(...) os mitos operam como faróis que iluminam o campo de percepção do cientista social (...)” (FURTADO, 1974a: 15). Uma primeira premissa que pode ser considerada um mito é que o **desenvolvimento econômico pode ser universalizado pelo consumo**, o que coaduna com o mito do progresso: economistas trabalham em função da confecção de esquemas complexos do processo de acumulação de capital que têm como fundamento (impulso dinâmico) o progresso tecnológico.

As **consequências culturais** da crença no mito do progresso (crescimento exponencial do estoque de capital) levaram ao surgimento de grandes metrópoles modernas que têm o ar irrespirável, uma alta taxa de criminalidade e baixa eficiência dos serviços públicos, que não conseguem atender à população sempre crescente. Estes sintomas surgem como um pesadelo no sonho do progresso linear. E as **consequências ambientais** se traduzem pelo “(...) impacto no meio físico de um sistema de decisões cujos objetivos últimos são satisfazer interesses privados” (FURTADO, 1974a: 17). Nesse sentido, as elites demonstravam irritação com o relatório do Clube de Roma - *Limites ao crescimento*³, lançado àquela época. Os governos de muitos países subdesenvolvidos (que depois passaram a ser chamados eufemisticamente “em

³ Estudo coordenado por Denis Meadows, do Massachusetts Institute of Technology - MIT – *The Limits to Growth*.

desenvolvimento”) chegaram a afirmar que tudo não passava de um embuste, com o objetivo de frear o seu crescimento e a sua participação no comércio internacional.

O mito do progresso é que o desenvolvimento econômico, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideraram a revolução industrial, não pode ser universalizado. Não são discutidas as conseqüências de um crescimento exponencial do estoque de capital, pelo contrário, alimenta-se a ilusão de que todos podem alcançar impunemente o mesmo padrão de consumo dos países desenvolvidos, para tanto basta a submissão às regras do sistema produtivo hegemônico.

Hoje é clara a importância de países como o Brasil, chamados de periféricos à época desta análise de Furtado, pela sua base de recursos naturais e também pela mão-de-obra barata de que dispõe. Porém, esses “trunfos” não foram usados estrategicamente nos anos 70 do século XX, nem o são nos dias atuais, perpetuando um estado de dependência secular. Segundo Furtado há uma dificuldade de coordenação das economias periféricas no plano interno, devido à debilidade do Estado, o que permite a concentração da renda e o aumento da miséria das massas. Esta análise continua atual e a instabilidade leva ao crescente “controle internacional”. O colonialismo antigo é substituído pelo novíssimo.

Um espaço de **autonomia** dos países periféricos seria a defesa dos seus recursos naturais não renováveis frente à “dependência” do centro, mediante uma articulação entre países, e a defesa do valor real do trabalho. Estabelecer prioridades em função de objetivos sociais coerentes e compatíveis com o esforço de acumulação seria a única forma de liberar a economia da tutela das grandes empresas e do capital internacional. Esta é uma análise que pode ajudar a compreender as dificuldades enfrentadas hoje internamente e no cenário internacional.

Furtado (1974a) toca ainda em outro ponto importante para análises do quadro atual de desenvolvimento. Ele afirma que o sistema capitalista tende a excluir nove pessoas em dez dos principais benefícios do desenvolvimento e, nos países periféricos, dezenove pessoas em vinte: os **excluídos** são um fator de peso na evolução do sistema. Essa constatação só se agravou com o tempo e hoje a miséria atinge populações inteiras dos países em pior situação econômica. No Brasil, comunidades carentes do meio rural, especialmente no Sertão nordestino, comprovam a gravidade desta questão. Mesmo com todos os esforços promovidos em nome do desenvolvimento sustentável, regiões extensas são excluídas do progresso e continuam a exportar pessoas para os centros urbanos, onde passam a viver, via de regra, em condições ainda piores, agravando seu estado de miséria.

Em resumo, para Furtado, as formas de consumo dos países centrais não são possíveis dentro das possibilidades evolutivas aparentes desse sistema, e só uma minoria é privilegiada. **O custo, em termos de depredação do meio físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda a civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Por isso a idéia de desenvolvimento econômico, tal como é vendido pelo sistema produtivo hoje hegemônico é um simples mito.** Essa análise foi comprovada pelo tempo e se mostra válida três décadas depois.

Celso Furtado foi também responsável por ações políticas que mudaram o cenário do Nordeste nas décadas de 50 e 60 do século XX, quando criou a SUDENE e promoveu um amplo programa de desenvolvimento regional, com ênfase para a industrialização. Essas contribuições de Furtado tiveram grande impacto sobre o Sertão.

Outro autor que contribui para essa discussão é Enrique Leff. O autor apresenta análises amplas, destacando fortemente os componentes ecológicos e sociais do conceito de desenvolvimento sustentável, o que inclui o ambiente natural e a ação histórica do homem. A revisão do próprio processo de produção é para ele uma das condições para o alcance do desenvolvimento sustentável. Tão importante quanto a preocupação com a degradação ambiental é a preocupação com a pobreza e a exclusão. E para se reverter esse quadro de crise um passo fundamental é o resgate do saber ambiental, promovido por um amplo diálogo de saberes, conjugando-se as tradições e o novo, numa hibridação cultural que permita se reformular a própria maneira de pensar e agir do ser humano. Leff vem defendendo com veemência a revisão de teorias econômicas e sociais para que estas possam incorporar os princípios do saber ambiental.

O discurso da sustentabilidade é apropriado e confundido com um simples processo de crescimento econômico sustentado, que não leva em conta a necessidade do próprio sistema internalizar as condições ecológicas e sociais que deveriam ser priorizadas para o alcance real da sustentabilidade, o que de fato beneficiaria a todos, sem distinção.

A apropriação e vulgarização da noção de sustentabilidade pelo discurso oficial é sentida em todo o mundo e se reflete em diversas instâncias de poder, desde aquelas responsáveis por acordos internacionais sobre a biodiversidade até as que decidem que tipos de programas devem ser implementados nas comunidades rurais mais carentes do Sertão, passando pela elaboração das leis e a definição de prioridades acerca do uso dos recursos naturais, como a água, por exemplo.

Leff é enfático em sua crítica à forma de condução do processo de crescimento econômico mundial, especialmente às propostas neoliberais, que em grande parte respondem pela forma de organização mundial da produção e pela frágil condução das ações dos Estados. Mesmo com o enfraquecimento das propostas liberais na tônica do discurso oficial, constatamos que as preocupações de Leff encontram eco, principalmente pela forma de tratar com distância os problemas ambientais e sociais, já arraigada e incorporada no dia-a-dia de fazedores de política e de empresários.

A conquista da alteridade, o respeito às diferenças e o fortalecimento de identidades culturais devem ser elementos essenciais a um processo legítimo de desenvolvimento sustentável. E este é também o cerne da questão para Leff, que identifica esses elementos ao longo de sua obra e vai sintetizá-los quando propõe a formação do saber ambiental.

O processo para se alcançar a sustentabilidade envolve elementos complexos e passa pelos detentores do poder. Questões políticas e econômicas devem ser contrapostas a valores culturais e éticos, resgatando saberes perdidos e reformulando conceitos para de fato transformar o mundo para melhor. A racionalidade econômica deve dar espaço à racionalidade ambiental, que implicaria na formação de um novo saber e na integração interdisciplinar do conhecimento, o que possibilitaria a compreensão dos sistemas socioambientais em toda a sua complexidade.

A emergência do saber ambiental como forma de transformação só pode ocorrer com o fortalecimento das instâncias locais de poder, especialmente com a participação real de cada um, de forma consciente e comprometida, por meio de uma mobilização social e de mudanças institucionais. O acesso à informação livre de pré-conceitos e de falsos sonhos e mitos consumistas é imprescindível para isto.

Leff (2001) ressalta um ponto fundamental: **a gestão ambiental local parte do saber ambiental das comunidades**. E esse saber se forma ao longo da história, a partir de formas de manejo sustentável dos recursos locais, além das formulações simbólicas e das práticas sociais apreendidas pela troca de saberes entre gerações. Esses valores não podem ser perdidos sob pena de se perder a chance não só de valorizar adequadamente a biodiversidade, como também de redefinir o papel de cada um nesse processo, dando o devido valor para a diferença cultural.

Como ressalta Leff (2001), o poder hegemônico de um sistema econômico comanda hoje as decisões que afetam a todos e determinam os caminhos do desenvolvimento. Este

sistema tem priorizado o ganho de poucos, que seriam mais capazes, em detrimento de uma parcela cada vez maior da população mundial que é excluída, por ser supostamente menos eficiente e incapaz de “vencer” a luta concorrencial com seus semelhantes pela “sobrevivência”. Ou seja, populações residentes em zonas de menor acesso à informação e à educação formal e tecnológica, estão excluídas dos benefícios do desenvolvimento, já que não estão capacitadas para competir. E deveria parecer normal que estas pessoas assim permanecessem. Quanto muito, os “vencedores” podem tentar minimizar as consequências da exclusão em certos locais, sem, no entanto produzir condições de transformação verdadeira. Programas assistencialistas como os que proliferam no Sertão são um exemplo de como não se muda a realidade excludente e ainda se pode reforçá-la, mantendo toda uma população em condição de dependência perante decisões e recursos externos, sem tirá-los efetivamente da condição de excluídos para o sistema.

Assim, uma mudança concreta nesse quadro passa pela valorização de novos conceitos como o saber ambiental e, basicamente, pela vontade política de incorporar novos valores e permitir que populações hoje excluídas se percebam como detentoras de poder, do poder de transformar suas próprias vidas a partir de seus saberes. Saberes estes que não precisam necessariamente seguir a racionalidade do sistema econômico, mas sim a racionalidade da vida.

Antes do conceito de desenvolvimento sustentável virar moda, o termo *ecodesenvolvimento* foi bastante discutido na década de 70 do século XX. Ignacy Sachs foi um dos autores que participou desse momento histórico, ao reformular esse conceito e definir suas dimensões. Na verdade essa foi uma antecipação da formalização das intenções promovidas com a disseminação da idéia de sustentabilidade.

Com Sachs, a importância do espaço para o desenvolvimento é bem percebida. As peculiaridades econômicas, naturais, sociais e culturais de um lugar devem ser entendidas e respeitadas para o alcance de um real processo de desenvolvimento sustentável. Ou seja, não é possível promover o desenvolvimento de um local sem perceber atentamente suas características, conhecer sua história e respeitar sua organização social e idiossincrasias culturais.

Toda a obra de Sachs reflete suas preocupações com o desenvolvimento e o papel do homem nesse processo, como protagonista ou como vítima. Ele revela claramente a complexidade que envolve a vida humana na Terra, e as inúmeras interações entre a ação humana e a natureza. Assim, o conceito de desenvolvimento está ligado à esfera da **ética** e

não da economia. A idéia de que a ética deve comandar as escolhas relativas ao desenvolvimento se torna mais forte quando são lembradas as conseqüências para humanidade resultantes de cada empreendimento ligado à obtenção das condições para o desenvolvimento. Se as prioridades que comandam as decisões se restringem ao campo econômico, o que se vê é a agudização do processo de exclusão e não a melhoria da qualidade de vida em geral.

Um outro ponto ressaltado por Sachs é a importância do planejamento, mas um planejamento realista e realizador. Isto é, para Sachs o planejamento deve permitir o estudo sério e aprofundado das condições que envolvem um dado projeto que vise desenvolver um espaço em um certo tempo, ressaltando não só os trunfos possíveis, mas também todas as debilidades encontradas, permitindo assim a antecipação de falhas e não apenas prometendo um ótimo utópico. Além disso, um bom planejamento deve ser flexível, pois a realidade é dinâmica.

A idéia de planejamento casa perfeitamente com a idéia de fortalecer o local, a participação, o engajamento da população alvo da tentativa de desenvolvimento. E este é um processo eminentemente político e que exige um tratamento interdisciplinar por parte dos planejadores. O planejamento do desenvolvimento deve também considerar a solidariedade entre gerações, com isso ter em mente as restrições ecológicas.

Já em 1986 Sachs discutia a importância de um novo ordenamento urbano no Brasil, o cuidado com as fontes energéticas, com o lixo e com o desemprego já crescente. Um novo estilo de vida surgia e já gerava sérias conseqüências para a natureza e para a sociedade e ele já alertava sobre as dificuldades que o país enfrentaria se não tomasse as rédeas da situação e promovesse um desenvolvimento mais voltado para as necessidades de seu povo e não para as imposições internacionais.

Esses pontos levantados inicialmente sobre o pensamento de Sachs, mostram a essência do *ecodesenvolvimento*, termo criado por Maurice Strong⁴ e reelaborado por Sachs, em 1973, utilizado muito antes do termo “desenvolvimento sustentável” virar moda.

- Para Sachs (1994), *ecodesenvolvimento* significa um desenvolvimento sócio-econômico equitativo e implica em *escolher* um processo de desenvolvimento que seja sensível ao meio ambiente, colocando-o no lugar devido à sua importância, reconhecendo-o como base de qualquer sistema vital ou econômico. Suas dimensões são: social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

⁴ Maurice Strong foi o organizador das Conferências sobre desenvolvimento sustentável em Estocolmo e no Rio de Janeiro.

As cinco dimensões propostas por Sachs são complementares e inseparáveis, contudo as duas últimas dimensões devem ser agora ressaltadas, pois estiveram à margem das demais ao longo do processo de divulgação e implementação do conceito de sustentabilidade. Com o fortalecimento das dimensões espacial e cultural o alcance desse ideal parece ficar mais próximo, especialmente para as comunidades mais carentes, sem as condições mínimas de inserção.

Os problemas relacionados com a **pobreza** e a **degradação ambiental** não serão solucionados no curto prazo e exigem um crescimento econômico mais consistente, o que sustentaria as estratégias de transição para o desenvolvimento (apresentadas mais adiante). Porém, esse crescimento não pode agravar as desigualdades já existentes e para tanto não pode se basear apenas nas regras do mercado. Nesse sentido Sachs destaca alguns pontos como a exclusão social, sentida em todo o mundo e resultado do processo equivocado de crescimento baseado no livre mercado; e a necessidade de criação de novos sistemas de contabilidade que levem em conta externalidades e fatores humanos não captados pelos mecanismos da economia de mercado.

Em suma, é preciso cuidar da raiz do problema e não de seus sintomas. Para se passar da teoria à ação, Sachs (1994) diz que “(...) o que se necessita é criatividade ecológica que subsidie uma forma de pensar de cunho desenvolvimentista”. E ele ressaltava que são **as populações locais as mais indicadas para empreender essa nova forma de pensar**, pois essas populações normalmente agem de forma mais saudável do ponto de vista ambiental; e se forem removidos os obstáculos políticos e institucionais que as impedem de ter uma visão de longo prazo, elas poderão alcançar um nível de vida muito mais digno.

A idéias destes estudiosos servem de reforço para o que é defendido ao longo de toda esta tese: o desenvolvimento do Sertão deve passar pelo sertanejo, sua história, seus valores, sua cultura, seu saber.

2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Um ponto que se destaca quando se trata de desenvolvimento é o papel do Estado. Se de uma maneira geral o Estado ocupa uma posição fundamental na implementação de políticas que viabilizem o desenvolvimento sustentável, no Sertão semi-árido esse papel é ainda mais importante. Sendo o Estado ainda o grande provedor de recursos, é também o grande responsável pelo alcance ou não de uma melhor qualidade de vida para o sertanejo.

O processo civilizatório vem sendo comandado pela racionalidade econômica, amparada pela ciência, que gera tecnologia e mais produção, pelo individualismo concorrente e pela subordinação aparente da natureza. Para regular essas relações, o sistema conta com o Estado e as políticas públicas. Particularmente em regiões de grande exclusão, onde as pessoas pouco sabem das nuances do mundo em que habitam, e menos ainda têm condições de acesso às riquezas geradas e aos novos conhecimentos, o Estado ainda é o grande indutor da mudança ou da permanência do atraso e as políticas públicas são fortemente responsáveis pela reprodução ou pela superação do modelo de poder.

A ascensão do neoliberalismo no final dos anos 70 do século XX levou à exacerbação do poder do mercado, e à tentativa de dissolução da maioria das funções do Estado, determinando que este deveria ter agora uma participação mínima na economia, restringindo-se às suas funções sociais e à regulação dos serviços públicos que seriam privatizados (ANDERSON, 1995).

Essas premissas levadas a cabo por vários países mostraram-se inadequadas, mesmo para os países chamados “desenvolvidos”, e especialmente para países como o Brasil, com um mercado desorganizado, altamente imperfeito, e carente de recursos financeiros externos para garantir os processos de crescimento econômico e desenvolvimento.

Nesses países, as políticas públicas são essenciais para garantir a adoção de medidas necessárias à reversão do quadro de crise ambiental e social. Além disso, o cenário econômico desfavorável e as bases políticas e institucionais ainda frágeis não permitem que se deixe a cargo das forças de mercado a geração das possíveis soluções para os problemas apresentados.

Particularizando para o Brasil a análise do papel do Estado como indutor de novas práticas sustentáveis, Bursztyn (1994) mostra que, do ponto de vista institucional, as políticas ambientais no Brasil são caracterizadas por alguns problemas básicos relativos à degeneração das instituições públicas, à cultura burocrática do aparelho do Estado, à fragilidade dos instrumentos e à carência de meios, e problemas de natureza política. Um levantamento rápido de como o Estado encaminhou as questões ambientais nacionalmente atesta a fragilidade das instituições diante do poder político. Conforme a visão momentânea de um governo, as instituições são extintas, mutiladas ou modificadas, enfraquecendo a continuidade de políticas.

Nos países em desenvolvimento como o Brasil, o desenvolvimento sustentável chegou como um “novo dever de casa”, imposto pelos organismos internacionais de financiamento do desenvolvimento, e passou a constar primeiro como base obrigatória para os planos de

governo, sendo depois incorporado por todas as instâncias da sociedade. Inúmeros desdobramentos desse fato podem ser observados em todo o território nacional.

A pesquisa aqui apresentada destaca as consequências da implementação desse conceito nos projetos que têm como beneficiários os habitantes das comunidades carentes do Sertão do Ceará. Não é possível entender a atual realidade dessas localidades sem percorrer o caminho que levou até elas este conceito. E para isto é necessário compreender bem a própria construção política desse conceito, especialmente no Brasil.

A revisão da construção do conceito de desenvolvimento sustentável desemboca na formulação de parâmetros necessários para o alcance deste, o que promoveria o ataque direto à degradação ambiental e à pobreza, e garantiria a distribuição equânime dos resultados da evolução do homem, proporcionando uma qualidade de vida adequada para todos, sem distinção, e com respeito à diversidade cultural.

A adoção do conceito de *desenvolvimento sustentável* como algo positivo e necessário revolucionou a forma de gerenciar recursos em todo o mundo. Porém, esse conceito foi apropriado pelo discurso político como uma “fórmula mágica” que abre portas, consegue recursos e tudo justifica, legitimando e revestindo de modernidade o antigo jogo do poder que define as políticas, seja em termos de “governo mundial” ou nacional, ou em termos locais, nas mais recônditas localidades.

Promover o desenvolvimento sustentável virou moda, e um discurso ou plano político para o desenvolvimento que não contivesse essa expressão, já nos anos 1990, não teria chance de ser levado adiante. Em seguida, foi o combate à pobreza e à exclusão social que se tornou a ordem do dia. O que também cabe como uma luva para o Sertão pobre.

Misturando tudo, proliferaram textos expressivos em diversas instâncias de poder. Contudo essas “cartas de intenções” de políticos, instituições, organizações e governos não têm se traduzido em melhorias verdadeiras e permanentes para a grande parte da população mundial. Pelo contrário, informações recorrentes atestam o aumento da pobreza, da fome, do desemprego, da violência e, o que é pior, da desesperança em todo mundo, especialmente para os pobres dos países chamados “em desenvolvimento”, como o Brasil.

Questões sociais e ambientais, por séculos sobrepujadas pelas questões econômicas, passaram “da noite para o dia” a fazer parte fundamental da vitrine do desenvolvimento. Apesar do alcance ainda limitado e das distorções evidentes desse novo discurso, é inegável que ele representa um passo à frente, uma evolução na forma da humanidade pensar sobre sua

própria existência na Terra. Aos poucos a palavra “sustentabilidade”, ainda que desgastada pelo uso exacerbado, chegou para dar nova tonicidade às questões socioambientais, e proporcionar novas perspectivas para as populações carentes, como as que vivem no Sertão semi-árido do Nordeste do Brasil.

3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA – COMO SE DÁ ESSA COMBINAÇÃO NO SERTÃO

O Sertão semi-árido do Ceará, situado no Nordeste do Brasil, foi o local escolhido para empreender esta pesquisa. Ali os aspectos geográficos, climáticos, sociais, culturais, econômicos e políticos se apresentam em um cenário de pobreza e espoliação social, que agora se agrava com a crescente e contínua descaracterização cultural. Foram estudados os municípios que compõem a Bacia Hidrográfica do rio Banabuiú, no Sertão Central do Ceará, região mais representativa do bioma Caatinga e da própria história política, social e econômica do estado. Para as entrevistas foram escolhidos apenas os municípios de Quixadá e Quixeramobim.

BOX 1 – Meio ambiente

Mais de 90% do território do estado do Ceará está inserido no semi-árido nordestino, contando com precipitações que variam de 500 a 2000 mm por ano, nas estações chuvosas, que duram de 3 a 5 meses, e que são caracterizadas pela irregularidade temporal e espacial (CEARÁ, 2003a).

O Sertão semi-árido encontra-se no Bioma da Caatinga, que é o único ecossistema exclusivamente brasileiro é considerada uma das 37 regiões naturais do planeta, isto é ainda abriga pelo menos 70% de sua cobertura vegetal original e por isso a Caatinga é considerada estratégica no contexto das mudanças globais (TABARELLI e SILVA, 2003).

O mais recente projeto político no Ceará, e que aparece na mídia como sendo pioneiro e transformador, começou com o chamado “Governo das Mudanças”, em 1987, protagonizado por Tasso Jereissati, com o aval das elites empresariais locais, que o forjaram dentro de uma linguagem tida como moderna. Esse projeto que entra pelo século XXI, bem como suas conseqüências, aos poucos são reveladas sem o véu da aparência midiática. Esse Governo é um ponto de ruptura, que dá início a uma nova forma de fazer política e que desloca o eixo do poder. Ele promove um projeto que é eminentemente de cunho urbano-industrial e tem como objetivo precípua a manutenção do poder conquistado. Isto é comum aos demais projetos, então considerados como causadores do atraso do povo cearense. Tal deslocamento espacial do poder – que é uma novidade – traz sérias conseqüências para o meio rural cearense, como é visto ao longo desta análise.

A história política do estado do Ceará se desenrola em paralelo com a do meio ambiente. Embora só ao final do século XX este tenha se evidenciado como elemento constituinte dos discursos políticos e objeto direto das políticas públicas, sempre foi o grande mote para atos e campanhas políticas, sendo usado de várias maneiras. A mais clara é usar a seca como uma determinante ambiental para a pobreza. O que fica pouco evidente é seu uso como instrumento de controle da população e dos recursos financeiros e naturais do estado, isto ocorrendo com todos os grupos políticos que já detiveram o poder.

Com o discurso “da mudança” veio o discurso da sustentabilidade e da modernidade administrativa. Nesse ponto são identificados claramente dois conceitos chaves para o entendimento desse projeto: *modernidade* e *sustentabilidade*, que passam a ser palavras facilmente encontradas nos pronunciamentos políticos. Contudo, seu significado é variável, conforme os interesses em jogo, e pouco tem a ver com os significados elaborados em profundidade por diversos estudiosos. Os conceitos são apropriados pelo discurso político para legitimar seus interesses próprios, baseados no modelo global de acumulação de riquezas e exclusão social.

Com o desenrolar desse projeto governamental modernizante, o meio ambiente vai se revelando no seu papel usual. Agora, evidenciado e valorizado, passa a ser peça chave na política preconizada pelo governo, usado como símbolo de um “novo tempo” para o estado.

Embora a água, ou falta dela, sempre tenha sido a maior motivação para as políticas públicas para a região Nordeste e para o Ceará em particular, o novo enfoque ambiental trazido pela valorização do conceito de desenvolvimento sustentável, coloca a gestão racional da água como o “novo” e grande objetivo do governo. Há uma superação de antigos discursos; não se enfatiza mais o “combate à seca”, e mesmo a idéia de “convivência com a seca” se enfraquece diante de uma nova perspectiva: a construção das condições para viabilizar um projeto urbano-industrial que tira o Sertão de foco e desvia toda a atenção e recursos para garantir um novo cenário de progresso e crescimento econômico. A urbanização da capital do estado, transformada em metrópole, traduz a idéia de modernidade perseguida pelo governo.

Essa postura traz graves conseqüências para o Sertão e para os sertanejos, que perdem importância no âmbito das ações governamentais, que concentram esforços nas medidas que garantiriam o fortalecimento de atividades eminentemente urbanas, como a indústria, o turismo e o comércio. As atividades agropecuárias e os recursos para o desenvolvimento rural são grandemente prejudicados nesse novo cenário.

O controle dos aspectos ambientais, como o uso da água, passou a ser uma prioridade para o governo, inserida dentro de um novo contexto, e agora justificada pela necessidade de

gerar a infra-estrutura para a construção do novo “Plano de Desenvolvimento Sustentável” para o Ceará. Este plano é promovido no segundo mandato do Governador Tasso Jereissati, em 1995, logo após, portanto, à ECO-92. Este governo tem como carro chefe a industrialização, incentivada por subsídios, renúncia fiscal e investimentos públicos. Tal estratégia atrairia as empresas, que gerariam emprego e renda e mudariam o perfil produtivo do estado, acabando assim com a “sina” de dependência e pobreza do povo, advinda dos aspectos climáticos. Contudo, os dados socioeconômicos demonstram que essa promessa não foi cumprida devidamente.

O Estado, capturado por interesses dos diferentes grupos que assumem o poder, também não é capaz de fortalecer o Sertão como um espaço diferenciado, com organização social e produtiva próprias. As políticas públicas não se preocupam em olhar este lugar e escutar com atenção seu povo, apenas repetem há décadas uma postura de descomprometimento, justificada na maioria das vezes por uma suposta inviabilidade econômica e produtiva da região.

Os dados apresentados a seguir são parte de uma pesquisa ampla⁵ que avaliou todas as dimensões do desenvolvimento sustentável no Sertão do Ceará. Aqui são ressaltados apenas os aspectos relacionados diretamente com a pobreza da população. Apesar da melhoria relativa de alguns indicadores sociais, como saúde e educação, os níveis de pobreza e de indigência entre a população do Sertão continuam elevados. Além disso, o baixo nível de renda, bem como sua composição, deixam os indivíduos ainda mais vulneráveis e dependentes.

BOX 2 – Pobreza moderna

A modernização do Ceará promovida pelo governo não foi suficiente para reverter o fato do estado ser um dos mais pobres do Brasil. Segundo dados da PNAD, 53,4% da população cearense é considerada pobre, e 26,3% indigente (CEARÁ, 2004). A maior parte dos habitantes do Ceará, cerca de 42%, está concentrada na Região Metropolitana de Fortaleza – RMF, que corresponde a apenas 3,46% do espaço do estado. O mais grave é que 71% dessas pessoas se encontram na capital do estado, Fortaleza, que ocupa 6,30% da RMF. A RMF concentra ainda 62% do PIB do estado, sendo que 85% dos seus empregos são gerados em Fortaleza, que também é responsável por 86% da arrecadação da RMF (CEARÁ, 2003).

A Tabela 1 apresenta dados preocupantes. Embora o percentual de indigentes e de pobres tenha caído de 1991 para 2000, esses índices são muito elevados e se agravam quando comparados com os indicadores que mostram que a intensidade da pobreza quase não variou, permanecendo alto e que a intensidade da indigência se elevou mais ainda de 1991 para 2000. Considerando que esses indicadores foram calculados apenas para os indivíduos que moram em domicílios particulares permanentes, esse quadro pode ser ainda mais grave.

⁵ A pesquisa mais ampla foi realizada para o trabalho de tese de doutorado defendida pela autora no CDS (ver CHACON, 2005).

Tabela 1 - Municípios da bacia do Banabuiú – Percentual de indigentes, percentual de pobres, intensidade da pobreza⁶ e intensidade da indigência⁷ (1991 e 2000).

Município	% de indigentes		% de pobres		Intensidade da pobreza		Intensidade da indigência	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
Banabuiú	64,78	48,40	88,27	70,80	62,51	60,80	46,82	56,36
Boa Viagem	63,50	51,53	86,10	74,48	63,66	62,81	50,88	60,38
Ibicuitinga	55,17	47,32	82,53	73,39	59,23	59,93	49,28	58,34
Madalena	68,29	50,19	89,48	71,34	65,22	61,98	51,27	56,94
Mombaça	70,66	55,91	86,23	77,71	70,73	67,66	59,32	70,81
Monsenhor Tabosa	73,37	54,15	90,46	77,27	71,02	64,15	58,82	61,17
Morada Nova	50,21	33,73	78,94	64,95	55,73	50,05	40,90	46,97
Pedra Branca	65,75	45,58	88,97	71,26	61,56	60,61	44,53	60,94
Piquet Carneiro	60,16	50,24	85,45	73,27	61,51	66,98	48,30	73,20
Quixadá	47,03	38,67	73,15	63,48	56,95	56,52	43,69	54,55
Quixeramobim	55,49	43,21	83,48	67,64	58,40	59,49	45,81	58,73
Senador Pompeu	52,76	37,30	79,77	62,33	57,23	54,96	42,89	52,33

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Elaboração própria.

Complementando essa análise os dados do PNUD/IPEA/FJP (2003) revelam que o percentual de crianças e de pessoas que se encontram na categoria de indigentes e na categoria de pobres é alarmante, pois mostram que as crianças estão muito mais vulneráveis, com um percentual de crianças pobres que chega a quase 90% em alguns municípios. Os dados do PNUD/IPEA/FJP (2003) revelam ainda que o percentual da renda domiciliar que é apropriado segundo as faixas da população, classificadas segundo o grau de pobreza e riqueza. Fica clara a elevação da desigualdade e da concentração de renda nas classes de maior poder aquisitivo. De 1991 para 2000 todos os municípios apresentaram uma diminuição no nível de renda dos mais pobres, enquanto os 20% mais ricos passaram a se apropriar de um percentual maior da renda em todos os municípios. Para a faixa dos 10% mais ricos também houve uma elevação da renda em quase todos os municípios. A comparação entre o percentual de renda média dos 10% mais ricos em relação aos 40% mais pobres se elevou de 1991 para 2000 em todos os municípios pesquisados. O mesmo ocorre para a razão entre os 20% mais ricos e os 40% mais pobres. Naturalmente, os índices que medem a desigualdade apontam para um crescimento significativo desta, entre os anos de 1991 e 2000.

⁶ A intensidade da pobreza é medida pela distância que separa a renda domiciliar *per capita* média dos indivíduos pobres (definidos como os indivíduos com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 75,50 ou 1/2 do salário mínimo vigente) do valor da linha de pobreza medida em termos de percentual do valor dessa linha de pobreza.

⁷ A intensidade da indigência é medida pela distância que separa a renda domiciliar *per capita* média dos indivíduos indigentes (definidos como os indivíduos com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 37,75 ou 1/4 do salário mínimo vigente) do valor da linha de pobreza medida em termos de percentual do valor dessa linha de pobreza.

A economia do Sertão ainda está baseada nos produtos primários, altamente dependentes dos ciclos hidrológicos e climáticos. Nesse sentido, os habitantes do Sertão inevitavelmente se organizam em função da água, ou da falta dela. Entre os agricultores tradicionais que ainda se mantêm no Sertão praticamente não há excedentes. O modo de produção é pré-capitalista ou marginal ao capitalismo. O capitalismo só toma conhecimento da região quando é de seu interesse (eleições, por exemplo). As principais culturas ainda são as culturas de sequeiro, arroz, milho, feijão e mandioca, dependentes das precipitações pluviométricas para produzir. Depois da agricultura, as outras fontes de renda são raras e irregulares. Além de se ocuparem como professoras ou em cargos ligados à saúde, as mulheres também contribuem para a renda familiar, em algumas comunidades, costurando ou fazendo trabalhos de artesanato em renda ou barro.

Antes, a maioria da população do Sertão cearense vivia apenas dos rendimentos da agricultura e de pequenas criações, que podiam ser desenvolvidas em terra própria ou através de contratos com fazendeiros locais. Hoje esse cenário tem novos componentes. Do ponto de vista da renda, uma constatação é fundamental para entender a nova conformação do Sertão: boa parte dos idosos é aposentada. Conforme já foi assinalado mais acima, são estas aposentadorias, juntamente com as transferências de vários programas governamentais de política compensatória, que garantem a maior parte da renda no Sertão.

A Tabela 2 mostra como o peso das transferências aumentou na década de 1990 nos municípios que compõem a bacia do Banabuiú. No município de Quixeramobim, por exemplo, o percentual da renda advinda do trabalho era de 82,18% em 1991, baixando para apenas 47,07% em 2000, enquanto a renda proveniente de transferências governamentais pulou de 12,68% para 25,88%, no mesmo período.

Tabela 2 - Municípios da bacia do Banabuiú – Percentual da renda proveniente do trabalho e percentual da renda proveniente das transferências governamentais (1991-2000).

Municípios	Renda proveniente dos rendimentos do trabalho (%)		Renda Proveniente das transferências governamentais (%)	
	1991	2000	1991	2000
Banabuiú	81,87	41,27	13,24	26,71
Boa Viagem	84,39	52,12	11,96	22,93
Ibicuitinga	78,94	44,86	9,63	25,8
Madalena	83,79	52,12	12,5	23,76
Mombaça	81,64	36,25	14,18	28,25
Monsenhor Tabosa	85,55	52,15	12,00	20,94
Morada Nova	83,62	60,5	12,24	22,74
Pedra Branca	84,55	49,87	11,82	23,22

Piquet Carneiro	79,22	34,74	13,76	29,84
Quixadá	81,82	53,88	15,1	21,56
Quixeramobim	82,18	47,07	12,68	25,88
Senador Pompeu	80,64	48,35	16,63	27,52

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Elaboração própria.

O que foi observado pela pesquisa torna ainda mais relevante o papel do idoso no Sertão. Além de estar garantindo a renda da casa com a aposentadoria, são os idosos que ainda continuam trabalhando, mesmo aposentados, para melhorar a condição de sustento da família que cresce com os netos. Vários agricultores entrevistados se encontram nessa situação. Todos os aposentados continuam trabalhando em seus roçados, chova ou não. Entre eles foi comum escutar sua preocupação com o destino das famílias quando eles se fossem.

BOX 3 – Aposentadorias garantem a renda do Sertão

No caso da população, o peso das transferências está nas aposentadorias e também nos programas sociais do governo, sendo que a maior parte dos rendimentos do Sertão vêm mesmo das aposentadorias. Os trabalhadores rurais têm o direito de solicitar este benefício mesmo sem terem contribuído para a Previdência antes.

Os dados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) revelam que o número de trabalhadores rurais atendido pela Previdência Social no Ceará cresceu 24,99% entre 2000 e 2004. A quantidade de benefícios pagos no estado passou de 459.499 para 574.360 nesse período e em 2004 os aposentados rurais receberam R\$ 1,85 bilhão do INSS no Ceará (DIÁRIO DO NORDESTE, 2005).

Segundo o IBGE, a pobreza no Brasil seria ainda maior se as aposentadorias não fossem concedidas aos idosos mesmo os que nunca contribuíram para a Previdência. A pesquisa sobre os Indicadores Sociais Municipais (IBGE, 2004) indica que 44% da população com mais de 60 anos no Brasil é responsável por garantir mais da metade da renda dos domicílios onde vivem. O rendimento de 27% dos idosos brasileiros é que garante o sustento do domicílio onde vivem, pois chegam a responder por mais de 90% do dinheiro que entra em casa.

A pesquisa constatou *in loco* que as atividades econômicas que geram emprego e renda são escassas hoje no Sertão. O comércio se restringe a pequenas vendas, normalmente com uma mesa de bilhar, um lugar que serve mais de ponto de encontro para os desocupados do que para uma venda significativa de mercadorias. A maioria dos habitantes dessas pequenas vilas faz suas compras na sede dos municípios quando recebem sua aposentadoria ou os rendimentos de programas assistencialistas do governo.

A maior parte do comércio na sede dos municípios só funciona de fato do dia 1 até o dia 10 de cada mês, último dia de pagamento de aposentadorias. Especialmente as feiras, tão comuns no Sertão e um dos pontos mais tradicionais de encontro das pessoas, não têm como funcionar além desse período.

BOX 4 – O desenvolvimento não chega ao Sertão

Os programas de interiorização do desenvolvimento do governo do estado não chegaram ao Sertão e a geração de emprego e renda ainda é muito precária.

As indústrias, que seriam o carro chefe do desenvolvimento do Ceará segundo o governo capitaneado por Tasso Jereissati, não apareceram com força nos municípios pesquisados. Por outro lado, as poucas fábricas que se instalaram no Sertão, apesar de empregar muitos jovens do local, não absorvem um número grande de mão-de-obra. Além disso, poucos estão preparados para esses cargos técnicos, inclusive pelo baixo nível escolar.

Também a pouca instrução e as poucas opções de emprego levam a que a exploração da população seja muito grande pelos donos dessas fábricas. A maioria não contrata os funcionários, mas sim cooperativas de trabalhadores. Dessa forma os empresários driblam os impostos trabalhistas e os empregados ficam sem quaisquer garantias.

O peso da indústria na composição do PIB dos municípios pesquisados é ainda muito baixa. Com base em dados do IPECE (2004), constatou-se que o comércio é o setor com maior participação no PIB (71% em média) para o conjunto dos municípios da bacia do Banabuiú, seguindo a tendência estadual. Apesar de uma participação maior da indústria em Morada Nova e em Quixeramobim, esse setor ainda perde para a agropecuária no conjunto dos municípios. Enquanto a agropecuária responde em média por 21% do PIB, a indústria só chega a 8% em média.

No que diz respeito ao emprego no Sertão, o maior número de empregos formais ainda se concentra na agropecuária em todos os municípios pesquisados, segundo os dados do Censo Demográfico de 2000 do IBGE. Ainda sobre a composição do emprego, um dado relevante é que nos municípios pesquisados, assim como na ampla maioria dos municípios do Ceará, a prefeitura ainda é o grande empregador (RAIS/MTE, 2002). Também os programas do governo estadual respondem por muitos empregos tanto nas sedes quanto no meio rural dessas cidades, o que agrava ainda mais o grau de dependência financeira dos moradores em relação ao Estado.

Essa região se destacou historicamente pela produção de algodão e criação de gado, contudo as dificuldades recentes levaram a uma mudança desse perfil. Municípios dessa região têm tentado revitalizar a cultura de algodão, principalmente Quixadá, mas de forma ainda muito incipiente. Lá havia 4 fábricas de beneficiamento, restam 3 que não funcionam por falta de matéria-prima. Também em Quixeramobim as fábricas e fazendas foram abandonadas.

BOX 5 – A população do Sertão semi-árido vai para o Cerrado

Muitos homens têm migrado definitiva ou temporariamente para o interior da região Centro-Oeste, para onde foram os fazendeiros do Sertão. Os dados do Censo 2000 do IBGE demonstram que o número de nordestinos que está indo para esta região vem crescendo e já chega a 15,1% das migrações, o que representa uma parcela de 12% do total da população ali residente.

A pobreza e os anos de descaso e manipulação pelo poder público, estão levando o sertanejo a uma perda de sua auto-estima, deixando-os confusos acerca de sua própria cultura,

colocando de lado o modo de vida aprendido com seus antepassados. A acomodação e a dependência das políticas governamentais de cunho compensatório é cada vez maior. Ou seja, criou-se um “círculo vicioso” de dependência que não permite a superação destes vínculos e ainda promove a desmobilização social, produtiva e cultural nesse espaço.

As políticas continuam representando instrumentos de controle, que permitem a continuidade de grupos no poder e, de forma imbricada, da dependência política. Embora a política comande todo esses processo, ao longo dos últimos anos do século XX e início do século XXI novos fatores vêm surgindo e se incorporando. São novas instituições e novos discursos, com novos nomes, porém um objetivo permanece: poder. E com conseqüências graves e constantes: a exclusão social, a degradação ambiental e a continuação de conflitos diversos, agora escamoteados pelo discurso oficial. A água continua chegando para muitos sertanejos no lombo de jumentos puxados por crianças, ou ainda nos velhos carros-pipas dos políticos, quando a coisa aperta. E o sertanejo, cada vez se sentido menos integrado a um modo de vida desestruturado, abandona o Sertão seguindo o caminho das águas para o litoral, onde lhe parece estar uma vida melhor.

Para além da comparação dos números, o Sertão, apesar da melhora relativa no acesso à educação e à saúde, tornou-se mais vulnerável e mais dependente. Além do esvaziamento cada vez mais intenso, o Sertão também está perdendo sua identidade cultural e até mesmo produtiva. O trabalho na roça que sempre garantiu a sobrevivência dessas pessoas está sendo esquecido, e, ao mesmo tempo, não estão sendo criadas condições reais para o surgimento de novas atividades que garantam uma renda produtiva suficiente para a região.

Uma região pobre como o Sertão, ao receber efetivamente recursos que antes eram dispersos em destinos escusos, naturalmente responde com uma melhoria relativa. A natureza dessa melhoria é que deve ser analisada com cuidado. A simples entrada de novos recursos financeiros, como é o caso das transferências governamentais via políticas compensatórias continuadas, ou dos investimentos pontuais, como a construção de cisternas domésticas, embora garanta um fluxo de renda constante, diferente das frentes de emergência que eram episódicas, não pode ser garantia de desenvolvimento sustentável. A não preocupação com investimentos que garantam a geração de emprego e renda no Sertão pode levar à total inviabilidade dessa região, que tende a se tornar uma espécie de “economia sem produção”.

A desmobilização do modo de vida do Sertão ocorre em função da continuada exclusão desse espaço. Esta exclusão não ocorre somente do ponto de vista da geração de riquezas. Ela se traduz pela não participação efetiva dos sertanejos nas decisões que

interferem no seu próprio destino, bem como pela persistente sensação de que seu lugar não tem valor diante do progresso e da modernidade, que a ele se apresentam com uma roupagem urbana. O Sertão surge para os novos sertanejos como um lugar sem possibilidades, distante das boas oportunidades de acesso aos empregos e a um modo de vida aparentemente mais fácil.

A persistência de mostrar o Sertão como um lugar marcado pelas adversidades relacionadas à água acaba por escamotear esta grave realidade: o sentimento de não pertencimento e a baixa auto-estima do sertanejo. Essa condição é a tradução de um conflito que perpassa todos os problemas do Sertão do início do século XXI: o sertanejo já não consegue ter certeza de sua própria identidade. Já não parece valer a pena reproduzir velhos costumes, e nem mesmo permanecer no Sertão. Este conflito tem raízes históricas tão fortes quanto o conflito gerado pela escassez relativa de água. E, como este, também foi criado e alimentado por décadas de políticas públicas equivocadas, que não tinham como objetivo promover o desenvolvimento do Sertão, mas apenas usar esse espaço e seus habitantes em prol dos projetos das elites no poder. O sertanejo não foi sujeito, não discutiu essas políticas que iriam atingir sua vida, foi apenas um objeto mal desenhado e pouco conhecido para os fazedores de políticas.

Uma visão simplificada do Sertão leva a crer que seu principal conflito gira em torno da água. Até mesmo os sertanejos confirmariam isso, já que as dificuldades do cotidiano são as que se sobressaem em uma análise superficial. Contudo, os conflitos relativos à água são na verdade a ponta visível de um conflito que é maior e mais complexo do que aparenta. Este conflito que se esconde está na própria essência do sertanejo e se estabelece a partir da sua perda de identidade. Isto ocorre em função da manipulação política que se desenrola ao longo da história, e vem tirando deste a sua condição de sujeito, além de convencer-lhe da não viabilidade de seu lugar. Embora o sertanejo tenha clareza quanto à sua condição de explorado, ele não consegue ainda visualizar a extensão da desarticulação social sofrida pelo Sertão.

É mantida a condição de cabresto das populações remanescentes no Sertão, que seguem à mercê dos favores públicos, mediados por “atravessadores” do Estado, que repetem os velhos hábitos e faturam em eleições. E a condição ambiental do Sertão continua servindo de justificativa para ações políticas que subordinam esse espaço e seus habitantes.

Para ir além dessa repetição em torno da água, para que os políticos e as políticas não continuem se restringindo ao uso da escassez da água como justificativa da pobreza, ou para

conseguir recursos de usos duvidosos, é preciso ver esse conflito em relação à água como uma camuflagem histórica de um processo contínuo de destruição da condição de ser no Sertão.

CONCLUSÕES

Este trabalho de pesquisa partiu do pressuposto de que as políticas públicas para o Sertão estão desmobilizando esse espaço e que o sertanejo, perdendo seu referencial social e cultural, se desloca maciçamente para o meio urbano. Isto agrava a pobreza, e não permite que se criem as condições para o desenvolvimento sustentável. O Sertão se mostra vulnerável do ponto de vista econômico, ambiental, social, cultural e político.

As políticas públicas, quando não ignoram completamente a importância do Sertão, apenas fortificam a sua condição de dependência e partem da idéia de que esse espaço, como um todo, não é viável economicamente. Essas políticas estão desarticulando o modo de vida do Sertão, transformando-o verdadeiramente em uma espécie de “viveiro” macabro, onde se criam os futuros excluídos das periferias urbanas. Velhas práticas assistencialistas se sofisticam, agora reforçadas por políticas sociais compensatórias, que têm substituído as políticas necessárias para a construção de condições que levem ao surgimento de atividades produtivas geradoras de renda.

O principal objetivo desta pesquisa foi responder por que as políticas públicas não conseguem reverter o processo agudo de exclusão social e promover um processo sustentável de desenvolvimento para o Sertão. **A resposta está na base de formulação dessas políticas.** Elas partem do pressuposto que o Sertão é um espaço inviável economicamente e que o principal conflito nesse espaço é relativo ao acesso à água, imputando aos aspectos ambientais o não desenvolvimento da região. Ignoram a história, os valores e a cultura do Sertão e ainda têm contribuído para agravar o verdadeiro conflito que norteia os sertanejos: a perda de identidade, que os desmobiliza, paralisa-os e expulsa-os de seu lugar. As modernas políticas de águas não fogem à tradição do modo de fazer política no Sertão: a condição de sujeição das populações trabalhadoras não se modifica. Os sertanejos seguem submetidos a um estado de coisas em que a política (no sentido de *politics*) e a política (no sentido de *policy*) se entrelaçam de forma promíscua. Ao invés de modernizarem, servem para manter o que de mais perverso tem na tradição da região: o coronelismo. Ao desprezar aspectos como a cultura, a prática do discurso da sustentabilidade tem mostrado a falácia da preeminência da

dimensão econômica de mercado, que é apenas uma das faces do desenvolvimento sustentável.

O cenário apreendido pela pesquisa indica uma tendência de esvaziamento do Sertão. Os idosos, que hoje garantem a renda de suas famílias com a aposentadoria, desaparecerão aos poucos. As crianças crescerão e irão para as cidades em busca de condições de sobrevivência. Mesmo que alguns permaneçam, a desmobilização do Sertão parece irreversível, a persistirem as tendências atuais. Essa constatação leva a um dilema: ou as políticas públicas revêem seus princípios, adaptam-se à realidade descrita e adotam mecanismos de emergência para evitar a morte social do Sertão, ou simplesmente continuam a ignorar esse espaço e suas necessidades, confirmando o cenário do esvaziamento fatal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 8ª Ed. Revista. Tradução de Roberto Raposo. Prefácio de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- BARTHOLO JR., Roberto S. **Labirintos do Silêncio: cosmovisão e tecnologia na modernidade**. São Paulo: Marco Zero: Rio de Janeiro: COOPE/UFRJ, 1986.
- BRUNTLAND, G. Harlem or World Commission on Environment and Development. **Our Common Future**. London: Oxford University Press, 1987.
- BUARQUE, C. “O pensamento em mundo Terceiro Mundo”. In: BURSZTYN, M. (org) **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. 2ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BURSZTYN, M. “Estado e meio ambiente no Brasil”. In: BURSZTYN, M. (org) **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. 2ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas: desenvolvimento sustentável no Sertão do Ceará**. Brasília: UnB-CDS, 2005. Tese de Doutorado.
- DIÁRIO DO NORDESTE. **Segurados especiais do INSS - Benefícios rurais crescem 25% em cinco anos no CE**. Caderno Negócios. Fortaleza, 25 de Janeiro de 2005.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 29ª Ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1998a. (Biblioteca Universitária, Série 2; Ciências Sociais, V. 23).
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 5ª. Ed. Revista e Ampliada. São Paulo: Editora Nacional, 1974b.
- IBGE. **Censo Demográfico**. (vários anos)
- IBGE. Indicadores Sociais Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- IPECE – Instituto de Pesquisas Econômicas do Ceará - Governo do Ceará. **Síntese dos Indicadores Sociais (1992-2002/2003)**. Fortaleza, 2005.
- IPECE – Instituto de Pesquisas Econômicas do Ceará - Governo do Ceará. **Desempenho econômico-social do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2004a.
- LEFF, Enrique. **Saber ambiental. Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. Lúcia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.
- PNUD/IPEA/FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2003. Software Versão 1.0.0 da ESM Consultoria. Captado em 30/01/2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>
- SACHS, Ignacy. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986. (desenvolvimento endógeno)
- SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel (org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. 2ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- TABARELLI, Marcelo e SILVA, José Maria Cardoso da. “Áreas e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da caatinga”. In: LEAL, Inara, TABARELLI, Marcelo e SILVA, José Maria Cardoso da. **Ecologia e conservação da caatinga**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2003.