

Pós-Graduação em
Desenvolvimento Sustentável

**A experiência do Grupo Executivo Interministerial de
Alcântara – MA na construção de um ambiente
participativo e cooperativo**

Anderson da Costa Mello

Mestrado

Brasília – DF, maio/2008



Universidade de Brasília - UnB

Centro de Desenvolvimento Sustentável

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**A experiência do Grupo Executivo Interministerial de
Alcântara – MA na construção de um ambiente
participativo e cooperativo**

Anderson da Costa Mello

Orientador: Fabiano Toni

Dissertação de Mestrado

Brasília – D.F., agosto/2008

Mello, Anderson da Costa.

A experiência do Grupo Executivo Interministerial de Alcântara – Maranhão na construção de um ambiente participativo e cooperativo / Anderson da Costa Mello.

Brasília, 2008.

148 p. : il.

Dissertação de mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

1. Políticas Públicas – Desenvolvimento Sustentável. I.

Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Anderson da Costa Mello

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A EXPERIÊNCIA DO GRUPO EXECUTIVO INTERMINISTERIAL DE
ALCÂNTARA – MA NA CONSTRUÇÃO DE UM AMBIENTE PARTICIPATIVO E
COOPERATIVO

Anderson da Costa Mello

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção profissionalizante.

Aprovado por:

Fabiano Toni, Doutor em Ciência Política (UnB)

Doris Aleida Villamizar Sayago, Doutora em Sociologia (UnB / UEPB)

Marcelo Dias Varella, Doutor em Direito (UniCEUB)

Brasília-DF, 11 ago. 2008.

As instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas para alcançar acordos.
(Robert D. Putnam, 1996)

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado saúde para desenvolver e concluir este trabalho.

À minha Gabriela pelo amor, pela paciência, compreensão e por estar ao meu lado todos os dias.

Aos meus colegas da Casa Civil da Presidência da República, em especial ao meu ex-chefe, Ademar de Miranda Tôres, por ter me incentivado e auxiliado na realização do mestrado.

Aos meus pais que sempre me apoiaram, torceram e incentivaram a minha evolução pessoal e profissional.

A todos os colegas de mestrado e de trabalho que, de alguma forma, contribuíram com a dissertação, seja com apoio, bibliografia ou amizade.

Ao meu orientador Fabiano Toni pelo seu sólido conhecimento que me ajudou no direcionamento e consecução da presente dissertação.

Aos ex-colegas de GEI-Alcântara, bem como, aos representantes das organizações sociais, que dedicaram um pouco de seu tempo para dar a sua contribuição ao trabalho.

E aos moradores de Alcântara, em especial à Dona Glória, Dona Leandra, João Batista e à Geuza, que tiveram a paciência e a cordialidade para me receber em suas casas e contar um pouco de suas histórias de vida, as relações com o Centro de Lançamento de Alcântara e as suas expectativas quanto à expansão do Programa Espacial, que tanto enriqueceram este trabalho. Não esquecendo também do Russo que me guiou e acompanhou em todos os momentos da minha pesquisa no município.

RESUMO

O município de Alcântara, no Maranhão, possui uma localização estratégica para o Governo Brasileiro no que diz respeito ao desenvolvimento do Programa Nacional de Atividades Espaciais. Entretanto, problemas na implantação do Centro de Lançamento de Alcântara geraram um passivo com as comunidades locais – predominantemente formadas por remanescentes de quilombos – o que, por sua vez, acarretou em uma mobilização social consistente, fortalecida pela garantia constitucional à terra a eles concedida. Na tentativa de equacionar a questão e viabilizar a expansão do Programa Espacial, bem como promover o desenvolvimento do município, foi instituído o Grupo Executivo Interministerial para o desenvolvimento sustentável de Alcântara. O objetivo da presente dissertação é analisar e avaliar os trabalhos do Grupo como um ambiente democrático que promovesse a participação e a cooperação entre os representantes da sociedade civil e os atores governamentais na discussão das demandas da população local e na formulação das políticas públicas para satisfazê-las. Para isso, estudou-se a relação entre Estado e sociedade, as concepções de espaço público e do desenvolvimento sustentável, e foram utilizados relatórios e atas do Grupo, juntamente com a análise das opiniões dos atores envolvidos na questão. Como resultado, ressaltou-se a deficiência na articulação entre os atores envolvidos, consequência de divisões internas no âmbito do governo e de interesses conflitantes das entidades da sociedade civil, que influenciaram no planejamento e na execução das ações para o desenvolvimento de Alcântara. O estudo demonstra que o Grupo obteve alguns avanços, mas esbarrou na dificuldade em conciliar um problema que coloca em lados opostos o direito constitucional das comunidades remanescentes de quilombos à terra e o dever constitucional da promoção da tecnologia pelo Estado Brasileiro.

Palavras-chave: Políticas públicas, Desenvolvimento sustentável, Comunidades remanescentes de quilombos, Estado e sociedade, Alcântara, Maranhão.

ABSTRACT

The municipality of Alcântara, in the state of Maranhão, is strategically located for implementation of the National Space Activities Program by the Brazilian Government. Nevertheless, problems in installation of the Alcântara Launch Center have become a liability with local communities, which are predominantly composed of remainders of *quilombo* maroon communities, in turn leading to consistent social mobilization, strengthened by constitutional land tenure grants. In an attempt to resolve the issue and pave the way for expansion of the Space Program, in addition to promoting development in the municipality, the Inter-Ministerial Executive Group was created, with the goal of promoting sustainable development in Alcântara. This study has as its objective analysis and evaluation of the Group's activities toward a democratic environment fostering participation and cooperation among representatives of civil society and government in discussions regarding demands by the local population and formulation of public policy to meet these demands. To reach this objective, the relationship between State and society was studied, as well as concepts of public spaces and sustainable development. Reports and minutes of meetings prepared by the Group were analyzed, as were opinions of stakeholders. As a result, the lack of coordination among those involved became evident. This is due to internal divisions at the government level and conflicting interests among civil society organizations which influenced planning and execution of actions in favor of Alcântara's development. The study demonstrates that some headway was achieved by the Group, before the obstacle of solving the equation between two opposing forces was met – on one side constitutional land tenure rights granted to remainders of *quilombo* maroon communities, and the constitutional duty the Brazilian State has of promoting technology on the other.

Key-words: Public policy, Sustainable development, Communities of remainders of *quilombo* maroon communities, State and society, Alcântara, Maranhão.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO	12
1 O CONTENCIOSO DE ALCÂNTARA	21
1.1 UM RETRATO DE ALCÂNTARA	22
1.2 AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS E O MARCO LEGAL DE GARANTIA DOS SEUS TERRITÓRIOS	29
1.3 O PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO E O CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA	33
1.4 DESAPROPRIAÇÃO, REMANEJAMENTO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL	40
1.5 O GEI-ALCÂNTARA.....	46
2 O ESTADO COMO ATOR SOCIAL	48
2.1 A RELAÇÃO DE PODER ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	49
2.2 A IMPORTÂNCIA DE ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	58
2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PAPEL DO ESTADO NA SUA CONSTRUÇÃO	62
3 AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO GEI-ALCÂNTARA	72
3.1 O FUTURO DE ALCÂNTARA SOB A ÓTICA DO PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO E OS AVANÇOS PROMOVIDOS PELO GEI.....	72
3.2 A METODOLOGIA DO TRABALHO DO GEI-ALCÂNTARA.....	78
3.2.1 O Plano de Ação	81
3.2.2 O Acordo de Cooperação Técnica.....	83
3.2.3 Monitoramento e avaliação da implementação das ações propostas.....	86
3.3 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS	93
3.3.1 A articulação Estado – Estado	93
3.3.2 A articulação Estado – Sociedade	101
3.4 O GEI-ALCÂNTARA COMO ESPAÇO PÚBLICO DEMOCRÁTICO.....	114
CONCLUSÃO	121
REFERÊNCIAS	128
APÊNDICE	
ANEXO	

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1. Mapa da localização de Alcântara no Maranhão.....	23
FIGURA 2. Mapa Político de Alcântara.....	26

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACONERUQ - Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão
ACT - Acordo de Cooperação Técnica
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEB - Agência Espacial Brasileira
AGU - Advocacia Geral da União
CCN - Centro de Cultura Negra do Maranhão
CEA - Centro Espacial de Alcântara
CENDSA - Comitê Executivo Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara
CF - Constituição Federal
CLA - Centro de Lançamento de Alcântara
COHRE - Centro pela Moradia e Contra Despejos
COMAer - Comando Militar da Aeronáutica
CONAQ - Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FCP - Fundação Cultural Palmares
GEI - Grupo Executivo Interministerial
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MABE - Movimento dos Atingidos pela Base Espacial
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades - Ministério das Cidades
MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia
MD - Ministério da Defesa
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC - Ministério da Educação
MECB - Missão Espacial Completa Brasileira
MinC - Ministério da Cultura
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
MS - Ministério da Saúde
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

MTur - Ministério do Turismo

ONGs - Organizações Não-Governamentais

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PNAE - Programa Nacional de Atividades Espaciais

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

SEAP - Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca da Presidência da República

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDH - Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

SEPPIR - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

SESC – Serviço Social do Comércio

SPU - Secretaria de Patrimônio da União

STTR - Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara

INTRODUÇÃO

O município de Alcântara, no Maranhão, possui em seu território um significativo contingente populacional de aspectos étnico-culturais diferenciados, caracterizados por remanescentes dos quilombos, além de um rico e vasto patrimônio histórico e cultural, tendo em sua sede um dos maiores conjuntos arquitetônicos do país, provenientes do período colonial.

Além disso, Alcântara despertou um grande interesse para o desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro devido a sua localização geográfica privilegiada (próxima à linha do Equador), o que possibilita grandes ganhos de competitividade em relação aos demais locais de lançamento em atividade em todo o mundo devido a uma economia significativa de combustível no lançamento de foguetes e satélites.

Assim, no início da década de 80, foi implantado o Centro de Lançamento de Alcântara – CLA, tornando-se o principal complexo de infra-estrutura de lançamento de foguetes de sondagem e de veículos lançadores de satélite do País. Para isso, foram desapropriados 62.000 hectares, sendo 20.000 hectares destinados à infra-estrutura operacional e de apoio, e 42.000 hectares para os reassentamentos, áreas de preservação e para a zona industrial.

No entanto, a implantação do CLA resultou em um processo controverso devido ao deslocamento de comunidades – em sua maioria remanescentes de quilombos – de suas áreas tradicionais de ocupação. A população deslocada, após ser assentada em agrovilas, sofreu mudanças em seu modo de vida tradicional, baseado na pesca, na agricultura e no artesanato, levando a algumas famílias a passar fome e a migrar para a periferia de São Luís, capital do Estado.

Esse problema ocorreu devido, principalmente, a interrupção dos investimentos e a conseqüente descontinuidade do processo, o que acarretou na incapacidade governamental de promover a necessária melhoria econômica e social do município de Alcântara e oferecer as contrapartidas previstas.

Além disso, a questão de Alcântara apresenta um conflito entre artigos constitucionais. O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (CF) concede o direito à terra às comunidades remanescentes de quilombos; e os artigos 215 e 216, respectivamente, determinam que o Estado “proteja as manifestações culturais afro-

brasileiras”; e que os bens de natureza material e imaterial dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira são patrimônio cultural brasileiro. Ao mesmo tempo, a CF afirma que o Estado “promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas” (artigo 218); e que “o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal” (artigo 219).

A Carta Magna também prevê, no artigo 5º inciso XXIV, o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro. Assim, o Estado pode desapropriar o território de Alcântara, como já o fez, independente da especificidade sócio-cultural local, contanto que sejam concedidas as indenizações previstas.

Portanto, existe a contradição entre a importância da promoção do desenvolvimento tecnológico para o país e, ao mesmo tempo, o direito de comunidades remanescentes de quilombos à terra e, também, à sua preservação cultural. Assim, tanto Estado quanto tais comunidades possuem argumentos legítimos para pleitear o território em Alcântara.

Com o fortalecimento do direito étnico, a experiência mal sucedida do remanejamento e a possibilidade de novos deslocamentos, as comunidades locais, pesquisadores e organizações da sociedade civil, criam uma resistência significativa à expansão e consolidação do complexo aeroespacial brasileiro.

Para tentar equacionar essa questão de uma forma conciliatória, o Governo Federal instituiu, por meio de Decreto, em 27 de agosto de 2004, um Grupo Executivo Interministerial, formado por 23 órgãos federais¹, com o objetivo de articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do município de Alcântara, no Maranhão (GEI – Alcântara), além de propiciar as condições adequadas à eficiente condução do Programa Nacional de Atividades Espaciais.

¹ Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Defesa; Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério dos Transportes; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Ministério do Turismo; Agência Espacial Brasileira; Comando da Aeronáutica; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Cultura; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério de Minas e Energia; Ministério das Cidades; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; e a Advocacia Geral da União (convidada permanente conforme Aviso nº 1.131, de 15/09/2004, da Casa Civil da Presidência da República)

Assim, Alcântara demonstrou ter entrado na agenda política governamental, principalmente pela vantagem competitiva que a localização geográfica privilegiada de Alcântara proporciona para consolidar o país como um ator relevante no mercado bilionário de lançamento de foguetes e satélites. Para isso, o Estado precisava dirimir o impasse existente com comunidades remanescentes de quilombos e organizações sociais engajadas com a causa, consequência da falta de planejamento e continuidade da ação governamental quando da implementação do CLA, no início da década de 80.

Pode-se entender diante disso que Alcântara jamais receberia tanta atenção e investimento se o Estado não tivesse criado um passivo social com as comunidades locais, gerando desconfiança e mobilização da sociedade civil sobre quaisquer atos que estejam relacionados à expansão do Programa Espacial Brasileiro no município. Por outro lado, a implantação do Centro Espacial de Alcântara – CEA – pode ser uma grande oportunidade local para conseguir um salto de desenvolvimento, trazendo benefícios diversos à sua população, uma vez que serão aportados recursos bastante significativos para um município pequeno e carente como Alcântara. Neste sentido, o papel do GEI foi o de apresentar quais poderiam ser esses benefícios e como a população local poderia aproveitá-los, promover políticas públicas para o município e, acima de tudo, garantir que não haveria prejuízos aos seus meios de vida, à sua tradição e à sua cultura.

Como será visto ao longo deste trabalho, as discussões e encaminhamentos havidos no âmbito do GEI-Alcântara auxiliaram na mudança na concepção inicial do plano para expansão do Programa Espacial Brasileiro, na tentativa de adaptá-lo ao máximo às características sociais, econômicas e demográficas do município.

Entretanto, apesar de mais de dois anos da instituição do GEI, com a realização de reuniões, seminários, discussões e visitas *in loco* por parte dos seus integrantes, e de alguma evolução nas negociações, o impasse com as representações da sociedade civil continua. O GEI não conseguiu resolver problemas críticos para o município, como, por exemplo, o da regularização fundiária. As ações propostas no plano de ação do Grupo para atender as demandas do município, careceram de uma maior coordenação e integração entre si e, principalmente, da continuidade necessária para promover melhorias efetivas para a população e garantir o suporte social para possibilitar a implementação do Centro Espacial de Alcântara – CEA.

Além disso, a construção de um ambiente cooperativo com a sociedade civil no contexto de Alcântara é um processo complexo, principalmente devido à necessidade de se restabelecer uma relação de confiança entre as partes. Com isso, o GEI teve dificuldades para construir o consenso entre os órgãos governamentais e com as entidades representantes da sociedade civil, pois os atores se posicionaram e se agruparam politicamente motivados por um conjunto de preferências conflitantes construídas ao longo de fatos históricos e, a partir delas, desenvolveram suas estratégias de atuação.

Este cenário caracterizou-se por uma disputa pelo controle social entre o Estado Brasileiro e as organizações da sociedade civil, no qual as últimas conseguiram limitar a autonomia estatal em repetir a forma de desenvolvimento ocorrida na implantação do CEA. Isso deveu-se ao grau de mobilização e união que as diversas entidades sociais alcançaram, principalmente em torno da identidade étnica e o direito dos quilombolas à terra, perante as tratativas com o Estado.

Essa estratégia, apesar de ter trazido ganhos políticos para as entidades, não proporcionou benefícios para as comunidades locais e, aliado às deficiências na atuação do Estado, impediu a formatação de um projeto conjunto para o município.

Diante disso, identificar os gargalos ou barreiras institucionais à criação desse ambiente cooperativo entre Estado e sociedade para a formulação e a implementação das políticas públicas propostas pelo GEI-Alcântara pode auxiliar na reflexão sobre a experiência do Grupo como espaço público democrático para a negociação de interesses distintos e para promoção da participação efetiva da sociedade civil, não deixando que a experiência do Grupo seja apenas pontual e esquecida com o tempo, mas sim, possa subsidiar futuras ações em prol do desenvolvimento contínuo e sustentável no Município.

Isso é importante na medida em que a não mitigação do conflito é prejudicial, principalmente, para as comunidades de Alcântara, uma vez que elas vêm convivendo há mais de duas décadas com limitações aos seus meios de vida e insegurança quanto ao seu futuro. Qualquer tentativa governamental de melhorar suas condições de vida é recebida com muita esperança, mas, ao mesmo tempo, com incertezas e desconfiança, devido ao histórico de decisões equivocadas e compromissos não cumpridos.

Portanto, o objetivo da presente dissertação é analisar e avaliar os trabalhos do GEI como um ambiente democrático por meio do qual ocorresse a participação social e a

cooperação entre os atores governamentais, as organizações sociais e as comunidades locais na formulação das políticas públicas para Alcântara.

Para isso, foram traçados três objetivos específicos:

- a) Mapear o universo de atores da sociedade e do Estado envolvidos no processo, ressaltando seus objetivos particulares e sua percepção sobre os trabalhos do GEI-Alcântara.
- b) Analisar a articulação intragovernamental e entre Estado e sociedade no planejamento das ações para o desenvolvimento sustentável de Alcântara.
- c) Avaliar a metodologia de trabalho do GEI-Alcântara e seus resultados, do ponto de vista do contexto sociopolítico, da participação social e dos pressupostos do desenvolvimento sustentável.

Com isso, espera-se poder ter uma melhor compreensão da motivação, disposição e capacidade dos atores envolvidos no processo para buscar o consenso e, também, poder indicar caminhos e perspectivas para o futuro de Alcântara.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o levantamento de informações constantes no Capítulo 1 sobre as características de Alcântara, o histórico da implantação do CLA e as conseqüências para as comunidades locais, bem como dados sobre o Programa Espacial Brasileiro, foram utilizados relatórios do GEI-Alcântara, dados da Agência Espacial Brasileira, o laudo antropológico do município feito a pedido do Ministério Público da União, entre outros, além dos depoimentos colhidos junto a lideranças e moradores do município.

Desta forma, foi possível compreender melhor a realidade da população de Alcântara, como eles se relacionam entre si e com o território que ocupam, e como tiram seu sustento. Possibilitou, também, identificar o processo de construção da identidade de remanescente de quilombos como suporte político, principalmente ao longo dos últimos vinte anos.

Além disso, permitiu compreender o contexto no qual está inserido o Programa Espacial Brasileiro, bem como, os objetivos do Programa Nacional de Atividades Espaciais. Foi possível descrever todo o processo de implantação do Centro de Lançamento de Alcântara e os problemas decorrentes que deram origem ao conflito com as comunidades locais e gerou a mobilização da sociedade civil contrária à expansão do Programa, fatos que resultaram na instituição do GEI-Alcântara.

Para o desenvolvimento do Capítulo 2 que trata do papel do Estado como ator institucional e a sua relação com a sociedade, foi utilizado o trabalho de autores de diferentes correntes teóricas que apresentam contribuições importantes, sobre como Estado e Sociedade se inter-relacionam, destacando a luta entre os vários grupos sociais para fazer prevalecer seus interesses junto ao Estado, a discussão da autonomia decisória dos agentes estatais e a utilização de espaços públicos para a participação da sociedade na discussão, planejamento e formulação de políticas públicas.

Quanto ao papel do Estado como promotor do desenvolvimento sustentável, o material estudado permitiu verificar que apesar do tema estar cada vez mais forte no âmbito da sociedade civil e política, principalmente a variável ambiental, o conceito ainda está em construção. Talvez, por isso, não exista no país uma estrutura condizente com uma política integrada de desenvolvimento sustentável, salientando que o conceito tem sido usado muito mais como retórica do que como práticas efetivas tanto pelo Estado quanto por entidades da sociedade civil.

Vale ressaltar que a presente dissertação não tem a pretensão de definir diretrizes para o desenvolvimento sustentável de Alcântara. Isto porque, para atingir tal objetivo, seria necessário que outras etapas tivessem ocorrido no âmbito do GEI e a forma de planejamento e articulação governamental tivesse sido de outra forma.

Por fim, no Capítulo 3, foram utilizados o relatório final do GEI-Alcântara, do Comitê Executivo Nacional para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara – CENDSA, responsável pelo monitoramento da implementação das ações no Município –, atas de reuniões do Grupo e outros dados e informações disponibilizados pela Casa Civil e por outros órgãos governamentais. A avaliação também se baseou na observação direta ocorrida nos eventos promovidos pelo GEI-Alcântara tanto em Brasília quanto em Alcântara, assim como em conversas informais com autoridades locais e moradores.

Além disso, para avaliar os trabalhos do GEI-Alcântara, a relação entre órgãos governamentais e as representações da sociedade civil e as suas percepções quanto aos trabalhos do Grupo, foram enviados 22 questionários qualitativos (apêndice) a todos os representantes governamentais que o integraram mais a prefeita de Alcântara. Foram respondidos 10 questionários, abrangendo 8 órgãos (Casa Civil, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Trabalho e Emprego, Agência Espacial Brasileira, Fundação Cultural Palmares, Ministério do Turismo e a Prefeitura local), que representam, em sua grande maioria, as instituições mais atuantes no Grupo.

Ocorreram algumas dificuldades para conseguir respostas dos representantes dos Ministérios, pois muitos deles já não estavam mais trabalhando no órgão ou simplesmente não quiseram responder ao questionário. Mas como os respondentes representaram grande parte daqueles que mais participaram das discussões, as suas opiniões foram importantes e agregadoras.

Foram entrevistados, também, nas datas de 7 a 12 de julho de 2008, os seguintes representantes das entidades da sociedade civil que participaram das reuniões com o GEI: Inaldo Faustino S. Diniz, do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial, o mais atuante no município; Ivan, do Centro de Cultura Negra do Maranhão; Geuza Maria S. de Sá, da Igreja Católica de Alcântara, que também era líder da agrovila de Só Assim; Márvia N. Sousa, ex-representante da COMUNICA-Alcântara; Paulo Costa, ex-representante do Fórum DLIS; Antonio Marco Pinho e Aniceto A. Pereira, do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara; e Marleni Moraes, da Associação Beneficente da 3ª Idade de Alcântara.

Além dos já citados, estavam previstos encontros com representantes da Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos e da Associação de Pescadores de Alcântara, que também participaram das discussões no âmbito do GEI. No entanto, a primeira entidade havia mudado para Recife, a segunda estava sem representantes no período em virtude de estarem participando de evento nacional, e a terceira estava com sua interlocutora em estado de saúde debilitado, o que inviabilizou o encontro com tais organizações.

Mesmo com algumas limitações, a amostragem se mostrou suficiente para avaliar suas opiniões acerca dos trabalhos do GEI como espaço público democrático e participativo,

esclarecer alguns fatores relevantes ocorridos durante o processo, verificar como é a relação entre as entidades e colher informações sobre seus posicionamentos quanto ao CLA e à implantação do CEA. Em algumas ocasiões, os representantes pediram para não serem identificados. Portanto, nestes casos, não serão citados nominalmente.

Também foram entrevistadas algumas lideranças locais, em particular as das agrovilas, conforme a seguir: Geuza, já citada, (Só Assim); Dona Glória (Peru); Dona Vitória (Marudá); Dona Maria (Ponta Seca); Dona Leandra (Pepital); João Batista (Espera). Em Cajueiro, devido à ausência do líder da agrovila de Cajueiro, entrevistou-se seu irmão, Luis, professor local, considerado pela comunidade, também, uma liderança.

Pôde-se perceber que elas não participaram efetivamente das discussões do GEI e, portanto, não tinham informações suficientes para avaliar o seu trabalho, o que demonstra a limitação da participação social ocorrida nas discussões sobre um plano de desenvolvimento para Alcântara. Apesar disso, tentou-se averiguar como baseiam seu modo de vida, a sua relação com o CLA e com as entidades da sociedade civil atuantes no município, e as conseqüências do remanejamento para as famílias.

Estava previsto, ainda, ida às comunidades de Mamuna e Baracatatiua, que se encontram nas áreas pretendidas pela Agência Espacial Brasileira para a implantação do primeiro sítio de lançamento, mas que não pôde ser concretizada devido à impossibilidade de acesso por via terrestre às mesmas no período da pesquisa. Contudo, em conversa com moradores da cidade e com representantes das entidades, foi possível saber suas posições acerca do Centro Espacial de Alcântara.

Enfim, como resultado, a estrutura do trabalho apresenta, no Capítulo 1, os aspectos referentes às características culturais, sociais, econômicas e demográficas do município de Alcântara, destacando as particularidades das comunidades remanescentes de quilombos e o problema que envolve regularização fundiária do seu território com o Programa Espacial Brasileiro, desde a implantação do CLA até a instituição do GEI-Alcântara. São ressaltados, também, aspectos da concepção do Programa Espacial Brasileiro e o seu objetivo com a expansão do CEA.

O Capítulo 2 discorre sobre conceitos de Estado e sociedade civil considerando as diversas correntes teóricas que versam sobre o Estado e o seu papel institucional no contexto das relações sociais, influenciando e sendo influenciado por elas, apresentando um enfoque na

questão da autonomia do Estado e na disputa pelo controle social. Em seguida, discute-se a importância de espaços públicos para a apresentação e discussão das demandas da sociedade e como a expansão dos poderes do Estado pode ser feita por seu intermédio. Por fim, apresenta-se uma breve discussão sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e sobre a participação do Estado na sua promoção.

Por fim, no Capítulo 3 é avaliado o papel do GEI-Alcântara como espaço público democrático para a promoção da participação do cidadão local e suas representações no processo decisório, analisando a metodologia de trabalho adotada e seus resultados, e a articulação dos atores governamentais e da sociedade civil no processo de negociação que viabilizasse um futuro no qual o Programa Espacial Brasileiro conviveria harmonicamente com as particularidades etnoculturais, econômicas e ambientais locais e proporcionaria benefícios à população local.

1. O CONTENCIOSO DE ALCÂNTARA

Este capítulo discorrerá acerca das características gerais do município de Alcântara abrangendo um pouco de sua história e seus aspectos sócio-demográficos, econômicos e ambientais. Verificar-se-á que o município já teve significativa importância na economia regional e que hoje apresenta carências diversas que dificultam o seu desenvolvimento.

E o Governo Brasileiro possui a sua responsabilidade na atual situação da cidade, conforme será exposto nos acontecimentos históricos que se sucederam quando da implantação do Centro de Lançamento de Alcântara, destacando o processo de desapropriação do território, o remanejamento das famílias para as agrovilas e a mobilização da sociedade civil, que levaram ao contencioso envolvendo o direito das comunidades remanescentes de quilombos, população de grande representatividade no município, e a expansão do Programa Espacial Brasileiro, motivo da instituição do GEI-Alcântara².

Para permitir uma melhor compreensão dos fatos, serão apresentadas breves conceituações acerca do que são e o que significam as comunidades remanescentes de quilombos, a sua relação entre si e com a terra que habitam. Tais particularidades culturais foram fortalecidas pela Constituição Federal ao garantir a propriedade dos seus territórios, o que deu origem ao direito étnico, que fundamenta a atuação política das entidades sociais que os representam.

Por outro lado, existe a legitimidade e a necessidade do Estado Brasileiro em realizar investimentos que promovam o desenvolvimento tecnológico nacional, importante para trazer benefícios para a sociedade. Portanto, serão apresentados aspectos da concepção do Programa Espacial Brasileiro e o seu objetivo com a expansão do CEA.

² Para este fim, foram utilizadas, principalmente, (1) as informações constantes no estudo do consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – Zeke Beze, apresentado na oficina de trabalho de ações ambientais para o desenvolvimento sustentável de Alcântara – MA cujo título foi “Recursos Naturais em Alcântara-MA: usos tradicionais e novas possibilidades”, realizado nos dias 21 e 22 de junho de 2005; e (2) o laudo antropológico elaborado pelo Prof. Alfredo Wagner B. Almeida para atender determinação da Procuradoria Geral da República que, em 7 de julho de 1999, por meio da Portaria nº 007 do Ministério Público Federal, instaurou Inquérito Civil Público com o fim de apurar possíveis irregularidades ocorridas na implantação do CLA, considerando o remanejamento das comunidades negras rurais remanescentes de quilombo.

1.1 UM RETRATO DE ALCÂNTARA

O município de Alcântara, fundado em 1648, possui uma área total de 1.483 km². Localiza-se na micro-região do litoral Ocidental do Maranhão, na região das florestas dos Guarás, entre as bacias de Cumões e São Marcos, e se encontra no limite Oriental da Amazônia legal e, também, está dentro da Área de Proteção Ambiental – APA – das Reentrâncias Maranhenses. Na Figura 1, pode-se ter uma melhor visualização da localização de Alcântara.

Em relação a São Luís, está a cerca de uma hora e meia de barco ou a uma distância de 400 quilômetros por terra. Isso é uma característica importante do ponto de vista agrícola para efeito de escoamento da produção e acesso a outros mercados, mas a infra-estrutura necessitaria ser bastante melhorada para que pudesse efetivamente representar uma vantagem.

Como está situada um pouco abaixo da linha do Equador, a região é de clima quente e a vegetação primária é a floresta tropical de porte alto, sendo predominante, atualmente, a capoeira de babaçu

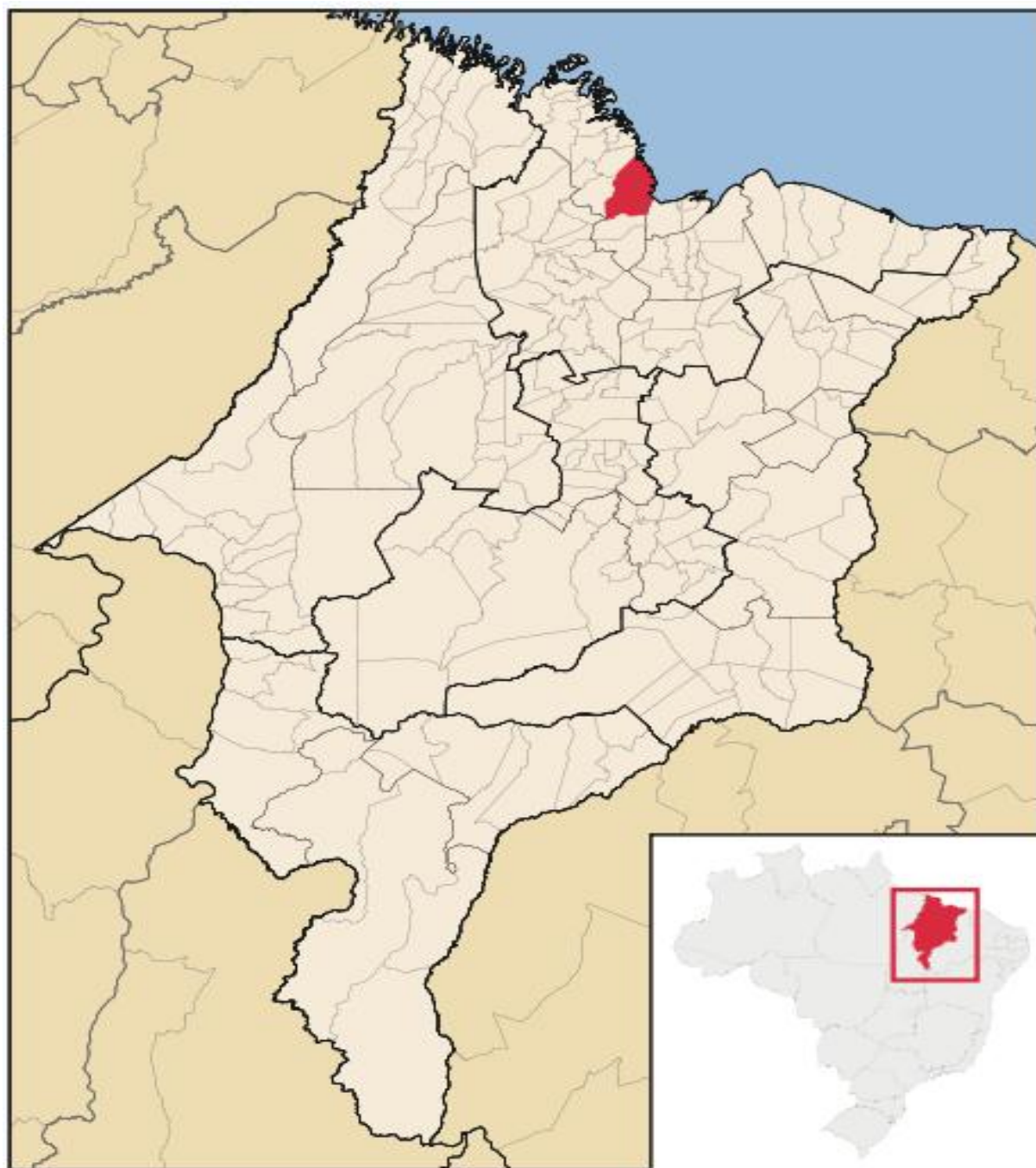
Segundo o Censo Demográfico de 2000, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população é de 21.291 habitantes, predominantemente de afrodescendentes remanescentes de quilombos, sendo que 73% da população se concentra na zona rural e apenas 27% se encontra na zona urbana. Contudo, boa parte das pessoas que residem no centro urbano, tem vinculação e atividades relacionadas ao meio rural, o que significa que qualquer ação ou projeto que se refira à questão rural, fundiária e agrícola tem um peso muito importante na vida das comunidades de Alcântara.

Alcântara já passou por ciclos econômicos importantes, tendo sido produtor de algodão e de cana-de-açúcar durante o período colonial e um grande centro de abastecimento desses produtos, inclusive, com exportações para a Inglaterra, no caso do algodão. Contudo, inúmeras crises provocadas principalmente pela concorrência externa, afetaram a produção do município e gerou a decadência do sistema vigente, o que obrigou aos grandes proprietários de terra, nos séculos XVIII e XIX, a abandonarem suas terras.

A economia atual baseia-se na pesca, no extrativismo, principalmente de madeira da palmeira Jussara e do babaçu, e na agricultura de subsistência, baseada na mandioca, arroz, milho e feijão.

Figura 1

Mapa de Localização de Alcântara no Maranhão



Os recursos financeiros também são provenientes das aposentadorias que auxiliam na provisão de bens essenciais de forma permanente ao longo do ano, o que é muito importante para a sobrevivência das famílias, principalmente nos períodos mais críticos como na

entressafra de mandioca e arroz. Tal função econômica reforça a posição de relevância tradicionalmente assumida por eles.

Quanto à circulação de produtos, existe uma rede de empreendimentos comerciais, as denominadas quitandas ou comércios que servem a diferentes povoados. Além disso, os povoados que possuem portos e exportam um volume significativo de produção pesqueira ou os que são beneficiadores da produção, principalmente de farinha, possuem maior influência sobre vários outros povoados, obtendo mais benefícios nas relações de troca.

O município dispõe, também, de um rico e vasto patrimônio histórico e cultural – tendo sido tombado em 1948 – possuindo em sua sede um dos maiores conjuntos arquitetônicos remanescentes do Brasil colonial.

São cerca de 3 mil estabelecimentos rurais, segundo o IBGE, mas o conceito de estabelecimento tem que ser relativizado no caso de Alcântara porque, como são áreas de uso comum, as chamadas *roças*³, o uso não é permanente na mesma área, o que contraria a classificação oficial adotada para definir a estrutura fundiária, baseada na propriedade privada e na posse. Cabe salientar que 98% desses estabelecimentos têm menos de 5 hectares, sendo que, em sua maioria, com menos de um hectare de área cultivada.

Quanto aos quilombos, a partir do início do século XIX, os registros administrativos sobre sua existência na região de Alcântara, cujas primeiras ocorrências datam desde o início do século XVIII, aumentaram significativamente. As articulações entre quilombolas e os escravos das fazendas abandonadas após as crises do algodão e da cana-de-açúcar tornaram-se mais consolidadas e organizadas e eles começaram a realizar suas atividades de produção, colheita, pesca, comércio e troca da mesma forma como é feita até hoje. Essa dinâmica de estabilização e de autonomia resultou por fortalecer uma identidade própria, articulando atividades agrícolas e extrativas, e por favorecer uma delimitação bastante sólida das territorialidades específicas.

Segundo o Laudo Antropológico elaborado por Almeida (2006), existem 139 povoados referentes às comunidades remanescentes de quilombos, sendo 90 localizados na área

³ A *roça* é uma referência essencial que sedimenta as relações intrafamiliares e entre os diferentes grupos familiares, além de assegurar um caráter sistêmico à interligação entre os povoados. (ALMEIDA, 2006, p.51)

desapropriada por utilidade pública para a instalação do CLA. Esses povoados totalizam 12.941 habitantes, ou seja, 83% da população rural do município.

A população local se distribui em cerca de 250 pequenas comunidades ao longo do município (Figura 2), cujas relações remetem para uma espécie de rede de povoados. Segundo Almeida (2006), tais conexões constituem o fundamento da autonomia de que usufruem e da não-subordinação a terceiros em termos das decisões que afetem os seus meios de vida.

É a partir dessa rede de povoados que se estrutura a agricultura. Neste contexto, existe uma diferenciação importante entre a agricultura tradicional de Alcântara e a praticada nas chamadas agrovilas – ou reassentamentos – com áreas individuais de 15 hectares⁴, localizadas numa única região um pouco afastada do litoral, para as quais foram transferidas as famílias remanejadas quando da implantação do CLA.

A agricultura tradicional de Alcântara se baseia, conforme já dito, no trabalho familiar, uma distribuição do trabalho ao longo do ano pelos membros da família, compondo um conjunto de atividades de agricultura, extrativismo e de pesca, dependendo do peso de cada uma dessas atividades e da proximidade da família em relação ao litoral, isto é, quanto mais perto da faixa litorânea, mais importância tem a pesca em detrimento da agricultura.

Segundo Almeida (2006), a caça, a pesca e a coleta de produtos florestais – inclusive para a fabricação de óleos vegetais e resinas –, tanto quanto a retirada de palha das reservas e a escolha do local de plantio, são realizadas por meio de práticas sustentáveis centenárias e são de responsabilidade comunitária. Isso significa que a relação dos povoados de Alcântara e a natureza pressupõe a conservação da última, inclusive, como princípio inerente na transmissão de direitos entre as gerações.

Praticamente não existe mecanização, sendo utilizado o animal para o transporte longo, porque a agricultura é feita geralmente no interior de capoeiras, sem pista de acesso, não sendo possível circular veículos com rodas.

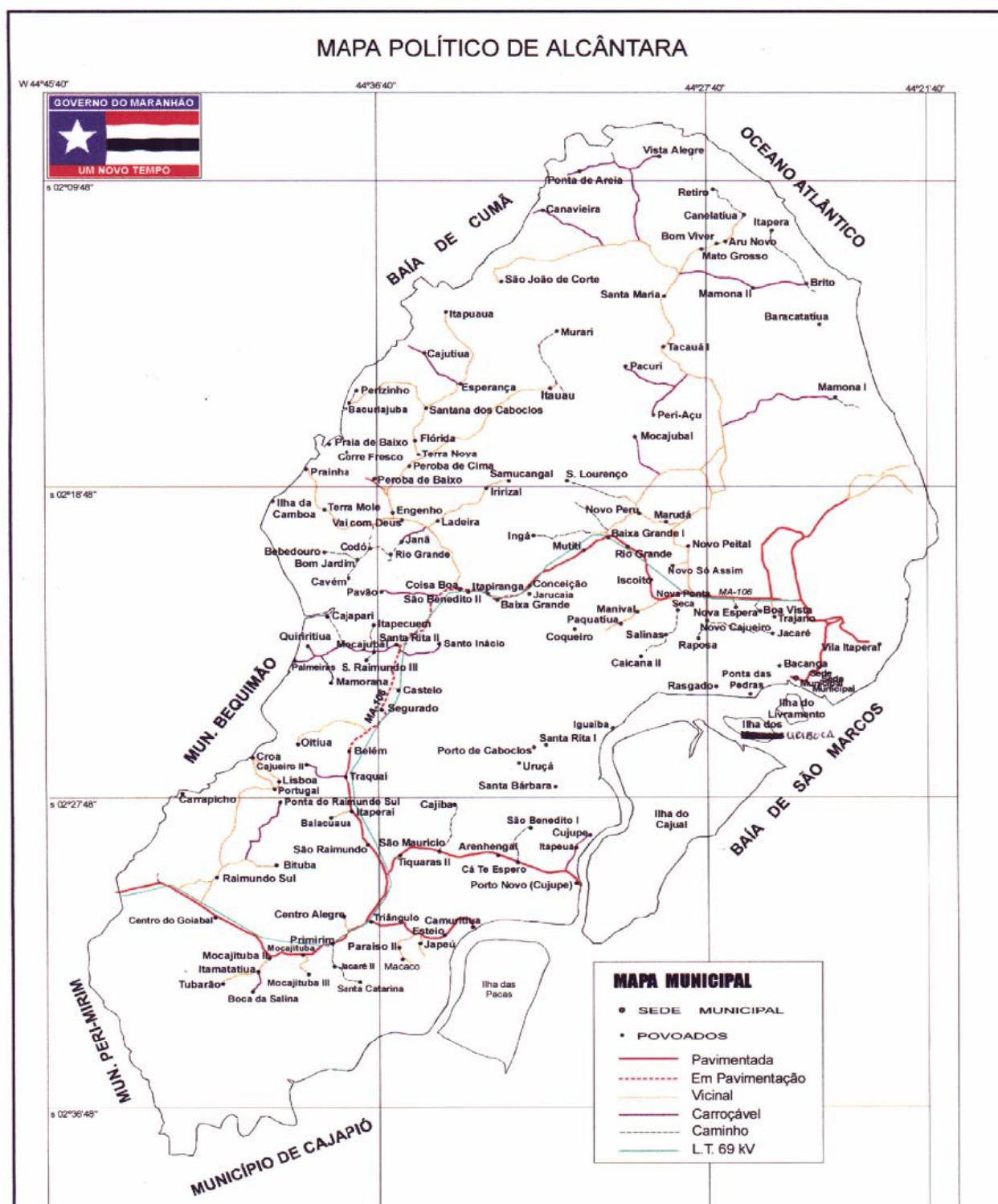
O sistema de trabalho se baseia no autofornecimento, isto é, eles compram poucos insumos e ferramentas, produzindo os próprios meios para poder gerar o empreendimento.

⁴ O Decreto n° 72.571, de 18 de abril de 1986, reduziu o módulo rural de Alcântara de 35 para 15 hectares apenas na área relativa ao CLA.

Utilizam construções de pau-a-pique para armazenar a produção, geralmente, para consumo interno e têm pouca comunicação com o exterior.

Figura 2

Mapa com a Localização das Comunidades de Alcântara



A alimentação é complementada quando os agricultores conseguem criar pequenos animais, e há o costume de se plantar verduras e frutas em quintais ou elas são colhidas no mato. Quanto aos pescados e crustáceos, não só os que estão na costa têm acesso, pois Alcântara é recortada por igarapés o que possibilita que, com a maré cheia, o mar seja levado ao interior do território, tornando a pesca acessível também no interior.

Do ponto de vista social, existe um regime de terras comunitárias com moradias em pequenas vilas onde as famílias se agrupam e saem de lá para cultivar a área ao redor. Esse regime de compartilhamento de recursos faz com que as relações de parentesco ultrapassem as relações de consangüinidade, o que fortalece uma idéia de comunidade.

Há diversas categorias de terras: posses e arrendamentos, terras próprias e públicas. Neste contexto, conforme destaca Almeida (2006), as territorialidades podem ser divididas em categorias, que podem se sobrepor ou não, e que expressam a descendência e os atributos pelos quais as comunidades se organizam e se auto-definem:

- as terras de preto (ou de índio) e as terras de caboclo – são as mais hegemônicas, principalmente, as primeiras, e estão inseridas no contexto da descendência e dos atributos pelos quais se auto-representam e são reconhecidos, remetendo a uma forma de produção, a um espaço social e político e a uma identidade étnica;
- as terras de santo, terras de santa, terras de santíssimo, terras de santíssima, terras santista e de irmandade – localizadas nas terras das antigas fazendas das ordens religiosas dos antigos jesuítas, coexistem com as terras de preto e as terras de caboclo; e
- as terras de herdeiros e as terras de parentes – ligadas às regras de sucessão e transmissão de patrimônio pois foram adquiridas ou recebidas em doação, mas se caracterizam pelo uso comum das terras.

Cabe ressaltar que mesmo que o uso da terra seja comum, existem limites estabelecidos tradicionalmente entre os povoados. Contudo, em contextos de escassez de recursos, pode ocorrer: (i) uma interpenetração de domínios entre povoados ou grupos de famílias, com a continuidade do uso condicionada ao consentimento daquele povoado que habitualmente utiliza a área; (ii) um estímulo à saída de alguns integrantes de uma determinada família para os centros urbanos ou outras localidades para que contribuam com a renda familiar; e (iii)

uma mudança do local de residência e de cultivo do grupo ou conjunto de famílias que constituem o núcleo central do povoado, mas dentro dos limites de uma região socialmente delimitada.

Utilizam o sistema de roça no toco o que ocasiona uma perda natural de área porque as árvores são derrubadas, deixando muitos tocos no terreno, impedindo o uso com semeio e tornando menor a área efetivamente plantada. A madeira que é resultante da derrubada para a implantação da lavoura, geralmente é transformada em carvão para ser comercializado em São Luís, o que é um problema ambiental sério por ser um dos componentes fundamentais da renda do agricultor de Alcântara.

Com a implantação do CLA, deslocaram-se povoados inteiros para as agrovilas, comprimindo-os em áreas tradicionalmente ocupadas por outros povoados e, como áreas que eram de uso comunitário foram parceladas, restringiu-se o estoque de recursos naturais ao alcance das demais famílias. Além disso, as agrovilas foram definidas junto às nascentes dos cursos d'água, o que compromete rios e igarapés como, por exemplo, o rio do Pepital, que abastece a sede municipal.

O parcelamento de terras, mantendo-se o sistema de utilização agrícola vigente, isto é, derrubada de mato e plantio no sistema de roça de toco, implica numa aceleração da diminuição da vegetação, pois quando se concentra a família num único local de 15 hectares e no sistema de terras comunitárias, o agricultor rapidamente consome a área que habita, acelerando o processo de degradação da mata⁵.

Na medida em que a densidade populacional aumenta, ocorre uma pressão maior sobre o solo, ou seja, o tempo de descanso dessa terra tende a ser menor. E hoje em Alcântara essas áreas são cultivadas depois de 7 e 8 anos e, às vezes, após somente 5 anos de descanso, o que é insuficiente para repor a fertilidade e produtividade da terra.

Para tentar evitar essa degradação ambiental, vem se buscando a introdução de novas técnicas de produção. Nas áreas tradicionais, no início, houve um choque cultural muito forte diante de um plano de agricultura mais moderno baseado em projetos coletivos de plantio de

⁵ O sistema de roça no toco funciona da seguinte forma: depois do plantio e colheita, abandona-se aquele terreno, deixa-se a vegetação brotar e espera-se 10, 15, 20, 30 anos, dependendo do terreno de floresta e, enquanto isso, cultivam-se outras áreas. Posteriormente, retorna-se a cultivar aquela área. Este sistema é chamado de Agricultura de Floresta batida e queimada que existe na Amazônia e em outras partes do Brasil, em alguns países da África e em algumas outras regiões de floresta tropical (BEZE, 2005).

culturas irrigadas de maior valor por hectare, como as frutíferas, principalmente coco, banana, melancia e maracujá, devido à dificuldade de assimilação da assistência técnica fornecida, o alto custo de produção e a necessidade de financiamento bancário para a sua implementação.

Apesar disso, uma parcela dos agricultores está buscando alternativas tecnológicas, seja comprando adubo ou defensivo seja procurando algum tipo de produto que melhorasse um pouco a queda de produtividade do solo.

Em relação aos reassentamentos, apesar de tentativa de introdução de projetos mais sofisticados tecnologicamente, o resultado não foi suficiente, predominando então, nessa área, o sistema social produtivo tradicional da roça no toco. Como a densidade populacional nos reassentamentos é mais do que o dobro das áreas tradicionais, a pressão sobre os recursos naturais é maior, o que explica a aceleração da diminuição do padrão de vegetação nas áreas. Então, como consequência da intensificação do uso do solo e das capoeiras antigas e da utilização do fogo como principal sistema de limpeza das áreas, a degradação aumentou⁶.

1.2 AS COMUNIDADES REMANESCENTES DE QUILOMBOS E O MARCO LEGAL DE GARANTIA DOS SEUS TERRITÓRIOS

Historicamente, o conceito de quilombo designa os territórios onde se refugiavam e se organizavam os negros africanos que, trazidos com a colonização portuguesa, se insurgiam contra a situação de escravidão. Quase sempre, se situavam em locais de difícil acesso para que pudessem dificultar sua busca pelos seus perseguidores.

Essa insurgência ocorria devido à recusa em se submeter forçadamente a terceiros e quaisquer restrições ao seu trabalho autônomo, ao uso comum dos recursos naturais e à livre comercialização de sua produção agrícola e extrativa. Como salienta Almeida (2006, p. 42), compreendem “formas de cooperação simples e práticas de reciprocidade positivas entre as unidades familiares que se agrupam sob uma mesma identidade diante dos mesmos antagonistas”.

Com o passar do tempo, tornaram-se territórios de resistência cultural e deles são remanescentes os grupos étnicos raciais que assim se identificam. Conforme descrito no

⁶ Ver BEZE (2005).

Programa Brasil Quilombola, são dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a luta à opressão histórica sofrida. Eles se autodeterminam comunidades negras de quilombos, dados os costumes, as tradições e as condições sociais, culturais e econômicas específicas que os distinguem de outros setores da coletividade nacional.

Os Quilombos de hoje correspondem às chamadas terras de preto (Norte/Nordeste) ou comunidades negras rurais (Sul/Sudeste/Centro-Oeste), que se originaram de fazendas falidas, das “doações” de terras para escravos, das compras de terras pelos escravos alforriados, da prestação de serviços escravos em guerras (Balaiada, Paraguai) e das terras de Ordens Religiosas deixadas a ex-escravos no início da segunda metade do século XVIII⁷. O maior número de comunidades quilombolas encontra-se no Pará e Maranhão, totalizando cerca de mil delas, conforme estimativa da Fundação Cultural Palmares.

Portanto, as comunidades remanescentes de quilombos são grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade, fundamentando-se em “territórios secularmente ocupados, onde desenvolvem práticas culturais, religiosas, de moradia e trabalho, se afirmam enquanto grupo, a partir da fidelidade às suas próprias crenças e noções de regras jurídicas consuetudinariamente arraigadas”⁸. Segundo Leite (2000), mais do que uma exclusiva dependência da terra, o quilombo faz dela uma “metáfora para pensar o grupo”. Essa identidade é, portanto, a base para a organização, a ação política, e a relação desses grupos com os demais grupos sociais.

Como foi apresentado, território e identidade estão estreitamente relacionados, sendo o *locus* social próprio, específico, com formas particulares de transmissão de bens materiais e imateriais entre gerações e que representam um patrimônio intangível do grupo.

O marco legal de garantia dos seus territórios

Na década de 70, a abordagem da identidade negra em populações rurais consistia em comunidades rurais que apresentavam a particularidade de serem negras. Nos anos 80, os estudos se inverteram, passando a considerar as comunidades negras que tinham a

⁷ Fonte: <http://www.ccnma.org.br/quilombos.htm>. Acesso em 10 jun. 2008.

⁸ Ver SILVA (1996)

particularidade de serem camponesas (ARRUTI, 2006, p. 64). Porém, a lógica deste debate seria alterada a partir da Constituição Federal – CF – 1988, com o impacto do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – que garante aos remanescentes das comunidades de quilombos o direito à propriedade de suas terras, orientando a partir de então, a política fundiária para estes grupos étnicos.

A CF também determina nos artigos 215 e 216, respectivamente, que o Estado proteja as manifestações culturais afro-brasileiras; e considera patrimônio cultural brasileiro, a ser promovido e protegido pelo Poder Público, os bens de natureza material e imaterial dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Cabe ressaltar no parágrafo quinto do artigo 216 o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Esses artigos são um reflexo do processo de redemocratização do continente latino-americano, onde vários Estados realizaram reformas constitucionais que reconheceram a diversidade cultural e étnica nacional, dando origem ao “direito étnico”, base para o reconhecimento dos direitos territoriais e/ou autonomia política e jurídica dos grupos negros rurais e, também, dos indígenas (ARRUTI, 2006). Além disso, o legislador, ao inserir o artigo 68, não tinha noção das implicações sociais que adviriam dele⁹.

Como consequência, os movimentos sociais geraram novas demandas que forçaram uma aliança entre os estudos referentes às comunidades rurais negras e a literatura sobre quilombos. e vice-versa, enquanto o que antes existia era uma oposição explícita entre eles.

Portanto, a partir daquele momento, o termo “remanescentes de quilombos”, apesar do seu caráter conceitual restritivo¹⁰, ganhou força no campo político como uma das principais pautas do movimento negro perante o Estado e a sociedade civil, que passaram a reivindicar os direitos constitucionais dessas populações. O artigo 68, além de um ato de reconhecimento jurídico, foi um ato de “criação social” (ARRUTI, 2006, p. 66), possibilitando que o quilombo ganhasse um caráter contemporâneo e assumisse funções simbólicas e de resistência política no imaginário nacional e, também, no próprio imaginário dos movimentos sociais.

⁹ Arruti (2006, p. 67) apresenta um relato dos acontecimentos que marcaram a inserção do artigo 68 na Carta Magna demonstrando que ela ocorreu “ao apagar das luzes”, de uma forma um tanto improvisada e sem muito consenso.

¹⁰ Ver Leite (2000, p. 341)

É interessante ressaltar a corrente que entende que o artigo 68 veio fortalecer organizações sindicais rurais que, a partir dele, vislumbraram a possibilidade de se diferenciar na esfera política, passando a lutar por inclusão social e a ser objeto de políticas governamentais específicas.

O que está em jogo em qualquer esforço coletivo pelo reconhecimento oficial como comunidade remanescente de quilombos são sempre os conflitos fundiários em que tais comunidades estão envolvidas, e não qualquer desejo memorialístico de se afirmar como continuidade daquelas metáforas da resistência escrava (ARRUTI, 2006, p. 82).

Mais adiante, será verificado que tal afirmação corresponde às mudanças ocorridas nos interlocutores da sociedade civil e nas suas estratégias de atuação na questão de Alcântara.

Em 22 de agosto de 1988, foi instituída pela Lei Federal nº 7.668, a Fundação Cultural Palmares – FCP, como uma entidade pública vinculada ao Ministério da Cultura, cuja finalidade é promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. Em 1997, a FCP autorizou os primeiros levantamentos para a identificação das comunidades remanescentes de quilombos, conforme previsto no artigo 68 do ADCT.

Por se tratar de direitos de grupos e não individuais, o título da terra é coletivo, concedido a uma associação das comunidades criada para este fim. Isto se explica conforme o entendimento antropológico, o qual postula que o quilombo e a territorialidade negra foram construídos a partir da apropriação coletiva pelos grupos organizados e, também, pelo fato de não serem contemplados nas normas do direito privado.

Esse aspecto foi consubstanciado no Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos, previsto no art. 68 do ADCT e, em consonância com a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, reconhece como elemento fundamental para a identificação das comunidades a autodefinição, para a qual o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, mediante a Instrução Normativa nº 16, de 24 de março de 2004, posteriormente definiu as diretrizes. Em seu conteúdo, defende, ainda, a criação de um plano de desenvolvimento sustentável para as comunidades, a ser construído em conjunto com as representações das comunidades quilombolas.

No contexto da Convenção 169 da OIT – introduzida no corpo jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 –, é garantido aos quilombolas o direito de serem consultados e participarem da formulação, aplicação e avaliação de planos e programas a ela referentes. A Convenção determina, ainda, que as comunidades quilombolas são as responsáveis por decidir as prioridades de seu próprio desenvolvimento. Portanto, quaisquer iniciativas governamentais que forem afetar diretamente tais populações devem considerar tais premissas.

Enfim, do ponto de vista da formalização do reconhecimento governamental, foram expedidas 1.170 certidões de auto-reconhecimento, das quais, segundo o Governo Federal, pretende-se concluir 713 relatórios até 2010, de forma a permitir a consecução do processo de regularização fundiária, pois atestam o reconhecimento da presença dos quilombos em determinado território e a demarcação das terras por meio de estudos científicos com laudos antropológicos e históricos¹¹.

1.3 O PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO E O CENTRO DE LANÇAMENTO DE ALCÂNTARA

Normalmente, o papel do Estado quanto às atividades espaciais é de estimulador e regulador. Contudo, no Brasil, o Estado é, ainda, o principal usuário das aplicações a elas associadas, uma vez que os seus resultados, principalmente os de Observação da Terra, atendem principalmente a necessidades associadas às atividades governamentais, no que diz respeito à formulação e ao aperfeiçoamento das suas políticas públicas. Isto decorre da própria natureza desses engenhos espaciais, que cobrem superfícies extensas e são mais adequadas ao monitoramento de grandes áreas e de fenômenos de grande escala, além de exigirem investimentos altos e com longo tempo de maturação.

Assim, o monitoramento do meio ambiente, coleta de dados para uso em modelos de previsão de tempo e clima, avaliação do estoque de recursos minerais, realização de mapeamentos geológicos e cartográficos, entre outros, são exemplos de aplicações espaciais que beneficiam diretamente a sociedade. Embora estas atividades, em termos agregados, promovam bem-estar e possam mesmo gerar retornos econômicos, as organizações e os indivíduos, de forma independente, dificilmente pagariam por elas de forma regular.

¹¹ Fonte: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/copy_of_acoes/Principal.2007-11-18.0317/principalfolder_view/. Acesso em: 15 jun. 2008.

Em termos globais, a tecnologia espacial assume um caráter estratégico para os países considerando a sua aplicabilidade nas telecomunicações, no monitoramento do meio ambiente e, também, dos conflitos regionais. Esse caráter se acentua se considerarmos as possibilidades comerciais e sociais provenientes dessas aplicações para os próximos anos, além dos serviços de lançamento de satélites.

Segundo o relatório Euroconsult, 2004, “World Market Survey of Satellites to be Launched by 2013”, o mercado global comercial de serviços de lançamento de satélites deverá movimentar, no período 2005-2014, cerca de, no mínimo, US\$ 13,7 bilhões, dos quais 35% já estão contratados, deixando assim um volume de recursos ainda a ser negociado pelo mercado de, no mínimo, US\$ 8,9 bilhões, que pode chegar a US\$ 11,3 bilhões.

Os Estados Unidos e alguns países europeus ocidentais, que investiram bilhões de dólares em seus programas espaciais, obtiveram um maior retorno desses investimentos para a sociedade tendo em vista uma maior participação de empresas e instituições privadas. A liderança no espaço ocorre quando existe uma “vontade nacional” para alcançar os objetivos traçados para o setor. Como suporte a isso, é necessária uma associação entre governo, indústria e universidades para a criação de uma base científica e de alta tecnologia consistente, o que possibilita a exploração dos benefícios econômicos diretos e indiretos dela decorrentes.¹²

Corroborando com essa concepção, EVANS (2004, pg. 35), afirma que “Os Estados com aspirações à transformação não querem gerar apenas setores com maiores taxas de lucro, mas querem gerar, também, estruturas ocupacionais e sociais associadas com a indústria de alta tecnologia”.

O problema que envolve o Brasil quanto a isso é o baixo interesse pela inovação causado pela “incapacidade de governos e empresários de construir “pontes” entre o mundo da ciência e a realidade dos mercados”,¹³ isto é, os institutos do setor público realizam pesquisa de ponta, mas as empresas não sabem utilizar o potencial de inovação propiciado por

¹² Segundo Teracine (1999, p. 52), os programas espaciais podem trazer benefícios econômicos de dois tipos: (i) o direto, proveniente do desenvolvimento de artefatos espaciais como satélites e/ou seu foguete lançador; e (ii) os indiretos ou spin-offs, resultados do uso da capacidade desenvolvida em programas anteriores, como comunicações e meteorologia.

¹³ DESINTERESSE pela inovação. Caderno Opinião. Disponível em <<http://www.estadão.com.br>>. Acesso em 12 nov. 2007.

eles. Assim, o país torna-se um importador de tecnologia, a qual, por diversas vezes, tem seu uso limitado pelos fabricantes.

Portanto, conforme afirma Teracine (1999, p. 44) somente com a aquisição de certo grau de independência tecnológica pode ocorrer uma mudança na estrutura cultural de uma sociedade que permita uma maior assimilação de tecnologias de ponta e que auxiliem na solução de problemas específicos do país. O autor ainda enfatiza:

Uma estratégia para aquisição de independência tecnológica deve ser baseada numa mistura harmoniosa de tecnologia importada com suas necessidades de desenvolvimento, possibilitando no médio-longo prazo a criação de capacidade própria. Assim, o desenvolvimento e sustentação de um programa espacial, está intimamente vinculado com a evolução de uma política industrial apropriada, que preveja ligações adequadas ente os elementos programáticos, objetivos científicos ou tecnológico, instituições participantes e organizações industriais. (TERACINE, 1999, p. 46)

Quanto à geração de empregos, segundo Meira Filho, Fortes e Barcelos (1999, p.9) estima-se na Europa que para cada 65 mil dólares anuais despendidos em um contrato industrial, gera-se um emprego direto na indústria espacial altamente qualificado, efeito que se multiplica se considerarmos os empregos indiretos.

Diante do exposto, com a finalidade de promover o desenvolvimento das atividades espaciais de interesse nacional, foi criada, por meio da Lei nº 8.854, de 10 de fevereiro de 1994, a Agência Espacial Brasileira, na forma de uma autarquia federal de natureza civil, vinculada à Presidência da República¹⁴, em substituição à Comissão Brasileira de Atividades Espaciais – Cobae – ligada às Forças Armadas. Conforme afirmam Meira Filho, Fortes e Barcelos (1999), isso ocorreu para dotar as atividades com uma estrutura própria e demonstrar à comunidade internacional o caráter pacífico do programa espacial brasileiro.

Entre as principais atribuições da AEB está a de coordenar as atividades do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais – SINDAE –, do qual fazem parte o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, responsável pela pesquisa e desenvolvimento no campo de aplicações espaciais e pelo desenvolvimento de satélites e tecnologias associadas; o Departamento de Pesquisas e Desenvolvimento – Deped – do Comando da Aeronáutica, responsável pelo desenvolvimento de lançadores de satélites e foguetes de sondagem; o Comando da Aeronáutica, responsável pela construção e operação do CLA e pela operação do Centro de Lançamento da Barreira do Inferno; universidades,

¹⁴ Atualmente, a AEB está vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

proponentes de projetos de P&D e fornecedoras de consultores técnicos; e o setor privado, como fornecedor de sistemas, equipamentos e serviços.

Já o Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE, foi aprovado em agosto de 1996 e, em linhas gerais, é composto de 4 principais áreas de atuação:

1. Desenvolvimento de Satélites de Observação da Terra, Telecomunicações e Meteorologia e de Missões Científicas e Tecnológicas;
2. Desenvolvimento de Meios para o Acesso ao Espaço;
3. Implantação da Infra-estrutura Espacial;
4. Pesquisa e Desenvolvimento, Formação e Capacitação de Recursos Humanos e Fomento da Indústria Nacional.

Estas atividades criam condições ímpares para a capacitação em produtos e processos de elevado conteúdo tecnológico, tanto nas universidades e instituições de P&D nacionais, quanto nas empresas¹⁵, possibilitando uma maior inserção internacional do País, em bases competitivas. Para atingir o aproveitamento máximo das potencialidades das atividades espaciais brasileiras foram definidas ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica, que buscarão reverter para a sociedade, de forma amplificada, como benefícios diretos e indiretos, os recursos neles investidos.

Por fim, reconhecendo que as atividades espaciais, em todas as suas principais ramificações, apresentam potencialidades de impacto significativo ainda não suficientemente exploradas ou mesmo divisadas, o PNAE tem por objetivo que o País tenha uma atuação abrangente no setor e que amplie a participação institucional e empresarial como forma de promover a maior capacitação tecnológica e a conseqüente autonomia do País no campo das atividades espaciais. Desta forma, além do aprimoramento nacional nas áreas de Aplicações Espaciais (com destaque para Sensoriamento Remoto, Meteorologia, Oceanografia, Comunicações, Geodésia¹⁶ e Navegação), no Desenvolvimento de Sistemas Espaciais (particularmente satélites e veículos lançadores) e Tecnologias Associadas, e em Ciências

¹⁵ Ver exemplos de produtos desenvolvidos em Meira Filho, Fortes e Barcelos (1999, p.13)

¹⁶ Ciência que se ocupa da determinação do tamanho e forma da Terra (geóide), por meio de medições como triangulação, nivelamento e observações gravimétricas, e que determina o campo gravitacional externo da Terra. Pode ser dividida geodésia gravimétrica, geodésia geométrica e geodésia celeste.

Espaciais, está previsto também no PNAE um esforço para revitalizar e modernizar a infra-estrutura de apoio às atividades espaciais, em particular no que diz respeito aos seus centros de lançamento.

O Centro de Lançamento de Alcântara

O aumento do consumo de produtos e serviços derivados da tecnologia espacial tem aumentado a demanda por satélites ao longo dos anos, principalmente os de comunicação, o que, conseqüentemente, aumenta a procura por serviços de lançamento. Ao mesmo tempo, ocorre uma pressão por redução dos custos desses lançamentos. Essa busca pela eficiência dos veículos lançadores vem sendo empreendida por consórcios internacionais, ainda com pequena participação do setor privado.

Neste contexto de redução de custos, o CLA é de grande importância para o Programa Espacial Brasileiro. Devido à sua excelente posição geográfica, próxima à linha do Equador, à sua extensa costa marítima, às suas condições meteorológicas estáveis e à sua baixa densidade demográfica, Alcântara pode ser considerada um dos melhores pontos de lançamentos de foguetes e satélites do mundo, pois permite uma economia significativa de combustível no lançamento de foguetes e satélites em relação aos demais locais de lançamento em atividade no planeta, além de flexibilidade operacional e de segurança para realizar lançamentos em qualquer época do ano.

Com o estabelecimento, em 1979, da Missão Espacial Completa Brasileira – MECB, o Centro de Lançamento de Alcântara, implantado no início da década de 80, tornou-se o principal complexo de infra-estrutura de lançamento de foguetes de sondagem e de veículos lançadores de satélite do País. Para abarcar todo o projeto, foram desapropriados 62.000 hectares, sendo 20.000 hectares destinados à infra-estrutura operacional e de apoio, e 42.000 hectares para os reassentamentos, áreas de preservação e para a zona industrial.

A área destinada à implantação da infra-estrutura operacional e de apoio compreendia, por um lado, um conjunto de instalações, envolvendo, entre outros, os serviços de meteorologia, rastreamento, comunicações, aeroportuários, médicos, alojamentos, e, por outro, um conjunto de sítios de lançamento, destinados a apoiar de forma prioritária os projetos de desenvolvimento de veículos lançadores nacionais, como preconizado na MECB, assim como

de outros sítios possíveis de serem utilizados por empresas estrangeiras interessadas em explorar serviços de lançamento em bases comerciais.

Para a implantação dessa área de infra-estrutura operacional e de apoio, o Plano Diretor do CLA estabeleceu também um plano de reassentamento de toda a população localizada nessa área, para ser executado em quatro fases, tendo sido implantadas apenas as duas primeiras, no período de 1986 a 1988.

Entretanto, a partir de 1990, ocorreu a interrupção dos investimentos e a conseqüente descontinuidade do processo, o que acarretou a subutilização dos equipamentos e do corpo técnico do Centro e na incapacidade de promover a continuidade necessária para a melhoria econômica e social do município de Alcântara.

Apesar dos problemas supracitados, cabe salientar que a construção do CLA trouxe benefícios para a infra-estrutura de transportes, saúde, telefonia e de energia elétrica da região, sem, contudo, atingir um nível adequado e abrangente como esperado pelas comunidades do município.

A questão é que essas melhorias ocorreram somente nas agrovilas e na área próxima ao CLA evidenciando um visível “apartação” entre CLA e as comunidades tradicionais, principalmente no que diz respeito à infra-estrutura. Próximo a toda tecnologia e modernidade do CLA, moradores do município moram em casas de taipa cobertas de palha sem nenhuma infra-estrutura, como tratamento de água e esgoto. Outro exemplo claro está nas vias de acesso. Enquanto as estradas para as agrovilas e demais comunidades são muito ruins, as que levam ao CLA são asfaltadas e em perfeito estado. Além disso, a grande parte dos militares que servem no Centro não moram em Alcântara, não interagindo com a cidade.

Diante de tais constatações, não se quer afirmar que o CLA deveria ter feito toda a infra-estrutura do município, mas demonstrar que tal fato, diante das perspectivas criadas quando da sua implantação, gera indignação na população que não possui as mesmas condições.

Mas o Governo Brasileiro deu sinais que deseja reativar as suas atividades espaciais¹⁷, pois, conforme já ressaltado, o mercado de lançamento de satélites possui previsões de

¹⁷ Concomitante à instituição do GEI-Alcântara, o Ministério da Ciência e Tecnologia encaminhou, por meio do Aviso nº 206/MCT, de 19/07/04, nova minuta de Decreto para criação de grupo interministerial, com a finalidade de identificar, coordenar e acompanhar a implementação das ações necessárias à viabilização da utilização do CLA para prestação de serviços de lançamento de

investimento bilionárias. Contudo, para conseguir a inserção neste mercado deve-se, entre outros requisitos, possuir um centro de lançamento adequado, isto é, com “infra-estrutura apropriada, flexibilidade, disponibilidade de instalações e de equipes operacionais qualificadas, baixo custo, segurança e cumprimento de prazos” (SILVA FILHO, 1999, p. 78).

Para a adequação do CLA, as empresas estrangeiras interessadas em utilizar o Centro para seus lançamentos fizeram uma série de exigências como, por exemplo, a construção de um novo porto para o acesso de cargas e materiais; a complementação do aeroporto de Alcântara; o planejamento e projeto de novos complexos de lançamento; licenciamento ambiental; e remoção de populações das áreas operacionais, entre outros. A estratégia adotada pelo Governo Brasileiro é a de fornecer a infra-estrutura adequada e o compartilhamento de investimentos na construção de complexos de lançamento contíguos ao CLA.

Neste último aspecto, é importante ressaltar a “separação” entre CLA e CEA. O primeiro permanecerá com suas funções de controle dos lançamentos e o seu caráter militar. O CEA abrangerá os sítios de lançamento e terá natureza civil, sendo administrado por parcerias internacionais. Contudo, todas as melhorias necessárias abrangerão o complexo CLA/CEA, para que funcionem de forma integrada e eficiente.

Com a implantação do Centro Espacial de Alcântara, o país pode aproveitar o grande potencial que o mercado aeroespacial oferece, podendo trazer benefícios para a economia, com a comercialização de bens e serviços de alto valor agregado; para o desenvolvimento tecnológico, com a melhoria da qualidade de produtos e serviços em geral; e para a educação, com a necessidade de qualificação para os novos empregos criados, entre outros, fatores que podem vir a ser o motor do desenvolvimento de um pólo regional. Neste contexto, cabe salientar que a concepção do CEA tem como premissa estabelecer um complexo integrado de organizações públicas e privadas que abrangem fornecedores, instituições de ensino e pesquisa, assistência técnica e de capacitação profissional, entre outros. A evolução desse projeto ocorrerá concomitantemente com as melhorias da infra-estrutura do CLA, cujo

satélites em bases comerciais. As ações previstas no documento, além de incorporarem aquelas a serem delegadas ao Grupo Executivo a ser criado, cuidavam da reabilitação da infra-estrutura e do gerenciamento do CLA. A composição do Grupo se restringia, nesse caso, ao Departamento de Pesquisas e Desenvolvimento e ao Centro Técnico Aeroespacial, do Comando da Aeronáutica, ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, além da Agência Espacial Brasileira, que teria a função de coordenação. Materializou-se, com isso, a justaposição de propostas.

processo licitatório vem se arrastando há alguns anos e, também, com a implantação de cada sítio de lançamento.

Segundo a AEB, o CEA pode captar de 10% (no início das ações) a 30% (com todos os sítios de lançamento implantados) do montante de investimentos previstos para os próximos anos. Considerando as estimativas previstas anteriormente, conclui-se que o CEA poderá captar, até 2014, no mínimo, entre US\$ 890 milhões a US\$ 2,7 bilhões. Inclusive, já existe um Tratado de cooperação assinado entre Brasil e Ucrânia para a exploração comercial da primeira área de expansão para a utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4.¹⁸

É importante dizer que todo esse montante de recursos deve ter como principal fim proporcionar melhorias para a sociedade. Conforme observa Evans (2004, p. 32), buscar entre nichos mais desejáveis do mercado é uma parte importante, não só por poder trazer maiores lucros e permitir uma acumulação mais rápida de capital, mas por facilitar a busca pelo bem-estar.

Giacaglia (1994, p. 48) adiciona que “para sobrevivermos como nação e país, nossa tomada de decisão deverá se dar na direção da ciência e da tecnologia para benefício social”. Neste sentido, cabe ressaltar que, pelo menos, o princípio da aplicação da tecnologia para o bem-estar social está presente nas diretrizes da Política Nacional de Atividades Espaciais.

No caso de Alcântara, ainda há a particularidade da tradição e cultura das comunidades remanescentes de quilombos e o Estado tem a complexa missão de aliar a modernidade proveniente das atividades espaciais com o respeito a essas características locais, provendo os benefícios que atendam às demandas daquelas comunidades como, por exemplo, assistência técnica para a melhoria da produtividade agrícola e qualificação profissional.

1.4 DESAPROPRIAÇÃO, REMANEJAMENTO E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Conforme falado anteriormente, Alcântara despertou um grande interesse para o desenvolvimento tecnológico nacional devido à sua localização geográfica privilegiada, que possibilita grandes ganhos de competitividade no desenvolvimento de programas espaciais.

¹⁸Ver Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 2005.

No intuito de explorar essa vantagem competitiva, o Governo Brasileiro decidiu implantar o Centro de Lançamento de Alcântara. No entanto, a implantação do CLA resultou em um processo controverso devido aos deslocamentos de comunidades de suas áreas tradicionais de ocupação.

Em setembro de 1980, o governo do Maranhão, por meio do Decreto n.º 7.320, desapropriou por utilidade pública 52 mil hectares com o objetivo de implantar uma base de lançamento de foguetes no município de Alcântara. Em 1982, foi firmado um Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Aeronáutica, o estado do Maranhão e o município de Alcântara visando à implantação do CLA. Em julho de 1983, foi assinado um Acordo com representantes do Ministério da Aeronáutica, registrado em cartório, no qual a Aeronáutica se comprometia a observar as seguintes reivindicações feitas pelas famílias que foram desapropriadas: terra boa e suficiente; acesso à praia; permanecerem juntas; água suficiente; lugar para pasto de animais; independência de agrovilas; casa própria; títulos definitivos de terra; escola primária completa; posto de saúde com representante do povoado; casa de forno; luz elétrica; mudas na quantidade suficiente para substituir as fruteiras; igreja; cemitério; tribuna; campo de futebol; e assistência técnica.

Em 1987, foram remanejadas 312 famílias para sete agrovilas (Marudá, Ponta Seca, Só Assim, Cajueiro, Espera, Peru e Pepital) e, em 8 de agosto de 1991, um novo Decreto presidencial ampliou a área da base para 62 mil hectares. A população deslocada foi assentada, em muitos casos, em áreas de uso de outros grupos étnicos já estabelecidos, gerando significativas mudanças de seu modo de vida tradicional, baseado na pesca e no artesanato.

Segundo Almeida (2006), a área desapropriada alterou o sistema de uso comum dos recursos naturais tornando a terra individualizada e sobreexplorada. O deslocamento das famílias afetou a coesão social e a consciência histórica de territorialidade. Com isso, foram quebradas as relações de troca e a hierarquia existente na organização social – princípios formadores do território étnico, instituindo outros critérios de autoridade local.

Na visita ao município, percebeu-se que esse problema ocorreu somente nas agrovilas, principalmente no que diz respeito à limitação de tamanho das terras. Alguns moradores, inclusive, continuaram utilizando a área do CLA para plantio e colheita, pois suas terras ou

não eram suficientes ou não eram de boa qualidade. Este fato gerou conflitos entre o Centro e os moradores, ocorrendo a apreensão da produção e até prisões¹⁹.

Apesar de cada família possuir seus 15 hectares, existem acordos entre elas para que vizinhos e familiares utilizem parte da área para plantio quando necessário, podendo ocorrer ou não uma contrapartida de renda ou produção. A questão da hierarquia realmente sofreu uma alteração, uma vez que muitas decisões precisavam de aval do CLA para se realizarem.

As agrovilas proporcionaram às famílias reassentadas, em geral, um melhor acesso à infra-estrutura por conta dos investimentos feitos pelo CLA. Elas possuem casas de alvenaria com cobertura de telhas, eletrificação, poços artesianos, projetos governamentais de crédito e custeio, transporte escolar, água encanada, casa de farinha, escola, posto de saúde, entre outras benfeitorias. Não obstante, Almeida (2006) ressalva que as famílias que vivem nas agrovilas são percebidas como em desvantagem em relação às demais.

As desvantagens assinaladas são: não tem portos próprios, nem têm proximidade das águas piscosas (que têm muito peixe), extensão insuficiente, as terras são frágeis e não comportam a capacidade produtiva das unidades familiares, falta de liberdade para ampliar as casas, falta de financiamento para impulsionar a auto-sustentação das agrovilas, onde não há nenhum tipo de emprego. “Sem documentos das casas e dos respectivos lotes, os moradores das agrovilas vivem e são vistos como se fossem locatários...” (ALMEIDA, 2006, p.158).

Uma limitação das agrovilas é a distância e o acesso ao mar pelos moradores, que só pode ser efetuado sob controle administrativo do CLA. No passado, os moradores conseguiam ir e voltar rapidamente no mesmo dia, sobrando tempo ainda para a lavoura. Hoje, eles têm até que dormir no local. Além disso, quando há lançamento de foguetes, o acesso das comunidades à área do CLA é proibido devido às questões de segurança. Contudo, como elas necessitam do acesso ao mar para a pesca, algumas famílias têm dificuldades para conseguir outra fonte de alimento, tendo de recorrer a vizinhos ou, quando ainda possuem algum recurso, compram o peixe de outras comunidades como Mamuna, Baracatatiua ou Canelatiua. Neste sentido, cabe destacar que não existe nenhuma compensação ou auxílio por parte do CLA.

A terra nas agrovilas em sua maioria é boa, mas não da mesma qualidade e quantidade da que habitavam anteriormente. Quando se dividiu os lotes em 15 hectares para as 312 famílias, não se previu que elas cresceriam e que, com isso, o espaço se tornaria insuficiente

¹⁹ Fatos ocorridos em meados de 2007, informado pelas entidades no 2º. Seminário do CENDSA e motivo de reunião de representantes do CLA, do Ministério Público e das comunidades.

para abrigar novas famílias. Atualmente, os jovens que permanecem nas agrovilas constroem suas casas nas terras dos seus pais ou vizinhos e dividem o cultivo e a produção. Com isso, o desmatamento é maior e a terra não descansa o suficiente para recuperar sua qualidade. Por exemplo, na agrovila de Cajueiro foram assentadas 33 famílias na época de implantação do CLA, e hoje existem 77 famílias morando no local.

Assim, como nem todas as famílias receberam terras com a mesma qualidade das que ocupavam anteriormente e nem na devida proporção, não se consegue gerar o excedente produtivo da mesma forma que outras comunidades e, muito menos, cobrir suas necessidades diárias.

Isso fortalece a necessidade salientada pelos moradores de que todas as agrovilas necessitam de assistência técnica, apesar de ter havido tentativas anteriores que não deram certo, principalmente devido à resistência dos moradores em alterar seu modo de produção²⁰. Além disso, a falta de acompanhamento mais próximo dos técnicos e a ausência de canais de comercialização também contribuíram para o fracasso daquelas experiências. Se houvesse essa assistência, o problema da escassez, da falta de qualidade da terra e da degradação ambiental poderia ser resolvido.

Outro ponto é que a influência do CLA vem diminuindo com o tempo, segundo informações dos moradores. A Aeronáutica já não se envolve mais na manutenção e melhorias das casas, bem como, na construção de novas, de acordo com informações das lideranças das agrovilas. Conforme a liderança da agrovila de Cajueiro, até 2 anos atrás, o CLA permitia novas construções mediante autorização prévia e somente para casais. Atualmente, a Aeronáutica liberou as comunidades para realizarem quaisquer obras que desejarem em suas casas. Assim, o estado de conservação das agrovilas varia de uma para outra e pôde-se perceber no interior das casas melhorias realizadas pelos próprios moradores e, também, que as novas construções não são, predominantemente, de alvenaria, e sim, de taipa.

Apesar dos problemas, os moradores das agrovilas não se percebem em desvantagem em relação às outras comunidades. Nenhuma das lideranças das agrovilas entrevistadas fez tal afirmação. Existem pessoas satisfeitas com o local onde moram como a liderança da agrovila

²⁰ Segundo Evans (2004, p. 54), novas práticas de produção podem ser menos atraentes do que manter o *status quo*, tornando difícil alcançar um patamar técnico de produção superior que esteja muito distante das práticas correntes.

de Peru, que afirmou que não desejava voltar para onde morava antes, apesar da falta da praia. Ela enfatizou: “Não somos miseráveis como as entidades quiseram passar. Sou trabalhadora rural com muito orgulho”. Por outro lado, existem pessoas que gostariam de retornar às antigas terras devido à qualidade da terra e à proximidade do mar, em particular, os mais velhos.

Quanto ao fato de serem vistos em desvantagem, não há uma opinião comum, havendo aqueles que pensam desta forma, tendo em vista a “ausência do título da terra”, e aqueles que afirmam que são vistos até em vantagem em relação a outras comunidades pela estrutura que possuem. Cabe ressaltar que a questão da propriedade da terra deixará de ser considerada como desvantagem na medida em que seja emitido o título coletivo em nome da associação que será criada e, com isso, ninguém terá o título particular da terra, situação que não é muito bem aceita por todos no município²¹.

Enfim, a partir da experiência incompleta dos remanejamentos, a ameaça de novos deslocamentos e o advento do artigo 68, a região tornou-se foco de conflitos e tensão social, intensificada pelo não cumprimento do acordo pela Aeronáutica, que resultaram em várias iniciativas de mobilização das comunidades e organizações da sociedade civil, com destaque para as relacionadas ao movimento negro, contra a expansão do complexo aeroespacial de Alcântara.

Essas iniciativas tiveram repercussões em todo o país e, também, em âmbito internacional, na medida em que tanto organizações não-governamentais quanto organismos internacionais de direitos humanos, solicitaram às Embaixadas do Brasil no exterior, informações sobre supostas violações dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara e eventuais providências do Estado brasileiro. É importante ressaltar, nesse aspecto, o tratamento do tema em duas instâncias: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no âmbito da qual tramita petição que denuncia o Acordo de Salvaguarda Tecnológica entre Brasil e Estados Unidos; e o Relatório Especial da Comissão das Nações Unidas sobre a Moradia Adequada como componente do Direito a um Padrão de Vida Adequado, que visitou Alcântara no quadro de sua missão oficial ao Brasil, realizada em maio e junho de 2004.

²¹ Essa percepção ocorre pois, segundo os moradores dizem, “ninguém será dono de nada e pode haver confusão”. Contudo, pelo fato de acordos para o uso comum da terra funcionarem de forma eficaz, provavelmente não haverá problemas na produção de cada família. E quando houverem, deverão ser resolvidos pelas lideranças locais ou até na associação que receberá o título da terra.

Em 1999, foi realizado no município o “Seminário Alcântara: A Base Espacial e os Impasses Sociais”, considerado o marco da “retomada da mobilização dos agentes sociais afetados mais como trabalhadores rurais, mas também como remanescentes de quilombos” (ALMEIDA, 2006, p. 56). Um dos resultados dessa mobilização foi a recusa conjunta dos povoados de receberem visitas dos técnicos designados pelo CLA para operacionalizar medidas para novos deslocamentos.

O conflito social provocado pela implantação do CLA criou um ambiente para o fortalecimento da identidade étnica, processo que já demonstrava ascendência nacional desde a garantia da terra aos remanescentes de quilombos proporcionada pelo artigo 68 da CF de 1988. A consequência foi a emergência de novas organizações sociais, com o objetivo de contrapor quaisquer ações repressoras por parte do CLA ou do governo que limitassem a forma de trabalho ou a autonomia do processo produtivo necessário ao sustento das comunidades de Alcântara.

Esse fato pode ser exemplificado com a mudança de atuação dos principais atores sociais envolvidos. Durante boa parte do processo de negociação com a Aeronáutica, as comunidades se apresentavam como pequenos produtores rurais, tendo como seu interlocutor principal o Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara – STTR. Com o tempo, “a identidade de remanescentes de quilombos passou a caracterizar a interlocução com os organismos governamentais...” (ALMEIDA, 2006, p.57), tendo como foco, principalmente, o direito constitucional à terra, além das reivindicações das famílias desapropriadas já citadas. Esta mudança será abordada mais adiante, no capítulo que trata da relação entre Estado e sociedade.

Em 10 de novembro de 1999, foi ajuizada Ação Civil Pública pela Procuradoria Geral da República, atendendo ao pleito de entidades da sociedade civil, objetivando suspender o processo de licenciamento ambiental do projeto do CLA, sob a alegação de que no relatório elaborado por demanda do governo, desconsiderava-se a existência de comunidades remanescentes de quilombos no território.

Para tentar sanar o impasse criado, a AEB, em conjunto com o PNUD, promoveu, por meio do Fórum de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS), um trabalho de mobilização e sensibilização no sentido de estimular a participação e o engajamento cooperativo de todos os atores sociais locais do município para elaborar um Diagnóstico

Participativo e um Plano de Desenvolvimento Sustentável para Alcântara, considerando as características e necessidades locais.

Esse diagnóstico demonstrou que os problemas de Alcântara vão muito além dos aspectos sociais envolvidos e a sua solução exigia a participação de instituições multisetoriais que, de forma articulada, pudessem contribuir para assegurar a construção de um ambiente que possibilitasse evitar novos impasses e promover o desenvolvimento econômico, social e cultural de Alcântara.

E como a principal demanda das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara é a regularização fundiária do território, fortalece-se a concepção de uma ação integrada, mais participativa e direta, envolvendo órgãos governamentais e sociedade civil envolvidos com a problemática. Segundo Leite (2000), as experiências mais bem sucedidas de implementação do artigo 68 têm sido aquelas nas quais houve uma parceria entre comunidades, entidades governamentais e os diversos agentes locais favoráveis à regularização.

1.5 O GEI-ALCÂNTARA

Diante da diversidade dos problemas de Alcântara, os Ministérios da Ciência e Tecnologia e da Defesa julgaram necessário criar uma comissão interministerial, sob a coordenação da Casa Civil, para trabalhar na superação dos impasses e carências da região e na promoção do seu desenvolvimento. Para tanto, encaminharam para análise, por meio da Exposição de Motivos nº 176/MD, datada de 18/03/04, minuta de Decreto para criação de Comissão Interministerial com a finalidade de identificar, coordenar e acompanhar a implementação das ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do município de Alcântara – Maranhão.

A partir disso, o Governo Federal, por meio do Decreto de 27 de agosto de 2004, instituiu um Grupo Executivo Interministerial com o objetivo de articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do município de Alcântara, no Maranhão (GEI – Alcântara), além de propiciar as condições adequadas à eficiente condução do Programa Nacional de Atividades Espaciais e ao desenvolvimento das comunidades locais, respeitando suas peculiaridades étnicas e sócio-culturais.

Esta iniciativa deveu-se à necessidade de compatibilizar as diversas expectativas dos segmentos sociais locais e dos Governos Municipal, Estadual e Federal para o município. Como afirma North (1996, p. 14) “é difícil sustentar uma negociação complexa sem um terceira parte para forçar acordos”, e o GEI surgiu como a instituição para resolver os conflitos existentes, no intuito de indicar caminhos que auxiliassem no desenvolvimento sustentável do município.

Com os objetivos estabelecidos pelo GEI, o Governo buscava atender o que está previsto na Convenção 169 que reconhece as aspirações das comunidades tradicionais em participar das decisões acerca do seu desenvolvimento e suas prioridades e postula que os governos devem respeitar a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições e a sua relação com o território que ocupam. Para isso, precisava consultar as comunidades, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas e estabelecer os meios através dos quais as comunidades pudessem participar livremente, na mesma medida que os outros atores, nas decisões que lhes fossem afetar.

Para tanto, os membros do GEI realizaram visitas técnicas para conhecer a realidade local, encontros com a população e representações da sociedade civil para discussão e definição das ações necessárias. Além disso, foi antecipada a criação, mediante a Portaria nº 267, de 13 de abril de 2005, do Subgrupo de Regularização Fundiária e Meio Ambiente e da Moradia, para tratar da questão que mais afeta as comunidades, sendo sua principal reivindicação e condição essencial para o restabelecimento da confiança nas negociações e a sua conseqüente evolução.

Os trabalhos e resultados do GEI-Alcântara serão analisados no Capítulo 3. Antes, para uma melhor compreensão das formas de relação entre Estado e sociedade, será revisitada a teoria sobre a temática para apresentação de concepções que permitam analisar o contexto no qual o GEI foi instituído e desenvolveu suas atividades e as estratégias adotadas na tentativa de promover o consenso entre os diversos atores envolvidos.

2. O ESTADO COMO ATOR SOCIAL

Neste capítulo, serão apresentados conceitos de Estado e sociedade civil considerando as diversas correntes teóricas que versam sobre o Estado e o seu papel institucional no contexto das relações sociais, demonstrando que mesmo sendo uma estrutura político-organizacional que se apresenta acima da sociedade é, também, integrante dela, sendo suscetível às mudanças políticas, econômicas e sociais que provocam a alternância dos grupos de poder e no seu grau de influência. Assim, Estado e sociedade civil se interrelacionam de forma constante, sendo que a última limita o poder formal exercido pelo Estado.

Discute a questão da autonomia do Estado, ora considerando-o como um agente autônomo, capaz de fazer valer os interesses de seus representantes e suas, ora não reconhecendo-lhe independência dos atores políticos mais organizados. Cabe destacar neste âmbito, o papel dos servidores públicos como agentes governamentais dotados de poder discricionário e com motivações diversas para atuar na construção e implementação da agenda política. Essas motivações podem provocar uma maior ou menor coesão interna do Estado, o que influenciará na força que o Estado tem perante os grupos de interesse mais organizados na disputa pelo controle social.

Tratar-se-á, também, da importância de espaços públicos para o reconhecimento e a formação de novos atores que possam discutir uma determinada realidade e apresentar as demandas e interesses dos grupos sociais que representam. Com isso, o Estado pode expandir seus poderes e se tornar mais eficiente na medida em que consegue estabelecer uma parceria com a sociedade civil na formulação e execução de políticas públicas.

Para que essa interação ocorra de forma legítima e eficaz, é necessária a existência de um ambiente democrático que possibilite a liberdade para a discussão e tomada de decisões e o combate aos vícios e limitações que se apresentam no decorrer do processo.

Por fim, será apresentada uma breve discussão sobre a entrada da concepção do desenvolvimento sustentável na agenda política internacional e nacional, como alternativa mediadora entre o modelo de desenvolvimento socioeconômico capitalista e o radicalismo dos ambientalistas, salientando o seu caráter politicamente correto, mas que ainda existem controvérsias quanto à sua definição, tendo em vista a necessidade de relação entre algumas variáveis que, por vezes, podem ser até antagônicas, como a econômica e a ambiental.

Como essas variáveis podem ser relacionadas e interpretadas sob lógicas distintas, não existe um modelo a ser seguido, o que acarreta na necessária discussão para a construção de uma forma de desenvolvimento particular para cada caso.

O Estado tem uma participação importante na promoção do desenvolvimento sustentável, considerando as premissas estabelecidas na Agenda 21. Contudo, a experiência brasileira tem apresentado um forte viés ambiental, demonstrando a ausência de uma estrutura estatal que seja organizadora e articuladora das diversas pastas ministeriais, com o objetivo de pensar e implementar ações voltadas para o desenvolvimento sustentável.

2.1 A RELAÇÃO DE PODER ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

A evolução do Estado até o ponto que se conhece hoje é fruto de um longo processo histórico que não foi unívoco em todos os países. Desde a Revolução Industrial, entre fins do século XIX e a metade do século XX, quando ocorreu um aumento significativo das demandas sociais provocadas por uma maior organização dos trabalhadores, pequenos produtores e consumidores, o Estado adquiriu um caráter interventor perante a sociedade e a economia. Isto foi proveniente do reconhecimento de que nas relações entre mercado e sociedade, esta não conseguiria valer todos os seus direitos e nem resolver seus principais problemas.

Com o surgimento de grandes cidades e a consolidação da indústria, a democracia avança, o que acarretou na conseqüente “desprivatização” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 6) do Estado, isto é, o Estado deixa de estar a serviço da classe ou do grupo poderoso que o controlava e, por meio dele, se apropriava do excedente social, em prol de uma iminente democracia de massas.

Com isso, o Estado supera o conceito do poder centrado no direito divino dos reis e a concepção contratualista de Thomas Hobbes na qual o Estado era a representação da vontade dos homens, que se dispunham racionalmente a ceder parte de sua liberdade em nome da ordem proporcionada pelo Estado, com o objetivo de garantir a sua segurança pessoal e sua propriedade. Enfim, demonstra ser o resultado da luta de interesses de grupos diversos.

O Estado torna-se o ambiente onde os grupos organizados da sociedade e com mais poder político tentam impor sua vontade sobre o restante da população. A partir daí, conforme

afirma Carnoy (1990), o Estado passa a atuar como “mediador civilizador”, criando um ambiente propício ao desenvolvimento do Estado liberal, baseado nos direitos individuais e na mediação do Estado pelo bem comum entre os interesses materiais dos homens, garantindo o funcionamento de um mercado livre na sociedade civil.

Contudo, o Estado continua em transformação. Com a evolução tecnológica, principalmente nas comunicações, e a expansão da globalização em detrimento da soberania das nações, o Estado vem se adaptando a esse novo cenário. Cabe ressaltar que este processo já ocorre, por exemplo, com a criação/consolidação de blocos econômicos como a União Européia e o Mercosul, e o surgimento de novas instituições globais, como a Organização Mundial do Comércio e a Organização Internacional do Trabalho.

Diante do exposto acima, pode-se perceber que a figura do Estado é dinâmica, permeável às mudanças nas relações sociais, políticas e econômicas que ocorrem tanto internamente quanto externamente. Nettl (1968) adiciona que o Estado é um fenômeno “sócio-cultural”, construído mediante a difusão organizada da experiência comum em um dado território. Com isso, é importante ressaltar que não existe uma conceituação precisa e universal de Estado.

Diferentes correntes teóricas apresentaram suas concepções sobre o tema, analisando, principalmente, o contexto social, político e econômico no qual o capitalismo se desenvolveu. Apesar das divergências existentes entre elas, pode-se afirmar que o Estado moderno possui, teoricamente, algumas características comuns, como a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; a existência de instituições burocráticas organizadas que repartem e exercem o poder estatal; e um ordenamento jurídico único baseado nos direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

Segundo Bresser Pereira (1995), pode-se conceituar o Estado como uma estrutura político-organizacional, legitimada pela população, que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte, e que, por meios constitucionais-legais, a organiza e regula. Além disso, conforme ressalta North (1996) visa garantir a propriedade e os contratos.

Nordingler (1981, p. 9) discorda parcialmente da definição de Bresser ao afirmar que qualquer conceito de Estado deve evitar todas as caracterizações que podem variar dependendo do caso, como legitimidade e soberania. Neste ponto, concorda-se com Nordingler, pois a legitimidade pressupõe um regime democrático no qual seja permitida à

população a escolha dos seus representantes. E sabe-se que nem todos os países no mundo são democráticos. Além disso, ela não faz menção explícita ao poder repressivo do Estado para obrigar os cidadãos a cumprir o determinado nas leis que regem um dado território. Contudo, considerando o contexto do Estado brasileiro, a definição parece coerente e satisfatória, além disso, congrega a boa parte dos diversos conceitos estudados.

Ao afirmar que “o Estado é apenas uma das instituições pela qual a classe dominante legitima seu poder e a sociedade como um todo se organiza e se reproduz” (BRESSER PEREIRA, 1995, p. 12), o autor ressalva que essa legitimidade depende da capacidade da elite política dominante de estabelecer uma hegemonia ideológica sobre o resto da sociedade, tal como definiu Gramsci (1989).

Para Gramsci, hegemonia significa o predomínio ideológico das classes dominantes sobre a classe subalterna na sociedade civil; a “aceitação por parte dos dominados de uma concepção de mundo que pertence aos seus dominadores” (CARNOY, 1990, p. 93). Essa submissão do sujeito é o “consenso” hegemônico de Gramsci.

Cabe apenas abrir um parêntese para a definição de sujeito como “a construção do indivíduo (ou grupo) como ator, através da associação de sua liberdade afirmada com sua experiência de vida assumida e reinterpretada” (TOURAINÉ, 1996, p. 23). O sujeito integra identidade e técnica, capaz de transformar suas experiências de vida em mudanças no seu meio ambiente.

Althusser postula que, além do aparelho repressivo, o Estado dispõe de um aparelho ideológico²², responsável pela reprodução das relações de poder e propriedade. Contudo, isso só ocorre em sociedades efetivamente comunistas. Em sociedades capitalistas modernas, a maior parte do aparelho ideológico pertence à iniciativa privada. Portanto, os grupos políticos dominantes da sociedade civil têm que buscar dominar as instituições ideológicas existentes, além do próprio Estado, para obter a legitimidade do seu poder político.

Integrante da mesma corrente de Althusser, Poulantzas (2000) afirma que a hegemonia indica como a classe dominante consegue legitimar os seus interesses políticos como representativos do “interesse geral” do povo, parecendo que permite igual acesso ao poder e

²² O aparelho ideológico do Estado é constituído das igrejas, das escolas públicas e privadas, das famílias, das leis, dos partidos políticos, dos sindicatos, dos sistemas de comunicação de massa, das instituições culturais e esportivas.

que é receptivo a todos os grupos dentro da sociedade, e como a concorrência entre as frações da classe dominante é organizada para compor um “bloco de poder”, para controlar o Estado. O Estado, portanto, constitui a “unidade política das classes dominantes” (POULANTZAS, 2000, p. 128).

É através do bloco no poder que a ideologia se transforma numa série de práticas materiais, costumes e morais, as quais agem como cimento na ligação das relações sociais, políticas e econômicas.

Mas Poulantzas (2000, p. 138) afirmava que existia uma autonomia do Estado – que significava a autonomia de uma fração da classe dominante perante as suas outras frações – resultante das “contradições” existentes dentro do Estado provocadas pela estratégia específica dessas classes e frações no âmbito dos aparelhos estatais (exército, partidos políticos, magistratura, etc.), da burocracia e do pessoal de Estado.

Essa divisão interna não é só provocada pelas relações de poder, mas também pelas reivindicações diversas de cada bloco de poder. E é neste contexto que as demandas dos movimentos sociais conseguem penetrar no Estado. Como consequência, a agenda política vem sendo cada vez mais preenchida pela questão social, tornando cada vez mais necessária a integração do Estado com a sociedade civil na formulação de políticas públicas para resolver os problemas sociais.

Diante disso, pode-se considerar que Estado e sociedade civil – cujo poder é difuso, mas efetivo –, se interrelacionam de forma constante e, assim, a sociedade civil limita o poder formal exercido pelo Estado sobre o povo. Essa concepção não *hegeliana*²³ acerca da relação entre Estado e sociedade civil só reforça a importância que a educação da população tem para o desenvolvimento do país, aliada à construção de espaços públicos para que ela possa apresentar suas demandas.

Segundo Bresser Pereira (1995), a sociedade civil é constituída pelas classes sociais e grupos organizados, formal e informalmente, que têm um acesso diferenciado ao poder político efetivo, sendo capaz de transformar o Estado dependendo do grau de influência de cada indivíduo e de cada grupo social.

²³ Segundo Hegel, filósofo identificado com o absolutismo alemão, o Estado seria uma entidade racional em si mesma, à qual os interesses individuais, ou seja, a sociedade civil, deveria estar subordinada.

Dentro da sociedade civil, as organizações formais e informais são preponderantes, pois são o ambiente no qual os indivíduos agrupam-se e são induzidos, por meio de incentivos (recompensas, sanções e simbologia), a interagir de acordo com certas normas e regras. Com isso, ganham força e coesão para pleitear a representação das demandas da sociedade e influenciar nas decisões do Estado.

De acordo com a teoria marxista, essa influência varia decrescentemente devido a fatores econômicos, isto é, a classe econômica dominante dispõe de um poder maior na sociedade civil. Contudo, em sociedades democráticas, os movimentos populares organizados conseguem estabelecer pressões no Estado que contrapõem ou superam às de interesses econômicos poderosos.

Portanto, a sociedade deve ser entendida como uma instituição, assim como o Estado, pois organiza a alocação de recursos e a distribuição de poder e riqueza entre seus membros mediante “um sistema de valores e crenças, de princípios éticos e de normas morais, que estabelecem um sistema de solidariedade entre um grupo de indivíduos que partilham origens étnicas, crenças religiosas, uma mesma língua e tradições comuns” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 35).

Como exposto, Estado e sociedade civil estão intrinsecamente ligados, influenciando-se mutuamente. Neste contexto, um ponto a ser discutido diz respeito à autonomia dos agentes públicos no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo Nordingler (1981, p. 8), “a autonomia de qualquer entidade social refere-se à correspondência entre suas preferências e ações”. Sobre o tema da autonomia do Estado, existem correntes teóricas distintas. Uma que consideram o Estado como um agente autônomo, capaz de tomar suas próprias decisões e prevalecer os interesses de seus agentes, e outras que não o consideram capaz de atuar de forma independente dos atores políticos mais influentes.

Em relação à corrente que reconhece a autonomia do Estado, é importante salientar a existência de um corpo burocrático governamental, compostos por indivíduos, nomeados ou eleitos, responsável pela formulação e implementação de políticas públicas de acordo com os interesses do Estado que derivam primariamente da “preocupação em estabelecer e manter a segurança interna e externa, gerar receita e atingir hegemonia sobre formas alternativas de organizações sociais” (GRINDLE, 1996, p. 3).

Grindle ainda afirma que a habilidade para atingir esses objetivos é profundamente influenciada pelas condições econômicas e o grau de mobilização social, bem como a legitimidade e coesão interna do próprio Estado. Para que o Estado consiga atingir e influenciar essas quatro variáveis com coerência e de forma relativamente autônoma em relação aos grupos de interesse antagônicos, ele utiliza instituições específicas para a adequada execução de tarefas funcionais de primazia dentro da sociedade²⁴.

E como “engrenagem” dessas instituições governamentais estão os servidores públicos, indivíduos que possuem motivações diversas como carreira, ideologia, conhecimento profissional, vínculos a grupos sociais, etc. Nordingler (1981), inclusive, propõe uma definição de Estado em termos de indivíduos, pois somente indivíduos tem preferências e se engajam em ações que promovem a sua realização.

Tendo em vista os servidores públicos que foram eleitos ou que foram por estes nomeados para cargos de poder decisório serem altamente dependentes politicamente de uma gama diversa de suporte social, as políticas públicas são entendidas primariamente como uma resposta às pressões daqueles grupos mais organizados que controlam uma grande proporção de recursos políticos e financeiros.

Contudo, os agentes governamentais, devido ao conhecimento que possuem acerca do funcionamento da máquina governamental, seus atalhos, seus procedimentos e, também, por possuírem o conhecimento técnico para elaborar alternativas para o processo decisório, têm obtido uma influência predominante sobre a evolução da agenda das decisões. E, segundo Carnoy (1990, p. 15) as “ações autônomas do Estado normalmente tentam reforçar a autoridade, a longevidade política e o controle social das organizações estatais”.

Por fim, Nordingler (1981) afirma que existem três níveis de autonomia na formulação de políticas: (i) o mais baixo, que se refere às situações nas quais as preferências do Estado e da sociedade não divergem e o Estado age sob suas próprias preferências; (ii) o nível intermediário, no qual as preferências do Estado e da sociedade são divergentes, mas o Estado persuade a sociedade a adotar as suas preferências; e (iii) o nível mais alto, no qual as preferências de Estado e sociedade divergem, mas o Estado, apesar disso, promove políticas consistentes com suas próprias preferências.

²⁴ Nettl (1968, p. 565) e Almond (1988, p. 854) são autores que consideram que as agências estatais gozam de significativo grau de autonomia.

Outros exemplos que podem ser citados são os novos weberianos que consideram o Estado potencialmente autônomo cujos controladores dos meios de coerção e administração podem perseguir objetivos diferentes das classes dominantes ou de qualquer grupo social; e os corporativistas sociais que defendem um mecanismo estatal de tomada de decisões poderoso e separado da participação da massa, dotado de atores sociais mais bem preparados e com menos restrições ao seu trabalho. Segundo eles, a democracia excessiva interfere com a eficiência política e econômica e isto pode conduzir a uma “oclocracia”²⁵ irracional (Carnoy, 1990, p. 315).

Carnoy (1990) questiona esse modelo burocrático, no qual o Estado toma as decisões quanto aos problemas, à legislação e ao curso do desenvolvimento econômico e social. Para que ele tivesse sucesso, algumas condições teriam de ser preenchidas²⁶, as quais o Brasil está longe de alcançar, quiçá qualquer democracia no mundo.

Por outro lado, existem aqueles autores que consideram que o Estado não é um ator independente. Quando as preferências do Estado e sociedade divergem, essa corrente nega ou ignora que os agentes estatais possam agir considerando suas próprias preferências.

Os marxistas e os neomarxistas, por exemplo, vêem o Estado capitalista como não autônomo, um instrumento de regra de classe ou como garantidor das relações de produção ou acumulação econômica da classe dominante, ou como uma arena para lutas políticas de classe (Skocpol, 1999).

Outras correntes neste sentido são as dos pluralistas e as dos neopluralistas. Os pluralistas postulavam que todos os grupos de interesse têm livre acesso às instâncias de decisão governamentais, pois o poder era disperso, e concediam pouca importância à possibilidade do governo e da burocracia para atuar com autonomia. Já os neopluralistas se diferenciaram dos primeiros ao admitir que grupos de pressão mais organizados, com mais qualidade e com recursos significativos à disposição, têm acesso privilegiado ao processo de formulação de políticas. Ambos definem o Estado como uma instituição neutra que arbitra o conflito de interesses “definidos por posições na sociedade civil e não por ações independentes do Estado” (JENKINS; KLANDERMANS, 1995, p. 20).

²⁵ Governo em que prepondera a plebe, a multidão, ou no qual o poder é por ela exercido.

²⁶ Material humano político bastante qualificado; âmbito para as decisões políticas restrito à especialistas competentes fora da legislatura; uma burocracia dedicada, unida e poderosa; eleitores e legisladores imunes à corrupção e com autocontrole sobre suas críticas ao governo; e grande tolerância à diferença de opinião (Carnoy, 1990, p. 51).

Pelos conceitos apresentados, parece coerente afirmar que, na realidade, os dois modelos de autonomia apresentados são complementares, ou melhor, deveriam ser fundidos em um modelo “híbrido”. Nem as preferências do Estado resultam apenas das preferências de seus agentes, nem as decisões estatais são fruto somente dos embates políticos travados pelos grupos sociais mais organizados e mobilizados.

Após a análise das duas correntes que versam sobre a autonomia do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas, é interessante discutirmos sobre a importância da autonomia do Estado sobre as suas relações com a sociedade civil com o objetivo de controlar a agenda política.

Neste âmbito, pode-se ressaltar o trabalho de Migdal (1988) no qual ele analisa casos de alguns países envolvendo a disputa entre Estado e sociedade civil pela agenda política do governo e desenvolve um modelo baseado nessa relação.

Migdal é um representante da corrente que considera a autonomia do Estado e, a partir dela, os agentes estatais buscam agir sobre suas próprias preferências, tomando decisões para remodelar, ignorar ou mesmo evitar as preferências dos atores sociais mais fortes.

O modelo de Migdal trata da competição entre Estado e organizações sociais pelo controle social. Por controle social entende-se que é “o poder do Estado de penetrar e centralmente coordenar as atividades da sociedade civil por meio da sua própria infraestrutura” (Mann, 1984, apud Migdal, 1988, p. 22).

O autor considera a sociedade como uma “miscelânea de organizações sociais, sendo o Estado uma delas” (MIGDAL, 1988, p. 29). A partir disso, pode-se considerar que o controle social seja heterogêneo, isto é, realizado por diversas organizações sociais, com seus próprios interesses e regras, o que corrobora com a definição de sociedade civil de Bresser Pereira (1995) apresentada anteriormente.

A partir da análise da disputa entre Estado e sociedade pelo controle social é que Migdal define a força que cada ator dispõe nessa relação. Salienta, ainda, que é um “jogo de soma zero”²⁷, isto é, se o Estado é forte a sociedade é fraca e vice-versa. Segundo ele, a habilidade do Estado em mobilizar a população é a mais importante característica de um Estado forte,

²⁷ Segundo Alfred Stepan, na América Latina, somente no Brasil se viu um breve período de “soma-positiva” no qual a sociedade civil começou a reconstruir suas instituições enquanto o Estado continuou a adquirir capacidade adicional. (SKOCPOL; EVANS; RUESCHEMEYER, 1999, p. 319)

pois desta forma o Estado ganha influência política e a conseqüente legitimidade para realizar suas ações. Já uma sociedade forte pressiona o Estado a abrir mão de parte de suas preferências e do seu poder em prol de um indivíduo ou grupos sociais com o objetivo de atingir a determinados objetivos.

Segundo Migdal (1988, p. 32), para aumentar o nível de controle social, deve-se considerar três indicadores: obediência, participação e legitimação. A obediência pressupõe o estabelecimento de leis que sejam cumpridas, utilizando o aparelho repressivo do Estado, se necessário, e controlar recursos e serviços essenciais. A participação significa inserir a população nas instituições governamentais para realizar tarefas específicas. Por último, mas o mais importante indicador de força, a legitimação, onde o cidadão obedece ao Estado, pois acha correto e aceita as sanções, símbolos e recompensas oferecidos. Assim, pode-se considerar um Estado como forte, quando “o Estado age sob suas próprias preferências e com um enorme suporte social” (NORDINGLER, 1981, p. 24).

Bresser critica o “jogo de soma zero” entre Estado e sociedade de Migdal pelo fato deste utilizar para suas conclusões acerca da relação de força entre as duas instituições, exemplos de países que não se encontravam em um regime democrático pleno e onde o capitalismo e o Estado ainda estavam se consolidando. Para Bresser (1998, p. 18) “nas democracias, um Estado forte, com capacidade de controle social, exige uma sociedade civil forte, com igual capacidade de controle social.” O autor ainda explica que uma sociedade civil forte significa uma sociedade civil integrada ao Estado e atuante no processo de orientar a forma pela qual esse Estado é governado e reformado.

O próprio Bresser concorda que é otimista se falar em consolidação da democracia, processo que apresenta ao longo da história avanços e retrocessos, com a sociedade civil podendo, por exemplo, se tornar forte antes da consolidação do Estado, alterando as estruturas que dão suporte à autonomia estatal.

Evans (2004) também questiona a visão de Migdal quanto à ausência de projetos conjuntos entre Estado e sociedade. Ele afirma que isso ocorre, pois foco de Migdal é no controle social, no jogo de soma zero, e não na transformação econômica, baseada em projetos conjuntos que exigem resultados de soma positiva. Segundo Evans, os indivíduos ou grupos fortes que Migdal analisa não estão interessados em projetos conjuntos, mas sim, em aumentar o seu poder na sociedade. E pode-se entender corretamente que a participação

pressupõe a divisão do poder. Mas quando os grupos sociais ou indivíduos com poder local têm como objetivo final a manutenção ou aumento do poder, o processo torna-se ineficiente, o que prejudica a população a ser beneficiada.

2.2 A IMPORTÂNCIA DE ESPAÇOS PÚBLICOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No Brasil, especificamente, a evolução da democracia caminha paralelamente com a maior intervenção do Estado na sociedade, principalmente nos aspectos econômicos. Seja para garantir a exportação, nas três primeiras décadas do século XX, de seus produtos agrícolas, principalmente o café; seja para incentivar o consumo interno e fortalecer a indústria nacional nas décadas seguintes, quando Governo Brasileiro atuou para promover o desenvolvimento do país. Contudo, o período foi marcado, em boa parte, por regimes autoritários, que restringiam a participação da sociedade nas decisões.

Essa centralização do poder estatal e a ampliação da sua intervenção na sociedade acarretaram na dificuldade do governo central em coordenar e controlar todas as suas frentes de ação para atender às necessidades da sociedade, de estabelecer regras claras de participação política e econômica e de mediar os conflitos entre os diferentes atores sociais. Esses aspectos prejudicavam o planejamento governamental, principalmente em nível local, na medida em que o Estado se situava distante da realidade e das demandas da população, tomando decisões com base em variáveis onde se sobrepunha o caráter técnico sobre o político.

Com o processo de redemocratização a partir dos anos 80, iniciou-se um processo de descentralização administrativa e o surgimento de conselhos gestores e consultivos do Estado, na tentativa de aproximar o planejamento e a execução de políticas públicas das outras instâncias da federação e da sociedade civil e, com isso, conseguir maior efetividade e legitimação para os atos do Estado.

Diante do exposto, pode-se perceber as dificuldades que a excessiva centralização na formulação e implementação de políticas públicas pode trazer, e a conseqüente criação de espaços públicos como instrumento para o fortalecimento da democracia. Nesta parte do trabalho será discutida a concepção de espaços públicos para promover a participação social e o desenvolvimento local.

Evans (2004, p. 83) afirma que a “combinação de autonomia e parceria é a chave para o desenvolvimento do Estado eficiente”. O conceito de parceria adotado pelo autor é diferente do conceito de hegemonia de Gramsci (1989), na medida em que propõe um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação.

E para que esse desenvolvimento não envolva apenas as elites locais, como normalmente aconteceu na história brasileira, o que aumenta ainda mais a desigualdade social, autores como Ignacy Sachs apresentam idéias e conceitos sob outra perspectiva, os quais devem ser uma preocupação nos planos econômicos do Estado.

O autor afirma que:

O desenvolvimento incluyente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. A democracia é um valor verdadeiramente fundamental e garante, também, a transparência e a *accountability* necessárias ao funcionamento dos processos de desenvolvimento (SACHS, 2004, pg. 81).

Assim, o Estado deve promover um espaço de discussão, planejamento e formulação das políticas públicas que atenderão às demandas da sociedade, permitindo o acesso de outros agentes sociais, além daqueles privilegiados pelo Estado, para a definição da agenda governamental. Desta forma, o Estado pode aumentar a transparência e a publicização das suas políticas públicas por meio da participação da sociedade no processo, alcançando a legitimidade necessária para aumentar o seu controle social.

A criação de espaços públicos representativos pressupõe a existência de um regime democrático que possibilite a liberdade necessária para a discussão e tomada de decisões. Aliás, o exercício do poder sob a democracia “promoveu o progresso humano mais do que qualquer outro sistema” (CARNOY, 1990, p. 46).

Habermas (apud Grau, 1998, p. 47) afirma que cabe ao espaço público democrático uma responsabilidade crucial na “auto-organização da sociedade”, ao assumir como meta a formação democrática de vontade. Este espaço corresponde a um nível situado entre a esfera privada e o Estado e atua como “caixa de ressonância” dos problemas da sociedade, sendo o *locus* onde estes devem ser discutidos e para os quais devem ser geradas demandas políticas.

Por sua vez, estas demandas precisam adquirir poder político suficiente para constranger as autoridades públicas. E para atingir a esse fim, o objetivo central do espaço público é o

“debate entre interesses diferenciados que possa conduzir à construção de consensos e à formulação de agendas que venham a se tornar públicas e objeto de consideração por parte do Estado” (DAGNINO, 2002, p. 11). Para isso, a sociedade civil deve atuar ofensivamente nas diversas esferas públicas para influenciar nas decisões governamentais, de forma a democratizar a sociedade política.

Os espaços públicos devem basear a sua composição de forma a reconhecer novos atores políticos de forma que eles possam representar efetivamente os interesses de determinado grupo social e possam obter benefícios para o mesmo.

Grau (1998, p. 70) afirma que a institucionalização das modalidades de participação pelo Estado reafirma três pontos: (i) o Estado é quem define os sujeitos do processo; (ii) a multiplicação dos sujeitos; e (iii) a metodologia (local, plano de trabalho, formalização dos resultados, etc.) da participação é prefigurada pelo Estado.

A autora salienta que esses aspectos podem ocasionar um problema comum a todos os espaços públicos de participação que é a legitimidade dos arranjos predominantes para o exercício do poder político, uma vez que o pleito preponderante é o “desenvolvimento de atores e espaços políticos que suponham uma redistribuição do poder político” (GRAU, 1998, p. 95).

É interessante ressaltar que já se trata de uma grande conquista de um pleito o Estado estabelecer um espaço para discussão com os atores sociais, uma vez que certifica que determinado assunto “sensibilizou” o poder político. A dificuldade está em definir os atores necessários ao processo e conseguir agilidade nos trâmites burocráticos intra-estatais.

O Estado deve ser flexível na adoção de novos atores que sejam considerados pertinentes ao processo. Neste contexto, é preciso reconhecer a legitimidade do argumento dos corporativistas, ao afirmarem que um espaço de discussão deveria limitar-se aos atores mais preparados da sociedade e com autonomia para a tomada de decisões para que o processo possa ocorrer com uma maior eficiência. É necessário, contudo, que estejam representados todos os interesses envolvidos, reduzindo-se o espaço, por exemplo, para indivíduos que estão presentes apenas para tentar manter o seu *status quo* ou prejudicar a ordem institucional.

Um ponto a ser ressaltado é quando o Estado só cria o espaço público apenas para “parecer” que permite o acesso ao poder e que é receptivo às demandas dos grupos sociais, conforme afirma Poulantzas (apud Carnoy, 1990), e no decorrer dos trabalhos percebe-se que o espaço não tem legitimidade nem força política para implementar suas decisões na agenda social do governo. O espaço público amplia o exercício da democracia e possibilita o crescimento do cidadão, mas pode ser utilizado, pelas classes dirigentes, para formação de opinião mascarada num processo democrático de decisão coletiva.

Outras críticas correntes aos espaços públicos promovidos pelo Estado são, conforme Dagnino (2002), o despreparo dos atores da sociedade civil (e, por vezes, também do governo), a rotatividade e assiduidade dos representantes e uma freqüente “captura” desses espaços pelo poder político local.

Se a intenção do governo é a de apenas levantar informações e demandas da sociedade civil para adequar a sua oferta e não a repartição de poderes políticos, o despreparo dos atores sociais não tem um impacto muito negativo. Por outro lado, se o objetivo for discutir alternativas conjuntas, agentes mais qualificados conseguirão agregar valor à formulação de políticas públicas.

Quanto à rotatividade e assiduidade dos agentes, isso pode ocorrer devido às constantes mudanças na gestão dos seus órgãos, à ausência de resultados das discussões, à indefinição de prazos para a consecução dos objetivos do grupo e à percepção de falta de legitimidade do espaço público, entre outros. Isso tudo leva à desmotivação e falta de foco dos agentes sociais e à perda de oportunidade em se promover benefícios aos cidadãos.

Em relação à “captura” dos espaços públicos pelo poder político local, isto só ocorre se não houver uma representação paritária ou, mesmo que ela exista, haja um desequilíbrio significativo no poder político entre os grupos sociais envolvidos.

Estabelecer espaços permanentes requereriam e fortaleceriam o aprendizado e a consolidação de uma “cultura de direitos” (DAGNINO, 2002, p. 12), por meio do exercício efetivo da cidadania, o que seria prejudicado pela impossibilidade ou mesmo a incapacidade de discutir de forma igualitária sobre garantias e direitos com os detentores dos recursos econômicos, políticos e culturais.

Portanto, a instituição de espaços públicos colabora para a evolução do processo participativo, permitindo que novos atores políticos surjam e hajam menos indivíduos marginalizados da sociedade.

2.3 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O PAPEL DO ESTADO NA SUA CONSTRUÇÃO

Estados foram e são importantes no processo de desenvolvimento porque, sozinhos, podem prover um conjunto de condições essenciais para o desenvolvimento econômico, como leis, política macroeconômica, infra-estrutura, etc. Essa visão corresponde à teoria keynesiana que defende uma participação ativa do Estado nos segmentos da economia que, embora necessários para o bom desenvolvimento de um país, não interessam ou não podem ser atendidos pela iniciativa privada. Isto significa que o Estado não deve competir com o mercado, mas sim complementá-lo, pois este, agindo sozinho não é capaz de resolver todos os problemas da sociedade. A partir da teoria de Keynes é que surgiu o Estado do Bem-Estar ou *Welfare State*.

Assim, mesmo que o grau de intervenção seja maior ou menor, a presença do Estado é essencial como promotor de políticas públicas de regulação do mercado, compensatórias ou redistributivas. E com as pressões de organismos internacionais e de movimentos ambientalistas para a preservação do meio ambiente, o Estado se viu impelido a adotar políticas ambientais. Em consequência, surgiu a concepção do desenvolvimento sustentável, com a intenção de ser um meio termo entre o modelo de desenvolvimento socioeconômico vigente e a intransigência dos ambientalistas. Portanto, cabe entender um pouco melhor a criação do conceito do desenvolvimento sustentável, pois foi um dos objetivos do GEI-Alcântara para as comunidades remanescentes de quilombos.

No início da década de 70, os debates promovidos pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo, trouxeram o foco de discussão para as questões ambiental e econômica no contexto internacional, apresentando uma alternativa intermediária entre o ambientalismo radical e o economicismo rigoroso, denominado naquele momento como “codesenvolvimento”. Os debates continuaram ao longo da década, acerca da necessidade de mudanças nos padrões de consumo e da

implementação de estratégias de promoção de um desenvolvimento socioeconômico equitativo e ambientalmente correto.

Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável surgiu pela primeira vez, em 1980, no documento “A Estratégia Mundial para a Conservação”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Entretanto, foi no relatório “Our Common Future”, o chamado Relatório Brundtland, em 1987, resultado da Assembléia das Nações Unidas daquele ano, que se introduziu um novo paradigma baseado na visão globalizada e sistêmica dos processos sociais, econômicos e ambientais, buscando conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e a redução das desigualdades no mundo. Isto significa que o conceito se baseia num processo de mudança sociopolítica, socioeconômica e institucional, no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais estão em harmonia com o meio ambiente e aumentam os potenciais presentes e futuros para o provimento das necessidades humanas e maior equidade social.

Um dos resultados da Assembléia de 1987 foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, no Rio de Janeiro, em 1992 – a Rio-92, considerada o grande marco das discussões e planejamento sobre desenvolvimento sustentável. A partir deste momento, a discussão sobre a preservação do meio ambiente avançou na sua legitimidade e na consciência política e tornou-se, paulatinamente, tema importante das agendas governamentais na maior parte dos países do mundo. Entretanto, no plano político-econômico, os resultados não foram bons na medida em que não se conseguiu implementar experiências efetivas, pois não há um modelo definido de como isso deve ser alcançado, e nem se construiu uma estrutura institucional que pudesse abranger a amplitude do conceito.

Há praticamente uma unanimidade em torno da busca da implementação do desenvolvimento sustentável, até porque a sua concepção tem um significado politicamente correto, mas como o conceito ainda é amplo e impreciso, existem controvérsias quanto à sua definição.

Para a construção do sustentável, que pressupõe conservação e continuidade, passa-se a atuar sobre cinco variáveis: a econômica, a ambiental, a política, a social e a cultural. A variável econômica pressupõe o uso eficiente dos recursos de modo a não exauri-los

irreversivelmente. A variável política indica que os membros de uma comunidade exercem livremente seus direitos e buscam o bem comum por meio do sistema político ao qual fazem parte. As variáveis culturais e sociais representam a preservação e valorização dos sistemas simbólicos dos grupos sociais. E a ambiental pressupõe a manutenção da biodiversidade e a preservação dos recursos naturais.

E é na forma com que essas variáveis devem se relacionar que está a dificuldade para a definição de projetos efetivamente sustentáveis, pois elas podem ser interpretadas sob lógicas diferentes. Do ponto de vista econômico, existe a corrente que considera que se determinados objetivos econômicos forem alcançados, os problemas ecológicos essenciais serão resolvidos também²⁸ ou, por outro lado, que reforça a incompatibilidade do atual modo de regulação da acumulação capitalista com o princípio do desenvolvimento sustentável, baseado na produção e consumo em larga escala e, conseqüentemente, no uso intensivo de energia e de recursos naturais, na maximização do lucro e na minimização do custo. Outros autores, como Sachs (2004), analisam o conceito sob a perspectiva da ética, ao propor o desenvolvimento com inclusão social e o exercício dos direitos civis e políticos; e outros sob a sociopolítica, dando enfoque ao papel das organizações informais e do conhecimento tradicional local para se atingir aos objetivos de desenvolvimento buscados.

Entretanto, um ponto que parece unânime é o questionamento ao sistema econômico vigente, seja pregando a sua total alteração ou, de forma menos radical, a sua adaptação. E, para que as posições difusas de diferentes movimentos sociais ganhem força e legitimidade política perante a sociedade e o Estado, eles acabam se unindo em torno de interesses comuns.

Conforme afirma Sanchez (2004), a idéia de que culturas e formas de organização social tradicionais possuem uma relação harmônica com o ambiente – pois vivem no mesmo local há muito tempo, produzindo sem degradar o meio ambiente, que está preservado justamente por sua ação e interação com ele – em contraposição à “destruição” provocada pelo desenvolvimento capitalista, leva diversas entidades ambientalistas a adotar projetos e posicionamentos comuns com movimentos relacionados às comunidades remanescentes de quilombos.

Esse argumento gera uma contradição na medida em que é utilizado como justificativa para o desrespeito à legislação ambiental, podendo neste caso, no contexto de Alcântara, ser

²⁸ AMAZONAS, M.C. Economia do meio ambiente – uma análise da abordagem neoclássica a partir de marcos evolucionistas e institucionalistas. 1994. 215 p

citado o exemplo da degradação de áreas para a extração clandestina de laterita e areia no município para vender a lojas de materiais de construção ou diretamente para a construção civil.²⁹

Assim, a preservação ambiental independe do fato das comunidades serem remanescentes de quilombos ou não, mas sim, de orientação mediante assistência técnica, fiscalização, além de condições adequadas para que suas atividades econômicas sejam executadas de forma a garantir o seu modo de vida, como terra fértil e em quantidade suficiente.

Sob essa perspectiva, o termo desenvolvimento sustentável parece ser utilizado mais como um “marcador de posicionamento ético-político que critica as formas de desenvolvimento da sociedade capitalista” (SANCHEZ, 2004, p. 90), – colocando de um lado, as entidades ambientalistas e movimentos sociais ligados às minorias, como os remanescentes de quilombos, e de outro, o capital privado – do que como uma proposta acabada de intervenção.

Enfim, as diversas interpretações geram diferentes propostas de ação que orbitam entre o radicalismo ecológico dos movimentos verdes, nas quais o argumento utópico é inegável, e o economicismo capitalista que delega a solução dos problemas ambientais aos mecanismos de mercado (MATTOS, 1997). Provavelmente esta foi a intenção do Relatório Bruntland, isto é, apresentando um conceito que “mediasse” entre duas correntes absolutamente opostas, vago e contraditório, ele elevaria a problemática ambiental à uma arena de disputa política específica no plano internacional e penetraria nas diversas instâncias públicas em todos os níveis do Estados nacionais (NOBRE, 2002).

Diante do exposto, pode-se concluir que realmente não há um modelo único a ser adotado. Um projeto de desenvolvimento sustentável deverá ser construído sob a história, os valores, a cultura e o contexto social, político e econômico em que se encontra uma determinada sociedade, e que pode gerar diversos outros projetos que poderão configurar um modelo particular de desenvolvimento.

²⁹ Informação disponível no Relatório de fiscalização do Departamento Nacional de Produção Mineral constante no processo DNPM 906.183/06 de 3 de agosto de 2006.

O papel do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável

A introdução do fator ambiental nas agendas políticas internacionais e nacionais é, conforme explicado, resultado das ações, principalmente, de organismos internacionais, apoiados por movimentos ambientalistas que, mediante um conceito ético e politicamente correto, conseguiram sensibilizar a sociedade e, conseqüentemente, seus líderes quanto à necessidade de garantir a preservação e conservação dos recursos naturais para o bem-estar da sociedade e da economia.

Apesar da falta de consenso de quão urgente ou grave seja esta questão, a sociedade civil vêm se organizando e mobilizando para pressionar o debate e a busca de soluções. Além disso, a mídia tem auxiliado significativamente na divulgação dos problemas e dos principais responsáveis, cobrando a atuação do Estado e buscando conscientizar a população acerca dos problemas que assolam o meio ambiente e suas conseqüências.

Portanto, para que o desenvolvimento sustentável esteja efetivamente na pauta das plataformas governamentais, é preciso se alterar a percepção do homem na sua relação com o ecossistema ao qual pertence e que esta mudança se reflita em seu comportamento e na escolha de sua representatividade no processo decisório.

Uma conquista neste sentido foi a Agenda 21, aprovada por 173 países na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO-92. Ela foi elaborada como um plano de ação estratégico para o desenvolvimento sustentável global, que propunha um modelo participativo de mudança de atitudes em relação ao meio ambiente, que se fundamenta em ações em níveis nacional e local. A partir daí, foram adotados objetivos concretos de sustentabilidade em diversas áreas, explicitando a necessidade de se buscarem novos recursos financeiros para a complementação em nível global do desenvolvimento sustentável e conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

Uma premissa da Agenda 21 que é pertinente salientar diz que as ações institucionais devem possuir técnicas de gerenciamento e administração participativas, interativas e dinâmicas, tendo em conta a transparência e a potencialização dos conhecimentos dos atores envolvidos, propiciando fatores objetivos para a descentralização, desconcentrando poderes para os níveis mais baixos, respeitando as esferas e a autonomia política. Neste contexto, a participação popular nos governos estaduais, prefeituras e conselhos comunitários é essencial,

assim como, a participação dos “excluídos” como povos indígenas e comunidades primitivas de tribos africanas, que conhecem suas próprias necessidades e os problemas que lhes afetam.

Esse ponto vai ao encontro da concepção dos espaços públicos de participação social e justifica a criação de grupos interministeriais como o GEI-Alcântara, pois tornam-se o *locus* que permite aos indivíduos e grupos sociais pertencentes a uma comunidade específica ser sujeitos do seu próprio futuro, apresentando suas demandas e discutindo quais as políticas públicas o Estado deve implementar para satisfazê-las.

Contudo, é muito difícil estabelecer uma estrutura de Estado capaz de planejar de forma sistêmica e integrada suas políticas tendo vista os aspectos ecológico, urbano e social. Pelo contrário, na maioria das vezes quando tais assuntos são pautados ocorrem na forma de políticas fragmentadas, departamentalizadas.

Segundo o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johanesburgo, 2002) todos os países devem promover o estabelecimento ou fortalecimento dos conselhos e/ou estruturas de coordenação de desenvolvimento sustentável em âmbito nacional, e também local, a fim de apresentar enfoque de alto nível nas políticas de desenvolvimento sustentável.

No Brasil, o governo criou, em 1997, no âmbito do Conselho de Recursos Naturais, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Brasileira – CPDS, presidida pelo Ministério do Meio Ambiente, com a função de propor diretrizes para o desenvolvimento sustentável. Assim, o Brasil apresentou na cúpula de Joanesburgo, em 2002, a Agenda 21 Brasileira, contendo princípios sobre ações de combate a pobreza e a degradação ambiental, baseado na ampla participação de diversos atores e visando o desenvolvimento local.

Após construir a Agenda 21 Brasileira, a Comissão hoje acompanha a construção e implementação de Agendas 21 Locais, efetivando parcerias para consolidar o princípio da transversalidade e certificar os processos que contribuem para o modelo de desenvolvimento sustentável alcançado pelo conjunto da sociedade. Além disso, no atual governo, a Agenda 21 foi transformada em programa no Plano Plurianual do Governo – PPA – 2004/2007, o que lhe confere maior força e importância como política pública, sendo composto por três ações fundamentais: prioridade para a implementação das Agendas 21 Locais; criação de um

Programa de Formação para a Agenda 21 e internalização da Agenda 21 Brasileira nas políticas de governo.³⁰

Talvez como consequência disso, há um movimento crescente para criar cidades e comunidades sustentáveis, com muitos centros urbanos adotando versões locais da Agenda 21 (FRENCH, 2002). O município, por ser a instância mais próxima do cidadão, possibilita a realização de um planejamento participativo, mediante o debate entre poder público e sociedade, principalmente, os grupos de maior vulnerabilidade social, acerca de seus problemas e suas necessidades. Com isso, pode-se obter de forma mais legítima e eficiente a coalizão dos diversos atores em direção a um projeto de desenvolvimento sustentável.

Quanto a isso, aliás, o texto da Agenda 21 brasileira observa que:

A chave do sucesso depende da capacidade coletiva de mobilizar, integrar e dar prioridade a algumas ações seletivas de caráter estratégico que concentrem os esforços e desencadeiem grandes mudanças. É um compromisso coletivo, envolvendo os mais diversos atores, inclusive os meios de comunicação, para produzir grandes impactos.

É interessante ressaltar que este último ator – os meios de comunicação – é um grande problema para a implantação da Agenda 21 brasileira devido à escassez de notícias acerca do tema, o que a faz passar quase despercebida da sociedade (LEMOS, 2006). A mídia até tem divulgado bastante as ações que impactam negativamente o ambiente, principalmente no que diz respeito ao aquecimento global, o que vem auxiliando na conscientização da sociedade política. Contudo, o que deveria ser o principal instrumento para a construção de cenários sustentáveis, praticamente é ignorado.

Cabe salientar que, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente – MMA, existem cerca de 678 processos de construção e implementação de Agendas 21 locais, tanto em nível municipal quanto local³¹. Contudo, verifica-se que as ações estão voltadas fortemente para os aspectos ambientais.

Quantitativamente, uma parcela mínima de municípios, estados e regiões tomaram iniciativa para implementar a Agenda 21. Qualitativamente, a maioria das ações tem pouca abrangência e amplitude, centrando-se em aspectos específicos – relevantes e necessários – mas insuficientes para caracterizarem uma abordagem sistemática e ampla de implementação da Agenda (RIBEIRO; PHILIPPI; BRITO, 1997, p. 244).

³⁰ Disponível no site <http://www.mma.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2007.

³¹ Informativo do Ministério do Meio Ambiente - 2006

Este entendimento é compartilhado por outros autores, como CRESPO (1998, p.11) que entende que, tal limitação deriva, em parte, ao fato de boa parcela das experiências nacionais referentes à implantação das Agendas Locais, estar fortemente vinculada aos órgãos gestores de meio ambiente. Além disso, diferentemente de outros países, as experiências em desenvolvimento sustentável no Brasil têm ocorrido, principalmente, em municípios de grande porte, devido, provavelmente, ao crescimento desordenado provocado pelo fluxo migratório intenso, ao maior volume de recursos disponibilizados e ao maior resultado político.

Pelas próprias características do desenvolvimento sustentável, com diversas variáveis envolvidas, qualquer iniciativa do Estado deve envolver diversas instituições com diferentes expertises. Como dito, as ações referentes à temática estão concentradas no Ministério do Meio Ambiente ou órgãos afins, o que reforça ainda mais o foco ambiental do conceito nesta variável, em detrimento das demais.

Diante do exposto, o Estado pode ser um grande promotor do desenvolvimento sustentável, mas precisaria alterar consideravelmente a sua estrutura político-institucional e orçamentária, de forma a atingir contemporaneamente todas as dimensões e todos os níveis da sociedade. Como tal tarefa envolve um planejamento de longo prazo, negociações entre diversos interesses e, principalmente, sensibilidade política, o Estado deve assumir o papel de proporcionar espaços de discussão, planejamento e definição das políticas públicas e prover à sociedade as condições necessárias para que consigam implementar essas políticas e perpetuá-las ao longo do tempo. Isso significa prover capacitação, assistência técnica, acesso ao crédito, educação, saúde, infra-estrutura, entre outros serviços.

No entanto, como já dito anteriormente, a construção de um cenário voltado para um ambiente sustentável envolve a interface entre algumas variáveis e a negociação entre diferentes atores sociais com seus diversos interesses e pesos políticos. Diante disso, ganha importância a ferramenta do planejamento.

O planejamento é um instrumento da sociedade para “fazer o seu destino” (BUARQUE, 2004, p. 81). É o processo de tomada de decisões pela sociedade em relação ao futuro, envolvendo, portanto, escolha entre alternativas e definição de objetivos coletivos que orientam a ação.

De acordo com Buarque (2004), o planejamento combina uma dimensão técnica, pois é um processo ordenado e sistematizado de decisão, e uma política, pois envolve uma negociação de múltiplos e diversificados interesses dos membros da sociedade, que exercem o seu poder na tentativa de fazer prevalecer no planejamento suas percepções da realidade, vontades e expectativas quanto ao futuro.

Em nível local, esta dimensão política está ainda mais presente no planejamento para projetos de desenvolvimento, porque abrange um processo de negociação entre os atores públicos e privados que, por muitas vezes, pertencem a grupos sociais antagônicos que lutam para prevalecer seus interesses. Diante disso, estabelecer objetivos comuns e parcerias é um processo mais complexo.

Para subsidiar o planejamento estatal, Buarque apresenta uma conceituação consistente e abrangente sobre desenvolvimento local:

O desenvolvimento local pode ser conceituado como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das suas potencialidades e condição para a qualidade de vida da população local. (BUARQUE , 2004, pg. 25)

O planejamento do desenvolvimento local deve possibilitar a construção de um projeto de futuro que mobilize os atores sociais, não só os locais, mas de outras instâncias também, e deve organizar e sistematizar as ações e atividades acordadas e convergentes dos diversos agentes, conferindo uma racionalidade na interação entre elas, de modo a implementá-las de forma mais eficiente e eficaz.

Se esse futuro envolve uma estratégia voltada para o desenvolvimento sustentável, o planejamento precisa ser “flexível, negociado e contratual” (SACHS, 2002, p. 60), e deve envolver simultaneamente aspectos relacionados ao meio ambiente e à inclusão social.

Contudo, conforme dito anteriormente, o conceito de desenvolvimento sustentável envolve diversas dimensões que devem se inter-relacionar, mas que apresentam tensões e conflitos entre si. Com isso, dependendo das condições estruturais do modelo de desenvolvimento, os “ganhos em uma dimensão podem levar [...] a perdas e declínios em

outras” (BUARQUE, 2004, p. 70), especialmente, na relação entre economia e meio ambiente.

Buarque ainda afirma que a compatibilização entre as dimensões da sustentabilidade pode ocorrer mediante três aspectos: (i) os avanços científicos e tecnológicos, que provocarão a redução das tensões; (ii) o crescimento da consciência ambiental da humanidade, que dará sustentação política para realizar mudanças estruturais; e (iii) a integração participativa cada vez maior do cidadão na vida política e social.

Enfim, todos os aspectos supracitados acerca do desenvolvimento local sustentável pressupõem uma gestão pública mais eficiente no planejamento e uso dos recursos disponíveis, e um empoderamento da sociedade civil, onde a premissa deve ser a de buscar melhorar e manter o bem-estar das pessoas e do ecossistema, o que significa que todos os membros da sociedade estão habilitados a definir e satisfazer suas necessidades sem prejudicar a qualidade e a diversidade do ecossistema, possibilitando que ele continue provendo recursos diversos no futuro.

3. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO GEI-ALCÂNTARA

Neste capítulo, será avaliado o papel do GEI-Alcântara como espaço público democrático para a promoção da participação da sociedade civil no processo decisório, considerando a metodologia de trabalho adotada, os resultados alcançados, e a atuação dos atores governamentais e da sociedade civil no processo de negociação. Com isso, pretende-se analisar as variáveis que envolvem o contexto de Alcântara no presente, considerando seu histórico, e o que porventura faltou na atuação do GEI, principalmente na articulação com os atores, para quebrar as resistências existentes ao Programa Espacial e criar um ambiente cooperativo com a sociedade civil.

Para dar suporte à análise do processo, serão utilizados os questionários aplicados com atores governamentais relevantes (Casa Civil, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Trabalho e Emprego, Agência Espacial Brasileira, Fundação Cultural Palmares, Ministério do Turismo e a Prefeitura local) que participaram dos trabalhos do GEI e que representam, em grande parte, as instituições mais atuantes no Grupo.

O questionário envolveu: a avaliação da metodologia de trabalho do GEI e seus principais resultados, com foco na construção de um ambiente democrático para a manifestação dos diversos atores; as barreiras à construção do consenso entre os grupos sociais, como divisões internas no GEI e a articulação governamental; a avaliação do plano de ação; e o que os representantes pensavam sobre o futuro das políticas públicas para Alcântara.

Em complemento, utilizar-se-á as opiniões constantes nos depoimentos de representantes de entidades da sociedade civil e de lideranças das agrovilas com o objetivo de embasar a avaliação do GEI como espaço público democrático e participativo e entender como funciona a sua articulação na questão de Alcântara.

3.1 O FUTURO DE ALCÂNTARA SOB A ÓTICA DO PROGRAMA ESPACIAL BRASILEIRO E OS AVANÇOS PROMOVIDOS PELO GEI

O projeto do Centro Espacial de Alcântara promete transformar o perfil social de Alcântara, tornando-a um pólo de tecnologia. O complexo compreenderá três sítios de

lançamento, administrados em parceria com outros países, instituições de apoio, uma estrutura aeroportuária, escolas, universidades, um centro integrado de pesquisas espaciais, hospitais, etc. Além disso, visitas poderão ser feitas ao CEA, incentivando o turismo local. Com isso, estima-se que Alcântara receba cerca de 15 mil novos moradores no médio prazo (de 10 a 15 anos), formados, em sua maioria, por professores, cientistas e demais profissionais da área tecnológica, alterando a dinâmica da economia local que sempre girou em torno, principalmente, da agricultura e da pesca³².

A intenção do Governo Brasileiro, conforme já dito, é promover um novo setor. E a concepção do projeto do CEA pode ser caracterizada como o que Evans (2004) define como o Estado “parteiro”. Segundo ele, o papel de parteiro envolve a redução de incertezas e do risco quanto à viabilidade técnica e econômica de um novo empreendimento com o objetivo de atrair capital privado, e pode, também, “induzir o capital transnacional a estabelecer compromissos mais sérios com o desenvolvimento local, se tornando parte da estratégia quando o capital local não pode realizar o trabalho sozinho” (EVANS, 2004, p. 118), uma vez que é provavelmente mais fácil e menos arriscado do que criar uma capacidade produtiva de propriedade do Estado.

Considerando essa estratégia, a AEB concebeu os sítios de lançamento para comercializá-los com outros países que desejem realizar seus lançamentos de satélites, fornecendo suporte e a estrutura de apoio necessária. É importante ressaltar a natureza civil do CEA, diferentemente do CLA, controlado pela Aeronáutica, o que deve lhe dar maior flexibilidade de atuação e menos restrições à convivência com a população local

A forma escolhida para concretizar essas parcerias, inicialmente, foi o estabelecimento de uma empresa binacional – formada por uma instituição brasileira e outra estrangeira –, como ocorreu com a Ucrânia no Acordo referente à construção do Cyclone-4.

A aposta do PNAE com o CEA é que alguns setores criam uma “conspiração multidimensional” (EVANS, 2004, p. 32) a favor do desenvolvimento, induzindo sinergias empresariais, criando externalidades positivas para o resto da economia. De acordo com Teracine (1999) a ampla experiência internacional fortalece o entendimento de que os conhecimentos gerenciais e tecnológicos obtidos pela indústria que executa projetos espaciais são irradiados para todos os seus setores e, posteriormente, para outras empresas do ramo.

³² BRANCO, Bruna C. Alcântara passará por transformação. Estado do Maranhão, São Luís, 31 jul. 2005. Caderno O País, p. 11.

Como Alcântara não tem uma classe empresarial local e a estrutura logística para abastecimento e comercialização de produtos é precária, todo um novo setor empresarial e infra-estrutura teriam de ser criados.

Esse conseqüente desenvolvimento de Alcântara, proporcionado pelas oportunidades de capacitação educacional, pelo crescimento econômico proveniente, principalmente, do aumento de atividades agroindustriais e do turismo, ocorrerá concomitantemente com a chegada de uma população com qualificação técnica elevada. Tal fato acarretará em um incremento na economia com pequenos negócios e exigirá uma evolução do sistema profissional e educacional do município, uma vez que os profissionais que chegarem e suas famílias deverão permanecer na cidade tendo em vista a insuficiência no transporte para São Luís e a grande distância até a capital por terra.

Cabe salientar que, pelo projeto apresentado pela AEB, não haverá uma escola para os filhos ligados ao Centro Espacial e outra para os das comunidades locais, o que pode melhorar a taxa de analfabetismo do município que hoje está em 26,44%, segundo dados do Censo 2000 do IBGE. Com essa expansão econômica prevista, aumentar-se-á, também, a demanda por profissionais mais qualificados dentro da população do município, crédito e assistência técnica.

Apesar desses argumentos favoráveis, eles não são suficientes para reduzir a incredulidade das comunidades perante as intenções do Governo Federal, pois perceberam poucos benefícios com a implantação do CLA e, também, porque as pessoas que trabalham no Centro não permanecem na cidade e, portanto, não influenciam em sua economia.

Assim, muito precisa ser feito para que esse projeto de desenvolvimento para Alcântara ocorra, o que não depende só do Governo Federal, mas dos Governos Estadual e Municipal, das entidades da sociedade civil, dos comerciantes locais e da população em geral. Enfim, um esforço conjunto.

Como iniciativa governamental para iniciar esse processo, o GEI-Alcântara surgiu para fazer a mediação entre Estado e sociedade civil e apresentar à população local uma primeira sinalização concreta de que os resultados dessa vez poderiam ser diferentes.

Neste sentido, em diversas discussões ocorridas no GEI, foi reforçada a necessidade de que o projeto concebido pela AEB deveria trazer benefícios para as comunidades locais,

aproximando-as do CEA/CLA, diferentemente da forma apartada que tem vigorado. Um exemplo é como será o acesso das comunidades locais aos centros universitários que estão previstos no plano da AEB, no que diz respeito ao ensino superior e técnico, e de que forma eles contribuirão para o desenvolvimento de Alcântara.

Outro ponto a ser ressaltado foi a preocupação quanto à absorção da mão-de-obra local, decorrente da previsão de migração para Alcântara em virtude da implementação do CEA. Essa migração, ao mesmo tempo em que traria benefícios com o investimento nos negócios, também ocasionaria um problema socioeconômico, pois, por possuírem melhor qualificação profissional e *know-how*, os migrantes ocupariam os melhores postos de trabalho, enquanto a população local exerceria atividades de menor valor econômico. Atualmente, faltam cursos profissionalizantes e os jovens da cidade não conseguem se habilitar para, por exemplo, prestar alguns tipos de serviços técnicos no CLA.

Isto posto, um dos resultados alcançados foram os compromissos de melhoria e de integração da estrutura do projeto do CEA com a cidade³³, assumidos pela AEB no Acordo de Cooperação Técnica – ACT – assinado pelos integrantes do GEI para consolidar e implementar as ações formuladas. Além disso, dentre as premissas estabelecidas para a nova concepção do Centro Espacial de Alcântara – CEA, encontram-se: (i) a preocupação com a preservação da cultura e tradição das comunidades locais, evitando-se novos deslocamentos de comunidades de suas áreas tradicionais de ocupação; (ii) a promoção de uma convivência harmônica das atividades dessas comunidades com as do centro de lançamento; e (iii) a adoção e implementação de medidas sócio-ambientais de modo a mitigar ou compensar os eventuais impactos que a implantação do CEA venha a causar.

O problema é que o ACT foi um instrumento político (e não jurídico) para garantir o compromisso governamental, limitado no tempo, e sem previsão de continuidade. Mas, mesmo que o GEI-Alcântara tenha finalizado suas atividades, o Governo sinalizou que quaisquer outras iniciativas governamentais devem analisar como os investimentos estrangeiros e nacionais, públicos e privados, podem ser integrados com a transformação positiva na economia e bem-estar locais.

³³ A cláusula primeira, parágrafo segundo do ACT diz que “A instalação dos equipamentos sociais previstos para a implantação do CEA deverá ser feita, prioritariamente, em edificações disponíveis na sede do município, sempre que as condições técnicas permitirem”.

E como as comunidades de Alcântara possuem uma relação estreita com a terra, tanto historicamente quanto economicamente, um ponto a ser observado nesse contexto, é que tais mudanças incrementais provavelmente ensejarão em alterações nas práticas produtivas correntes e nas relações de troca. Portanto, não podem negar a existência de normas culturais e de outras relações sociais que sustentam o processo produtivo e de troca vigente

É por meio da terra que elas tiram a sua subsistência, se reproduzem e se identificam entre si. A experiência do passado, na qual algumas comunidades viram a quantidade de terra disponível para cultivo serem reduzidas devido ao seu remanejamento para a implantação do CLA, fez com que as práticas de agricultura existentes aumentassem a degradação ambiental. Além disso, algumas famílias acabam fazendo roça perto do leito de rios, como o do Pepital, devido à insuficiência e à baixa produtividade da terra, degradando-os também.

Segundo Jara (1998, p. 34) “todo estilo de desenvolvimento que não permita melhorar ou manter a produtividade da terra e que promova exclusões [...] precisa ser questionado”. Portanto, a implantação do CEA deve ter o cuidado em garantir acesso aos recursos naturais e a promoção de assistência técnica às comunidades para que consigam ter uma melhor produtividade do solo, obtendo os bens e serviços capazes de satisfazer as suas necessidades e, ao mesmo tempo, diminuindo a pressão sobre o meio ambiente.

Neste contexto, a AEB explicou em documento quais serão as contrapartidas, indenizações e compensações financeiras que serão recebidas pelas famílias que, mesmo que não sejam deslocadas, percam suas áreas de plantio e colheita em virtude da implementação dos sítios do CEA. Entretanto, tendo vista a realidade atual das agrovilas e o histórico de não cumprimento de compromissos, é interessante que tais contrapartidas sejam garantidas por meios judiciais como, por exemplo, um Termo de Ajuste de Conduta com o Ministério Público.

No caso de novos empreendimentos previstos para surgir com a implantação do CEA, a população também deve ser priorizada e capacitada para realizar as novas atividades e aproveitar as oportunidades que surgirão. Isto envolve melhoria significativa na educação, com acesso inclusive às universidades, e o apoio de serviços nacionais de promoção da aprendizagem técnica como os do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e do Serviço Social do Comércio – SESC, por exemplo.

E como resultado mais importante para a regularização fundiária do território, nas diversas negociações entre os agentes governamentais e os representantes da sociedade civil, capitaneadas principalmente pelo Subgrupo de Regularização Fundiária, ocorreu uma redução significativa na área necessária à implantação do CEA. A proposta final da AEB veio se formatando ao longo do processo, sendo que, inicialmente, houve alguma dificuldade de seus técnicos em apresentar a concepção do CEA de uma forma que fosse compreensível às comunidades, isto é, utilizando um linguajar menos técnico. Com a evolução das negociações, o que começou com cinco sítios de lançamento (Anexo 1), transformou-se em quatro sítios, com áreas respectivas para serem instaladas as organizações e estruturas de apoio (Anexo 2) e, posteriormente, sendo a última proposta negociada, três sítios de lançamento com quatro áreas para apoio (Anexo 3).

Portanto, dentro dessa última configuração, a área de 62.000 hectares, inicialmente desapropriada para constituir a infra-estrutura operacional e de apoio, não deverá exceder a aproximadamente 14.000 hectares, devendo o restante da área desapropriada (48.000 hectares), ser restituído ao município, para compor o território das comunidades remanescentes de quilombos. Cabe ressaltar que somente os sítios de lançamento teriam acesso restrito. As áreas de apoio teriam acesso livre. Além disso, na demarcação desses sítios, será garantido também o acesso das comunidades aos recursos naturais, inclusive ao mar, como forma de preservar a tradição e os seus meios de sobrevivência.

O que vem faltando é uma maior aproximação da AEB com as comunidades para explicar diretamente e com maior clareza os planos para a expansão do CEA e quais seriam os benefícios e as contrapartidas decorrentes, o que colabora para a perpetuação do conflito político com as entidades locais e a desconfiança perante o Programa Espacial. Em conversa com um morador da cidade³⁴, ele salientou que “enquanto a AEB fazia uma rara reunião com as comunidades, entidades da sociedade civil faziam 3 a 4 para *quebrar* o que havia sido dito pela Agência”. Além disso, quando sabia-se que haveria uma reunião promovida pelo governo, as entidades faziam reuniões prévias para “preparar as pessoas contra o CEA”.

Um exemplo disso pode ser traduzido na situação que envolve Baracatatiua e Mamuna, povoados que estão presentes na área prevista para a implantação do primeiro sítio de lançamento, que têm uma certa “rivalidade” no que diz respeito ao posicionamento quanto à instalação do sítio. Os moradores do primeiro são favoráveis ao CEA e os do segundo não.

³⁴ Informação prestada pelo sr. Lincoln, proprietário da Pousada do Guarás, em Alcântara.

Isso se explica pela maior atuação de entidades, principalmente o Movimento dos Atingidos pela Base Espacial – MABE, em Mamuna, povoado no qual as entidades conseguem fazer algum tipo de reunião ou mobilização; e uma melhor relação das lideranças de Baracatatiua com a AEB e o CLA.

Assim, mesmo com os compromissos assumidos quanto ao não remanejamento, algumas lideranças das agrovilas, como as de Marudá e de Ponta Seca, demonstraram ainda ter receio do remanejamento de outras comunidades com a implantação dos sítios de lançamento. Interessante que isso é um posicionamento de algumas lideranças de comunidades, mesmo que tal fato não as afete diretamente, o que demonstra o trabalho do MABE e de outras entidades em uní-las no discurso político, ganhando legitimidade para serem consideradas pelos entrevistados como suas representantes perante o Estado.

Apesar disso, todas as lideranças entrevistadas afirmaram que não são contra o CEA e que se houver esclarecimentos quanto ao não deslocamento das comunidades, sobre quais os benefícios e contrapartidas da sua instalação e, também, verem garantidos os seus direitos, acreditam que o CEA pode ser compatibilizado com a realidade local.

3.2 A METODOLOGIA DE TRABALHO DO GEI – ALCÂNTARA

O GEI-Alcântara, para atuar como uma instituição facilitadora da interação e da articulação entre os agentes envolvidos e criar um ambiente harmônico e produtivo que definisse e limitasse o conjunto de escolhas dos indivíduos, definiu uma metodologia de trabalho para cumprir o seu objetivo de ser um espaço público democrático que permitisse a participação e cooperação dos diversos atores no processo de formulação das ações para o município.

A formulação das políticas públicas dentro do Grupo incorporou o caráter multisetorial que o problema exigia, permitindo que diversos aspectos do problema fossem analisados sob vários pontos de vista e, principalmente, fossem considerados os conhecimentos locais sobre as necessidades do município para um processo compartilhado de tomada de decisão. Isto proporcionou uma maior legitimidade para os trabalhos do Grupo, possibilitou o desenvolvimento de uma visão comum acerca do problema e serviu de base para a definição das ações dentro da competência de cada órgão.

O objetivo do Estado com isso foi adotar o que Martins (1994, p. 200) chama de “estratégia de direção social”³⁵, pela qual, por meio de consultas e negociações com os interesses envolvidos, tenta-se chegar a um ponto de equilíbrio, que combina o máximo de realização dos objetivos estatais com o mínimo de prejuízo dos interesses sociais. O autor salienta que ela é aplicada quando a intervenção estatal fracassa em função das resistências que provocam ao interferir, de modo traumatizante, nas relações que se encontram estabelecidas, tal como ocorreu no passado em Alcântara.

Talvez o termo traumatizante seja demasiadamente forte para o caso de Alcântara, mas deve-se considerar que a visão preponderante é de que o CLA trouxe mais prejuízos do que benefícios ao município e, portanto, o GEI deveria concentrar-se em proporcionar tais melhorias para facilitar a negociação com as entidades sociais.

O processo iniciou-se pelo nivelamento do conhecimento acerca da realidade de Alcântara, em um seminário chamado “Desenvolvimento Sustentável do município de Alcântara: Histórico e Desafios” realizado nos dias 22 e 23 de novembro de 2004, que contou com representantes das comunidades, de organizações não-governamentais, do poder local, dos órgãos federais e de palestrantes com conhecimento da realidade local. Na ocasião, também, foram mapeadas as ações e os projetos de cada órgão integrante do GEI para a área. Em seguida, integrantes do Grupo verificaram *in loco* a situação das comunidades remanescentes de quilombos, identificando os problemas e as oportunidades existentes.

Essa etapa é fundamental para qualquer diagnóstico de situação que servirá de base para o planejamento de ações. Contudo, neste momento, faltou ao GEI debruçar-se acerca da conjuntura social vigente no caso de Alcântara, como o conjunto de atores e correlações de forças presentes no município que poderiam influenciar no processo, em especial, na formação de opinião das comunidades. A análise de conjuntura deveria levar em conta as articulações e dimensões locais, regionais, nacionais e internacionais que envolvem a questão dos quilombolas e que, conforme veremos adiante, foram variáveis determinantes na execução dos objetivos do Grupo.

Em outro encontro, ocorrido nos dias 11 e 12 de março de 2005, o GEI apresentou à comunidade alcantareense um rol prévio de 38 ações a serem executadas pelo poder público federal, para discussão e priorização a partir da visão local. Nessa oportunidade, outras 28

³⁵ Sobre a expressão “estratégia de direção social”, ver Martins (1994, p. 201).

ações foram definidas pela comunidade como prioritárias as quais foram agrupadas às propostas pelo governo, resultando no Plano de Ação do GEI, o que representou um montante de cerca de R\$ 27 milhões a serem executados no período de dois anos.

Contudo, é interessante ressaltar que o foco no desenvolvimento sustentável do município não pareceu ser um norteador do planejamento e definição das ações. A noção de desenvolvimento sustentável não foi muito debatida no âmbito do Grupo. Como será visto mais adiante, as ações foram as que os órgãos conseguiram propor para atender às necessidades levantadas, mas sem a integração e coordenação necessárias para buscar o objetivo maior da sustentabilidade local. Este aspecto fortalece a idéia da referência ao conceito representar mais um caráter ético-politicamente correto do que uma efetiva mudança estrutural. Como afirma a representante do Ministério do Meio Ambiente no questionário:

O conceito de sustentabilidade transcende, em muito, a implantação de um plano de ação do GEI de dois anos, que procurou atender, em um primeiro momento, a enorme carência de infra-estrutura básica existente em Alcântara (energia, escola, hospital, banco, comunicação, etc) [...] a sustentabilidade passa necessariamente, entre outros, pelos conceitos de educação, capacitação e conscientização da comunidade, que levem ao melhor entendimento da sua realidade local/regional, sem injunções de interesses políticos, de forma a permitir a construção de uma nova visão de desenvolvimento e definir a melhor estratégia para alcançá-lo.

Com isso, o plano de desenvolvimento local abrangerá um processo endógeno de mudança que deve ter como norteador o respeito às características e vocações locais e, claro, ao meio ambiente, responsável pelo fornecimento dos recursos naturais necessários à sobrevivência das famílias alcantarenses.

Por outro lado, o aporte de tamanha quantidade de recursos em Alcântara representa um passo importante para melhorar as condições de vida da população e, para garantir a sua realização, após a definição do plano de ação, era necessário “selar compromissos e suscitar o autocontrole das partes no processo de realização dos objetivos assentados” (MARTINS, 1994, p. 203). Para isso, foi elaborado um Acordo de Cooperação Técnica entre os Governos Federal, Estadual e Municipal, com o intuito de garantir o compromisso dos órgãos federais em implementá-las. Para que o referido instrumento obtivesse maior legitimidade perante a comunidade de Alcântara, foram realizadas reuniões para o esclarecimento de dúvidas e para que as entidades representantes das comunidades de Alcântara propusessem os ajustes necessários aos termos do Acordo, a fim de melhor adequá-lo às suas expectativas.

Além disso, é um princípio da Administração Pública e um direito do cidadão a publicização das ações administrativas dos órgãos estatais, esclarecendo-o acerca dos possíveis impactos dessas ações sobre sua vida em sociedade. As relações entre o Estado e a sociedade serão mais democráticas quanto maior for o acesso à informação governamental. Neste sentido, o GEI – Alcântara, fora as reuniões e encontros com a sociedade civil, publicou o seu Relatório Final, bem como os relatórios de monitoramento da execução das ações pelo CENDSA, enviando-os a todos os interessados, tanto governamentais quanto privados. Além disso, divulgou suas ações por meio de reportagens na internet e no programa “Voz do Brasil”.

Para uma melhor compreensão e avaliação do processo, serão detalhados o plano de ação do GEI, o ACT e como foi o monitoramento da execução das ações.

3.2.1 O Plano de Ação

A atuação do GEI-Alcântara teve foco na implementação de ações que abrangem iniciativas necessárias à: (i) regularização da situação fundiária, ambiental e da moradia, envolvendo, entre outras, soluções para as questões referentes às famílias remanejadas; (ii) garantia ao acesso e a utilização adequada dos recursos naturais da região; (iii) infra-estrutura, com ações para incremento nos serviços de energia elétrica, de beneficiamento da cadeia produtiva de pescados, de turismo, portuários e de saneamento básico; (iv) geração de trabalho e renda, envolvendo apoio à formação, à capacitação profissional e ao aporte de tecnologia, tanto na área rural quanto na urbana; (v) políticas sociais referentes, por exemplo, à saúde, à educação e ao combate à fome; (vi) fortalecimento institucional, para garantir que as comunidades quilombolas realizem efetivamente o controle social das políticas públicas a serem implementadas; e (vii) políticas de ação afirmativa, promovendo ações de reparação dos danos sofridos pelas comunidades quilombolas já deslocadas³⁶.

Alcântara tem sua população vivendo predominantemente na área rural e possui limitadas fontes de arrecadação, gerando significativa dependência das transferências da União e do Estado do Maranhão, insuficiência na provisão de serviços em diversos setores como educação, saúde, transporte e infra-estrutura e, também, baixa capacidade de geração de alternativas de trabalho e renda, entre outros.

³⁶ Ver o Relatório final do GEI - Alcântara

Percebe-se ao analisar o plano de ação do GEI (Anexo 4) que as ações abrangem a melhoria da educação e capacitação profissional, melhorias na infra-estrutura e na saúde, a conservação e preservação ambiental e ações afirmativas para os remanescentes de quilombos, jovens e idosos. Por outro lado, cabe destacar a ausência de políticas de incentivo ao cooperativismo e de comercialização (com exceção do apoio ao beneficiamento e comercialização direta do pescado).

Analisando setorialmente as ações, nota-se que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA – propôs um curso de capacitação e treinamento de pequenos produtores rurais do município para recuperação de solos degradados. A ação é importante e necessária, mas, tratando-se de um setor prioritário para um município que tem na agricultura familiar a sua principal fonte de subsistência, apenas uma ação proposta pelo ministério responsável pelo tema, parece ser insuficiente para proporcionar melhorias significativas e sustentáveis. Faltaram ações, por exemplo, como as sugeridas por Beze (2005) que dizem respeito à valorização da organização comunitária já existente do uso comum das terras, a introdução gradual e controlada de tecnologia agropecuária adaptada às condições climáticas locais; e de práticas de manejo e conservação do solo.

Quanto à disponibilização de crédito, foram feitas solicitações ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal para a instalação de postos de atendimento bancário, sendo que o primeiro já instalou uma agência no município, e por meio de suas linhas de crédito, já vem proporcionando financiamentos aos produtores rurais e pescadores.

Em relação ao meio ambiente, o Ministério do Meio Ambiente foi o que previu o maior número de ações (17) no plano do GEI, representando cerca de 25% do total. Todas eram importantes no seu mérito, como, por exemplo, a gestão do programa de zoneamento ecológico-econômico para Alcântara; a disseminação dos conhecimentos tradicionais locais; e as voltadas para a implementação da Agenda 21 local. Entretanto, conforme verificado nos relatórios do CENDSA, devido, principalmente, à falta de foco proporcionada pela grande quantidade de ações, o Ministério teve dificuldades na sua execução.

Como a execução das ações governamentais necessita de um processo burocrático, por vezes demorado, e, também, da articulação de parcerias com outros entes, a tempestividade passa a ser uma variável difícil de ser gerenciada. Aliado a isso, a pouca disponibilidade de

pessoal e de recursos, faz com que sejam eleitas prioridades. Por isso, o MMA acabou tendo atrasos no seu planejamento, mas que obteve melhoras ao longo do período,

Outro ponto que cabe destacar diz respeito à promoção da universalização do acesso à energia e à comunicação como forma de aplicação do princípio da sustentabilidade na promoção da infra-estrutura. O Programa Luz para Todos do Ministério das Minas e Energia – MME – foi, segundo o relatório final do CENDSA, uma das ações com melhor desempenho, levando energia a todas as comunidades de Alcântara. Isso demonstra o compromisso do MME com o Grupo, pois Alcântara foi priorizada pelo Programa em relação a outros municípios também carentes. Além disso, a Telemar também iniciou a instalação telefones públicos em todo o município. Estes dois pontos são fundamentais para permitir o desenvolvimento local e trazer mais qualidade de vida para a população.

No plano de ação ainda existem ações voltadas, principalmente, para os remanescentes de quilombos, como a implementação de um Balcão de Direitos, o fomento ao desenvolvimento dessas comunidades e a realização do Consórcio Social da Juventude Quilombola para a geração de emprego e renda.

Enfim, é importante salientar que existe uma lacuna substancial entre expectativas populares acerca do Estado e a sua habilidade para entregar produtos. Migdal (1988) explica que esta lacuna existe porque o Estado não é capaz de acumular a autoridade necessária para fechá-la devido ao fato de autoridades sociais tentarem impedir seus esforços, além, obviamente, das próprias limitações orçamentárias e burocráticas do Estado.

3.2.2 O Acordo de Cooperação Técnica

O Acordo de Cooperação Técnica foi um instrumento elaborado pelo GEI-Alcântara, cuja validade foi até 31 de dezembro de 2007, para garantir o compromisso dos órgãos federais signatários com a melhoria das condições de vida das comunidades de Alcântara por meio da execução do plano de ação do Grupo e o respeito às suas particularidades étnicas e culturais.

Ao formular o documento considerando sugestões e demandas das representações da sociedade civil, buscou ganhar legitimidade e apoio da sociedade civil. Afinal, “a implementação de políticas é moldada não só pelos instrumentos políticos disponíveis ao

Estado, mas também, pelo suporte organizado que elas recebem de grupos sociais chaves” (SKOCPOL, 1999, p. 20).

Neste contexto, a posição das representações da sociedade civil foi controversa. Embora praticamente todos os seus interesses tenham sido contemplados no conteúdo do ACT, após suas próprias sugestões, elas demonstraram indefinição quanto à assinatura do documento, uma hora concordando outra não, mas no fim, optaram por não serem signatárias do Acordo.

O item que foi o alegado como um motivador da não assinatura do Acordo por parte das representações da sociedade civil refere-se ao texto no qual está escrito que “o Governo Federal deverá **primar (grifo nosso)** pelo não deslocamento de qualquer comunidade remanescente de quilombos e pela máxima utilização da atual área do CLA, no que concerne ao processo de implantação do CEA”. O verbo “primar” foi o que não agradou às entidades, pois o que elas pleiteavam era o caráter obrigatório do item. Além disso, entendiam que era uma obrigação do Estado promover políticas públicas compensatórias para Alcântara, independente de qualquer Acordo. Vale dizer, também, que, até aquele momento, a AEB ainda não havia garantido que não ocorreriam novos deslocamentos, apenas que se evitaria ao máximo tal mecanismo, limitando-se, se fosse o caso, a pequenos núcleos familiares.

O ACT não representou o contrato a que Sachs (2002) se refere, pois, em resumo, o autor pressupõe que os atores do Estado e da sociedade caminhem juntos na busca por um futuro planejado e único. Um futuro que tenha envolvido desde uma discussão democrática de uma realidade a ser mudada, passando pelas estratégias de ação conjuntas até a concretização de um cenário idealizado. E no que diz respeito à elaboração da estratégia, um aspecto que não se deve desconsiderar são as relações de poder vigentes e que podem influenciar tanto positivamente quanto negativamente o processo decisório e a implementação das ações.

Este pode ser um motivo da não assinatura do Acordo pelas entidades da sociedade civil. O fato pode ser entendido, por um lado, como um reflexo da incerteza que ainda existe nas comunidades perante o Governo Federal, principalmente no que diz respeito à possibilidade de novos deslocamentos ou, como manifestou o representante da Prefeitura de Alcântara no questionário, “para que não sejam responsabilizadas em caso de fracasso”, opinião com a qual corroboram todas as entidades da sociedade civil entrevistadas.

Por outro lado, explicita as relações de poder locais que, nem sempre, são inculpidas pela ética da sustentabilidade, mas sim, pela defesa de interesses pessoais políticos ou

ideológicos. No aspecto da política local de Alcântara, a atual Prefeitura está sob o comando do Partido dos Democratas – DEM, e os representantes da sociedade civil são ligados a partidos de oposição como o Partido dos Trabalhadores – PT, e benefícios para a cidade nesse momento seriam capitalizados pela atual gestão, o que não era interessante para esses partidos de oposição.

Além disso, as entidades, se assinassem o ACT, estariam dando sinais à sociedade que estavam cedendo em relação ao Estado, concordando com a sua proposta. Com isso, estariam enfraquecendo a sua “bandeira” de atuação, o seu projeto político, o motivo pelo qual elas existem e se apresentam politicamente. Portanto, tal atitude pode ser entendida também como uma “marcação de posição”, afirmação manifestada pela representante da Igreja Católica e pelo do MABE, ressaltando que essa marcação de posição foi em relação ao Governo Federal e, também à Prefeitura Municipal, tendo em vista serem integrantes de partidos de oposição.

Apesar dessa negativa, foi garantida a participação das representações da sociedade civil no Comitê Executivo Nacional – CENDSA e no Comitê Gestor Local, criados pelo ACT no âmbito nacional e local, respectivamente, para avaliar e acompanhar a execução das ações elaboradas para o desenvolvimento sustentável de Alcântara e garantir que estas fossem efetivamente implementadas. Assim, foi definido que no CENDSA haveria a participação de órgãos federais e de um representante da sociedade civil – que nunca foi designado – e que, no Comitê Gestor Local, a representação de órgãos governamentais e da sociedade civil seria de forma paritária, sendo estas últimas escolhidas no âmbito do Fórum em Defesa do Território Étnico de Alcântara, instituição que congregou as entidades envolvidas na questão. Desta forma, tentou-se promover um controle social mais efetivo e uma maior eficiência na busca da satisfação das necessidades da comunidade de Alcântara.

Cabe ressaltar que o Comando da Aeronáutica também não assinou o ACT por não concordar com os compromissos assumidos. Essas duas negativas demonstram a dificuldade de se construir o consenso entre os principais atores envolvidos na questão.

E caso se alcance o consenso, o sucesso da negociação se consolidará na necessária transformação dos seus resultados em um “contrato entre os *stakeholders* (atores envolvidos)” (SACHS, 2002, p. 76).

O contrato a que Sachs se refere não corresponde ao ACT, pois este envolveu apenas o compromisso dos Ministérios participantes de um grupo *ad hoc* para a execução das ações

planejadas para Alcântara e, ainda, possuía um horizonte temporal limitado. Isto é, não havia uma “conspiração” a longo prazo para a promoção do desenvolvimento sustentável no município entre Estado e sociedade civil.

Principalmente se a questão envolve o planejamento para o desenvolvimento sustentável, esse contrato deve ser fruto de um processo negociado e pactuado democraticamente entre as partes, onde cada ator se reconhece como parte integrante do projeto e sabe a importância do seu papel. Com isso, além de alcançar a inclusão social, favorecida pelo fortalecimento da cidadania, o projeto ganha legitimidade e o compromisso de todos em prol de um futuro idealizado, no qual os recursos naturais são preservados e o desenvolvimento socioeconômico é constante.

Assim, a importância do ACT em nível operacional foi a de ter envolvido a assinatura dos Ministros titulares das pastas que integravam o GEI-Alcântara. Este fato possibilitou o respeito ao Acordo no interior dos Ministérios e deu suporte aos agentes estatais que tinham a tarefa de implementar as políticas públicas, pois teriam maior autonomia de atuação.

3.2.3 Monitoramento e avaliação da implementação das ações propostas

Para realizar o acompanhamento e avaliação da execução das ações e tomar medidas corretivas, o CENDSA realizou reuniões bimestrais e promoveu três seminários, em 2006, com a participação dos signatários do ACT, de representações da sociedade civil e membros do Comitê Gestor Local, para apresentação das realizações dos Ministérios envolvidos.

Os resultados destes seminários foram consolidados em relatórios de acompanhamento que apresentavam um resumo das palestras, com problemas levantados e encaminhamentos, os indicadores de desempenho, uma avaliação da execução das propostas e o *ranking* de desempenho dos Ministérios. Após sua confecção, os relatórios eram enviados para cada órgão signatário do ACT e para a sociedade civil.

No Relatório do 1º quadrimestre de 2006, cerca de 52% das ações previstas no ACT foram iniciadas ou concluídas e 48% delas ainda não haviam saído do papel. Verificou-se, ainda, a existência de graus diferenciados de comprometimento e organização entre os órgãos partícipes e as ações que foram mais eficientes respeitaram as seguintes condições: a) público-

alvo definido; b) parceria adequada; c) engajamento do poder público local; e d) estabelecimento de prioridade e/ou transformação das ações de forma continuada.

Essa demora na execução das ações dificultava a cooperação, pois significava mais um motivo para as entidades representantes da sociedade civil inflamarem seu discurso, aproveitando a legitimidade do pleito por políticas públicas compensatórias para Alcântara e o não cumprimento no passado de compromissos por parte do Ministério da Aeronáutica. E, como postula Putnam (1996, p. 174), “tanto a informação precisa quanto a executoriedade são fundamentais para uma efetiva cooperação”.

No Relatório do 2º quadrimestre, percebeu-se uma significativa evolução no desempenho da implementação das ações em relação ao relatório anterior, pois cerca de 67% delas já haviam sido iniciadas ou concluídas. Verificou-se, também, mudanças no comportamento de alguns Ministérios como o MMA e a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca – SEAP –, influenciadas pela transparência dos resultados negativos no relatório anterior.

Cabe salientar que as ações previstas no ACT abrangeram o biênio 2005/2006 e a grande maioria delas constava no PPA. Além disso, o projeto de expansão do CEA prevê que 5% do montante a ser investido em cada empreendimento, em Alcântara, será revertido para medidas sócio-ambientais, cuja aplicação obedecerá a critérios estabelecidos no Acordo e às demandas priorizadas em futuras oficinas, as quais terão início nas agrovilas.

Após dois anos de implementação do Plano, os principais resultados apontados foram³⁷:

- a) instalação de uma agência bancária do Banco do Brasil;
- b) capacitação de 150 agentes para o combate de casos de abuso e maus tratos contra a pessoa idosa;
- c) fiscalização ambiental nas ilhas de Cajual e Livramento;
- d) apoio à expansão e consolidação da Saúde da Família mediante a implantação de 9 equipes e capacitação de 70 agentes de saúde comunitários;
- e) elaboração do Plano Municipal de Saúde Participativo;

³⁷ Fonte: RELATÓRIO Executivo do CENDSA (2007)

- f) início da construção de 252 moradias na área urbana do município de Alcântara;
- g) implementação de um Balcão de Direitos em áreas de quilombolas do Município de Alcântara;
- h) implantação de 10 projetos de fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária (Programa de Etnodesenvolvimento Solidário das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Ministério do Trabalho e Emprego);
- i) 410 crianças atendidas pelo serviço de proteção sócio-assistencial à infância e adolescência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- j) implementação do Plano Diretor de Alcântara;
- k) 1869 famílias atendidas pelo Programa Luz para Todos;
- l) apoio a 14 projetos de organizações extrativistas; e
- m) a realização de campanha de educação ambiental para proteção e monitoramento dos ecossistemas de manguezais.

Entretanto, segundo informações de autoridades locais e federais e de entidades da sociedade civil, após o término dos trabalhos do GEI e da vigência do ACT, que ocorreu no final de 2007, o foco governamental foi disperso. Conforme afirma no questionário o representante da prefeitura, “exceção feita ao Programa Luz Para Todos que ainda mantém algumas atividades em Alcântara, restaram apenas os repasses constitucionais comuns a todos os municípios brasileiros”, que ocorrem independentes da existência do GEI ou de qualquer outra instituição.

Apesar dos resultados apresentados pelo Relatório do CENDSA, muitas daquelas ações ou pararam totalmente ou ainda estão sendo executadas de forma bastante lenta. Exemplos podem ser citados como a construção das 252 casas, cuja execução segue interrompida; o Balcão de Direitos não existe mais; a unidade de ensino descentralizada do Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão – CEFET – após diversos problemas, somente em 2008 começou a funcionar; e o Consórcio Social da Juventude Quilombola foi interrompido tendo em vista de problemas na prestação de contas da entidade da sociedade civil conveniada.

Com isso, existe a percepção local de que o GEI trouxe poucas melhorias para a cidade, o que pode ser explicado por alguns fatores.

Ao analisar a metodologia de trabalho, percebeu-se que havia pouca integração das ações, o que dificulta a compreensão de onde se poderia chegar com a sua execução. Conforme opina um representante do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE – no questionário:

A forma como o funcionamento do poder público está estruturado fragmenta as demandas da sociedade civil organizada. A integração dessas na ponta fica a cargo dos movimentos que não possuem instrumentos e nem mandatos para isso. Dessa forma, com a justificativa dos entraves burocráticos, o parcelamento das ações faz com que essas não cheguem na ponta de forma integral e as comunidades acabam por ter que contentar-se com parcelas das demandas atendidas.

Isso ocorreu pelo fato de seu planejamento possuir várias ações dos diversos Ministérios que faziam parte do GEI, e a articulação entre eles era provocada somente nas reuniões do Grupo ou no CENDSA. Além disso, haviam ações que já ocorreriam de qualquer forma, pois se tratavam de transferências constitucionais, como as referentes à educação e à saúde.

Segundo um representante do MTE, o monitoramento foi “bastante útil para validar o avanço e esforços de cada ministério, mas não focou a efetiva articulação/transversalidade das ações”. Este problema de articulação intragovernamental não é particular ao GEI, mas uma característica do Estado Brasileiro em geral.

O fato é que as ações escolhidas foram baseadas no diagnóstico elaborado pelo GEI e acordadas com as comunidades locais. Contudo, elas fazem parte de programas dos respectivos Ministérios, concebidos seguindo uma lógica técnica e política interna, e por mais que eles se encontrem no PPA, a estratégia para sua aplicação depende da disposição de recursos políticos e financeiros estabelecidos pelos agentes responsáveis pelo seu gerenciamento. Isto significa que as ações existem e foram direcionadas à Alcântara devido a um compromisso político, mas elas não foram desenhadas “especificamente” para o município.

Interessante ressaltar, neste aspecto, a opinião de representante da AEB constante no questionário realizado para subsidiar este trabalho, que levantou a questão supracitada. Segundo ele, “a metodologia privilegiou predominantemente a oferta dos programas ou ações já estruturados ou existentes do Governo Federal, buscando atender as necessidades da

comunidade (processo *Top-Down*), quando o mais adequado seria um processo inverso (*Bottom-Up*)”.

Essa percepção também é compartilhada pelas entidades da sociedade civil. O representante do MABE salientou que as políticas públicas do GEI foram “de cima para baixo”, opinião também do ex-representante do Fórum DLIS que disse que “o problema é que várias ações do governo já vêm prontas”.

Tal fato demonstra que, apesar do governo ter se disposto a conhecer melhor a realidade das comunidades para promover políticas adequadas às suas demandas, as ações, em sua maioria, vieram já pré-concebidas pelos Ministérios. Com isso, existe uma certa característica instrumental no processo de participação social promovido pelo GEI para a definição das ações que, mesmo tendo dialogado com a sociedade civil acerca das demandas prioritárias para Alcântara, não visava a repartição de poderes políticos. Assim, permanece a idéia de que o processo não teve como resultado políticas públicas elaboradas de acordo com um projeto político comum entre Estado e sociedade civil

Esse ponto prejudicou a execução das ações, principalmente porque não se conseguiu estabelecer uma parceria com a sociedade civil. Nas palavras de representantes do MABE³⁸, ao afirmar que “nós não fazemos parte desse projeto” referindo-se ao projeto de implantação do CEA, percebe-se que o pronome “nós” não refere-se somente às comunidades, mas também, às entidades locais da sociedade civil. A entidade reconhece os esforços do governo ao criar um grupo interministerial para tratar das comunidades quilombolas de Alcântara, ressaltando que deseja que o Programa Espacial dê certo, “mas que as comunidades façam parte dele para que as políticas possam tirá-las da pobreza”.

Portanto, com uma maior participação da sociedade civil no projeto e, também, com mais esclarecimentos sobre a concepção do CEA, pode-se desenvolver o capital social local e ter maior a probabilidade de cooperação de seus cidadãos. Isto se explica, pois eles “aumentam os custos de transgressão, promovem sólidas regras de reciprocidade, facilitam a comunicação entre os indivíduos e corporificam o êxito alcançado em colaborações anteriores, criando um modelo culturalmente definido para futuras colaborações” (PUTNAM, 1996, p. 183).

³⁸ Sérvulo Borges e Inaldo Faustino apresentaram tais declarações à Agência Brasil de Notícias. Fonte: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/07/11/materia.2007-07-11.6757186144/view>. Acesso em: 13 jun. 2008.

É possível que essas ações não tenham sido tratadas no plano por alguns motivos. Em primeiro lugar, pelos problemas de integração salientados acima. Em segundo lugar, porque elas não tiveram foco na sua perpetuação, uma vez que constavam em um plano que só tinha validade de dois anos e não houve planejamento para ações complementares. A solução proposta no relatório final do CENDSA, de criar um programa multisetorial de governo, coordenado pelo MMA, para o desenvolvimento sustentável de Alcântara é interessante, pois, desta forma, as ações podem ser definidas de forma mais articulada entre os Ministérios, ganham maior foco e continuidade. Inclusive, o MMA apresentou ao Comitê uma proposta de elaboração de um plano de desenvolvimento regional sustentável para a região e um roteiro para sua confecção, que poderia assim dar continuidade às ações no município,

Por fim, a ausência de titulação da terra impede a realização de algumas ações no município, assim como, dificulta a obtenção de crédito por parte dos cidadãos de Alcântara. Portanto, sem a regularização fundiária do território, não é possível se pensar em nenhum modelo de desenvolvimento efetivo.

É importante destacar que à regularização fundiária de terras para as comunidades quilombolas é um tema que gera muita controvérsia, não só em Alcântara, mas também em outros municípios do país.

A Constituição Federal, no seu artigo 68, regulamentado pelo Decreto 4.887, de 2003, ao garantir o direito de propriedade da terra às comunidades remanescentes de quilombos, gerou conflitos com proprietários de terras, organizações, governo e outras instituições, e que a regularização do território possuía limitações³⁹.

A polêmica em torno desse assunto acarreta em atrasos na execução das ações de regularização fundiária de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. A questão fundiária foi bastante discutida com a sociedade civil, mas não se chegou a um consenso. Após um longo e difícil processo de negociação, capitaneado pelo Subgrupo de Regularização Fundiária e Meio Ambiente e da Moradia, foi elaborada uma proposta de governo pactuada pelos órgãos governamentais para a expansão do CEA, na qual, além da

³⁹ Existem limitações à regularização do território quilombola que ocorrem quando as terras requisitadas estão registradas como particulares ou em áreas de proteção ambiental. Quando existem registros particulares, o Governo deverá providenciar a desapropriação e a indenização devida aos proprietários. Quanto à questão ambiental, as comunidades remanescentes de quilombos deverão zelar pela perpetuação dos seus recursos não só para si e para os seus descendentes, mas para todos. (SUNDFELD, 2002)

demarcação das áreas em 14.303 hectares, é garantido o não remanejamento de famílias. A proposta foi apresentada às representações da sociedade civil em julho de 2006 e complementada em outubro por com um caderno com diversas perguntas e respostas elaboradas pelas comunidades e seus representantes. Estas, por sua vez, solicitaram um prazo de 120 dias para analisá-la, mas até hoje não se manifestaram a respeito⁴⁰.

Para a elaboração desta proposta, a AEB utilizou das informações fornecidas por satélite, uma vez que foram impedidas pelas representações da sociedade civil de fazê-lo em campo, fato que também ocorreu com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

As entidades representantes da sociedade civil, por meio de carta enviada ao GEI, exigiram, em julho de 2006, a interrupção dos trabalhos de georeferenciamento do território pelo INCRA, pois técnicos da AEB estariam realizando um levantamento paralelo para obter informações sobre os aspectos socioeconômicos das famílias e fazer estudos sobre as limitações territoriais dos futuros sítios de lançamento, o que elas não aceitavam e que ocasionou a demora no processo.

Salientaram que a interrupção dos trabalhos do INCRA foi pelo não esclarecimento das intenções quanto ao início da regularização pelo sul do município, em vez de ser pelo litoral, onde estão previstos os futuros sítios de lançamento. Isto se traduz na tentativa das entidades de titular todo o território para depois negociar a área para os sítios com o governo. Como o INCRA não retomou o trabalho pelo litoral como as entidades desejavam, entraram na justiça⁴¹ para obrigá-lo a fazê-lo, como forma de “pressionar politicamente pela titulação de todo o território”, segundo representante do MABE.

Devido a essa estratégia, também, é que os técnicos da AEB foram impedidos de ir a campo para mapear a área dos sítios, e não porque as comunidades temiam que o CEA já seria implantado ou porque o formulário utilizado pelos técnicos da Agência para o levantamento socioeconômico fosse muito confuso e extenso, conforme as entidades apregoavam.

Portanto, diante do exposto, demonstra-se que a posição dessas entidades da sociedade civil é a de regularizar todo o território, com exceção da área já ocupada pelo CLA, para depois começar a negociar a implantação dos sítios de lançamento do CEA. A posição de

⁴⁰ Fonte: RELATÓRIO Executivo do CENDSA (2007, p. 6)

⁴¹ Ação Civil Pública Processo nr. 2003.37.00.008868-2, São Luís (MA), 25 de setembro de 2006.

governo é reconhecer todo o território, com exceção das áreas do CLA, dos sítios de lançamento e de suas respectivas áreas de apoio. Como não houve acordo, quando o levantamento do INCRA for finalizado, ele será enviado ao Presidente da República, que irá definir os limites do território que constarão no relatório que será publicado, o qual poderá, ainda, sofrer interpelações judiciais pelas partes que se sentirem prejudicadas.

Pelo que foi apresentado, a metodologia adotada pelo GEI-Alcântara, mesmo com os problemas e deficiências citados, representou uma iniciativa governamental em atender a uma premissa do desenvolvimento sustentável que se traduz na promoção do diálogo com os diversos atores, principalmente os locais, na formulação de um plano de ação conjunto para a implementação de políticas públicas. No entanto, para um planejamento em prol do desenvolvimento sustentável, ficou muito aquém do necessário.

O estabelecimento de parceria com a sociedade civil não foi eficaz, o que prejudicou a cooperação e a busca pelo consenso para resolver o impasse em Alcântara. Tal fato foi reconhecido por 90% dos respondentes ao questionário que concordam que o GEI não conseguiu obter o consenso nem entre os órgãos governamentais, nem com as entidades da sociedade civil.

Diante disso, será analisado, em seguida, como ocorreu a articulação dos atores governamentais e da sociedade civil, seus interesses e motivações, que caracterizaram o processo de participação no âmbito do GEI, que dificultaram a elaboração do consenso sobre projeto de futuro conjunto para o município.

3.3 A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS

3.3.1 A articulação Estado – Estado

O GEI definiu seus integrantes considerando os seguintes aspectos:

- a) as pastas ministeriais que poderiam contribuir para a promoção de políticas voltadas para o desenvolvimento sustentável, como o MMA, o MDA e o MAPA;

- b) aquelas envolvidas diretamente no contencioso, como o Comando da Aeronáutica, o Ministério da Defesa, a AEB e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, devido às comunidades remanescentes de quilombos predominantes em Alcântara;
- c) aquelas relacionadas à infra-estrutura, como o Ministério de Minas e Energia e o da Saúde; e
- d) a Advocacia Geral da União – AGU – como convidada permanente, para acompanhar os aspectos jurídicos do projeto.

Entretanto, no início, o GEI não era formado pelos 23 órgãos federais. Alguns Ministérios como o MMA, o MAPA e o MDS, só foram incluídos três meses depois, o que demonstra certa dificuldade inicial do governo em compreender a lógica multisetorial que envolvia a questão de Alcântara e a concepção do desenvolvimento sustentável.

Uma iniciativa governamental com a presença de tantos órgãos federais não é muito comum no Estado brasileiro, principalmente para promover políticas para apenas um município. Obviamente, isto só ocorreu devido à particularidade que envolve Alcântara. Um desafio, portanto, era, por meio das discussões e articulações, se chegasse a propostas alinhadas com os objetivos do GEI e que gerasse posições coesas de governo.

Conforme salienta Evans (2004), a coerência burocrática interna deve ser vista como uma condição essencial para a participação efetiva do Estado nas redes externas. Se o Estado não apresenta um posicionamento único em uma negociação com a sociedade, ele não consegue transmitir segurança no processo, o que prejudica a busca pelo consenso. De acordo com Martins (1994, p. 209), “quanto menor o grau de coesão do sistema estatal, menor o grau de autonomia do Estado enquanto direção política para propor e executar um projeto de uma sociedade futura”. Inclusive, a dificuldade na formação de uma posição única de governo, devido às diferentes correntes existentes no âmbito do GEI, foi considerada no questionário a segunda principal causa da não obtenção do consenso com a sociedade civil, perdendo apenas para a desconfiança provocada pelo passivo histórico com as comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara.

Além disso, existe o risco dos agentes estatais responsáveis pela implementação de políticas públicas influenciarem na sua execução, apoiando grupos sociais de influência que

possam ameaçar o projeto estratégico do Governo, uma vez que eles podem ter considerável poder discricionário para realizar suas tarefas. Estes corpos de indivíduos mantêm contatos freqüentes com superiores nacionais e regionais, mas, ocasionalmente, também interagem com os clientes do programa, com outros agentes governamentais, partidos políticos e com os oponentes do programa no nível local.

Como os grupos em defesa das comunidades remanescentes de quilombos, principalmente, os ligados aos movimentos negros, apresentam um nível de organização consistente, eles conseguem influenciar nas políticas no nível nacional que, por sua vez, inibem a atuação no nível local, uma vez que os responsáveis pela implementação de políticas públicas raramente tomarão atitudes que possuam uma resistência forte da sociedade, sem que o Estado dê o respaldo necessário. Por isso, o ACT foi importante, na medida em que protegeu seus oficiais de outros grupos de pressão.

Neste contexto, nos interessa analisar o GEI acerca da sua unidade “substantiva” (MARTINS, 1994, p. 206) que se refere à matéria político-ideológica e que depende, fundamentalmente, do consenso construído em torno de um projeto hegemônico ou estratégia de governo.

Conseguir essa unicidade de posições em um grupo com 23 órgãos de pastas diversas é um processo bastante complexo. Analisando as atas, percebe-se uma clara divisão do Grupo, o que foi confirmado pelas percepções salientadas no questionário, em:

- os que estavam posicionados mais próximos às entidades representantes das comunidades de Alcântara (MMA, SEPIR, SPU);
- os que estavam posicionados mais próximos a uma posição de governo pactuada com a sociedade civil (MDS, AEB, Casa Civil, MCidades, MinC, MME, MTE, SEAP, MDA);
- os que estavam posicionados mais próximos ao CLA (COMAer e MD) cujos representantes negavam a existência de algum passivo histórico com as comunidades e para os quais as negociações deveriam ter um viés mais governamental em detrimento da participação da sociedade civil; e

- os que não participavam das discussões e que estavam presentes – quando estavam – somente para acompanhamento e realização de suas ações (MEC, MS, MAPA, SEDH, MCT).

Essa divisão também estava clara para alguns representantes da sociedade civil. O ex-representante do Fórum DLIS, disse, por exemplo, que o “governo não teve unidade de atuação”. Cabe ressaltar que os posicionamentos tiveram certa dinâmica, isto é, dependendo do representante que estava presente, ele se manifestava mais próximo de uma posição de governo ou mais a favor das representações das comunidades quilombolas.

Isso ocorre, pois, dependendo da relação que possuam com seus respectivos Ministérios, os representantes governamentais tendem a defender em espaços participativos suas próprias opiniões em vez das de seus órgãos de origem. Assim, conforme afirma Tatagiba (2002), os compromissos assumidos por representantes do governo podem ser interpretados como de caráter pessoal e não como compromissos a serem honrados pelas instituições. Esse foi um dos motivos pelo qual o GEI decidiu adotar o ACT, tendo como signatários os Ministros de cada pasta.

Sobre essa divisão interna, alguns fatos podem ser comentados. Quando da assinatura do ACT, conforme já foi falado, o COMAer decidiu não fazê-lo por discordar de parte de seu conteúdo. Contudo, o Ministério da Defesa, ao qual ele é subordinado assinou o Acordo, demonstrando a falta de articulação entre ambos.

A Secretaria de Patrimônio da União – SPU, órgão governamental cuja denominação já pressupõe suas atribuições, demonstrou nas reuniões do Grupo o posicionamento de seus representantes ao se manifestarem mais a favor do direito das comunidades, e não do órgão, que seria o de zelar pelo patrimônio imobiliário da União ou, pelo menos, se abster.

Um outro exemplo foi o do MDA, mas no seu caso, a mudança de representante fez com que o Ministério migrasse de uma postura mais defensora das comunidades quilombolas para uma mais alinhada com uma posição de governo.

A Secretaria Especial de Políticas de Promoção de Igualdade Racial – SEPPIR – órgão que deveria ser um ator principal na articulação dentro do GEI devido à temática envolvida, apesar da pouca força política, representou, inicialmente, um papel mais ativo junto aos representantes da sociedade civil. Com a mudança de seu representante, a sua participação

passou a ser muito aquém do que se espera de um órgão criado com a finalidade de promover políticas de igualdade racial.

A SEPPIR deveria ser a responsável pela coordenação e a articulação institucional entre os agentes estatais e as representações das comunidades de Alcântara para promover ações em prol do etnodesenvolvimento. Contudo, apesar de avanços, a Secretaria demonstrou dificuldades em realizar as suas atribuições e cumprir com seus objetivos. Este fato pode ser atribuído à sua breve existência – foi criada em 21 de março de 2003 –, o que pode acarretar em deficiências em seu quadro funcional, com poucos servidores de carreira e muitos agentes ligados a movimentos sociais e ao partido político que controla a pasta ministerial, ocasionando a ausência de “histórico” governamental, a inexperiência para se organizar politicamente e administrativamente no âmbito do governo e a dificuldade em executar seu orçamento.

Por exemplo, entre 2004 e 2006, o governo deixou de utilizar cerca de R\$ 100 milhões na promoção de direitos das comunidades quilombolas e afrodescendentes, o que representa cerca de metade do orçamento previsto para o período. O gargalo maior está no principal destino dos recursos: o Programa Brasil Quilombola, que teve uma execução orçamentária ainda menor que a média geral. Dos R\$ 101,4 milhões previstos para as ações do programa entre 2004 e 2006, apenas 32,3% (R\$ 32,84 milhões) foram realmente utilizados. Em 2007, de R\$ 34,6 milhões autorizados para a SEPPIR, R\$ 9,1 milhões foram gastos até o início de novembro, ou seja, somente 26%, faltando menos de dois meses para o encerramento do ano.⁴² Em 2008, boa parte do seu orçamento está destinada para ações de capacitação dos seus servidores.

Em virtude disso, o MMA sempre se mostrou bem mais articulado com as organizações da sociedade civil, relegando a SEPPIR a um papel secundário. Um depoimento interessante foi o da representante do Departamento de Comunidades Tradicionais da Secretaria de Assistência Social de Alcântara⁴³, que ressaltou que o MMA é o órgão governamental mais próximo das entidades, participando de diversas reuniões com as comunidades. Por outro lado, ela disse que, com isso, as entidades sempre recebiam informações do que era tratado internamente no âmbito do governo, o que permitia que elas preparassem os seus argumentos para “fazer a cabeça das comunidades contra o CEA”.

⁴² Fonte: <http://contasabertas.uol.com.br/asp/>. Acesso em 13 nov 2007.

⁴³ Depoimento prestado pela Sra. Maria do Nascimento em 9 de julho de 2008.

Este fato exemplifica que a falta de coesão interna do governo ocasiona problemas em um processo de negociação, demonstrando a existência de laços políticos e ideológicos fortes entre órgãos estatais e os movimentos sociais. Isso ocorre, entre outros motivos, pelo fato de muitos dos agentes governamentais ou fizeram ou fazem parte dos movimentos, o que facilita essa relação.

É importante registrar, em relação aos governos estadual e municipal, a participação praticamente nula do primeiro, demonstrando falta de interesse quanto ao assunto e os benefícios que possam advir do PNAE, diferentemente da prefeitura, que participou ativamente de todas as discussões.

Além disso, fora o impacto da rotatividade já descrito, a redução da assiduidade dos participantes nas reuniões do GEI demonstrava a baixa importância que os seus órgãos estavam concedendo às discussões e, conseqüentemente, o pouco estímulo com a rotina de reuniões semanais durante um significativo espaço de tempo, o que fortalece a necessidade de definição de prazos curtos para a consecução dos objetivos de grupo de trabalho.

Ainda neste contexto, a experiência adquirida pelos servidores públicos, traduzida em *expertise* e memória, reflete o julgamento dos mesmos sobre os problemas sociais e a efetividade das opções disponíveis para resolvê-los. E, como já falado neste capítulo, muitas políticas públicas foram geradas internamente, sem refletir a influência de atores sociais, posição refletida na opinião da representante do Ministério do Turismo que respondeu ao questionário, ao afirmar que “muitas instituições decidiram, diante da avaliação que fizeram no município, que ações realizariam, sem levar em consideração as demandas da comunidade”.

Daí vem a dificuldade do GEI em articular e integrar as ações propostas pelos Ministérios uma vez que, conforme já dito, apesar de terem sido direcionadas para Alcântara, a maioria das ações não foram “desenhadas” para Alcântara, isto é, já existiam no âmbito dos programas do PPA de cada órgão e foram destinadas à Alcântara devido ao compromisso com o GEI. Portanto, como dito antes, elas não são independentes das diretrizes políticas dos titulares ministeriais e dos grupos sociais aos quais estes são ligados ou que lhes fazem pressão.

Diante do exposto, não é possível considerarmos que o plano de ação do GEI seja fruto de um planejamento articulado e integrado, com etapas sequenciais e complementares,

direcionadas para atingir metas e objetivos de desenvolvimento e que permitam um controle social adequado. Mesmo tendo buscado entender a realidade de Alcântara por meio da manifestação da população e da sociedade civil, as ações definidas tiveram as limitações burocráticas características da esfera governamental.

Por outro lado, possibilitou aos agentes do Estado conhecerem uma realidade distante e compreenderem as demandas e os interesses envolvidos na causa dos remanescentes de quilombos, demonstrando o poder de negociação das organizações sociais ligadas à questão das comunidades remanescentes de quilombos. Foi possível, de acordo com a representante do MTE, descortinar o “outro lado da moeda”, referente a questões socioeconômicas de uma parcela da população invisível para o país.

Segundo a representante do MMA, “este novo procedimento promove o amadurecimento político tanto do Estado quanto do cidadão”, o que é condição essencial para a busca do consenso.

Outro ponto foi ter conseguido o compromisso político governamental, por meio do ACT, em garantir a execução das ações e criar comitês para monitorá-las. E apesar das divergências internas, todos os participantes do GEI que responderam ao questionário, afirmaram que tanto a viabilização do Programa Espacial Brasileiro quanto o desenvolvimento das comunidades de Alcântara têm o mesmo nível de prioridade. Isto significa que todos parecem ter, pelo menos, a disposição para buscar o consenso.

Mas o trabalho do GEI-Alcântara será perdido no tempo se não tiver continuidade, afirmação com a qual concordam praticamente todos no Grupo. A sugestão de se criar um programa multisetorial específico para o município, apresentada no relatório final do CENDSA, não foi levada à frente, pois nada neste sentido consta no novo PPA 2008-2011.

Os próprios membros do GEI-Alcântara não apresentaram no questionário uma posição comum sobre a continuidade das ações. Alguns não sabem se as ações terão continuidade, outros afirmam que os ministérios não perderiam o foco (o que já ocorreu) ou que será criado outro arranjo institucional para esse fim.

Esse fato reforça ainda mais a idéia de que o desenvolvimento de Alcântara estará sob responsabilidade de um órgão governamental nos próximos anos: O Ministério da Ciência e Tecnologia, na figura da Agência Espacial Brasileira. Como ela está envolvida diretamente

com o projeto do CEA, a entidade se manterá presente realizando estudos e investimentos que influenciarão na vida da população local.

O problema está na falta de força política da autarquia, o que provoca incerteza quanto à evolução do processo e como ela ocorrerá. Para que ela consiga cumprir os objetivos previstos para Alcântara, ela precisará do “patrocínio” presidencial, que pode variar de acordo com o perfil do governante e com o grau de influência de determinados grupos sociais tanto nacionais quanto estrangeiros.

Essas condicionantes de cenário podem influenciar na forma como ocorrerá esse desenvolvimento no futuro. A AEB vem realizando ações que envolvem a participação das comunidades como, por exemplo, os povoados residentes nas agrovilas, os quais serão foco das primeiras medidas socioambientais, mas não se pode garantir como as etapas serão desenvolvidas no futuro. Provavelmente, será com a AEB que as representações da sociedade civil terão de negociar e desenvolver projetos conjuntos, bem como, ela que deverá buscar as parcerias com outros Ministérios para a execução de ações conjuntas.

Apesar dos investimentos já realizados e do acordo já firmado com a Ucrânia para o desenvolvimento do Cyclone-4, existe, ainda, a incerteza quanto ao andamento do projeto do PNAE, pois, como aconteceu no Governo Collor, os investimentos podem ser interrompidos de acordo com uma determinação política de governo. Portanto, o ideal é que a concepção do PNAE fosse uma estratégia de Estado consolidada e reconhecida pela sociedade, e menos vulnerável às mudanças nas lideranças políticas.

No entanto, o processo é complexo e tem sido demorado. Tanto a obtenção do licenciamento ambiental para a construção de algumas estruturas de apoio ao CEA quanto o processo licitatório da construção da infra-estrutura de apoio ao CLA, cujos valores envolvem cerca de R\$ 660 milhões, já estão em andamento há alguns anos. Cabe ressaltar que 5% desse montante será destinado às medidas socioambientais a serem implementadas em Alcântara, prioritariamente nas agrovilas, que serão identificadas por meio de oficinas realizadas pela AEB e as comunidades, e respeitando as diretrizes estabelecidas no ACT.

Diante disso, para que a implantação do CEA gere o “bolsão de eficiência” esperado e promova o desenvolvimento regional sustentado, o processo tem que ser consistente e transparente e deve apresentar resultados significativos que justifiquem os investimentos governamentais realizados e garantam a força política necessária à sua continuidade.

Não adianta haver um esforço intragovernamental para tentar reduzir a desconfiança das comunidades de Alcântara, se o Programa, que será o grande patrocinador do desenvolvimento do município, não apresenta uma evolução perceptível. E “quanto mais complexa a troca no tempo e espaço, mais complexa e custosas são as instituições necessárias para concretizar resultados cooperativos” (NORTH, 1996, p. 58).

Quando esses investimentos estiverem sendo realizados e a população de Alcântara perceber as melhorias em sua qualidade de vida – melhorias estas definidas em conjunto com as comunidades –, o projeto ganhará a legitimidade e a estabilidade política necessária para uma parceria efetiva entre Estado e sociedade.

3.3.2 A articulação Estado – Sociedade

A questão de Alcântara é complexa, pois envolve o conflito entre artigos constitucionais consubstanciados na garantia às comunidades remanescentes de quilombos do direito à terra e na necessária promoção da tecnologia pelo Governo Brasileiro. Qualquer decisão que for tomada trará vantagens e custos para o outro lado.

Caso seja garantida à posse da terra às comunidades de Alcântara da forma que as organizações da sociedade civil pretendem, isto é, titular todo o território com exceção da atual área do CLA, respeita-se um direito adquirido e auxilia-se na preservação da cultura local, mas, por outro lado, pode-se inviabilizar a expansão do CEA, prejudicar acordos já assumidos, como o da construção do Cyclone-4, e, principalmente, deixar de beneficiar diretamente a própria população local e as da região próxima, além do desenvolvimento tecnológico nacional.

Caso a titulação seja feita como o Governo pretende, isto é, reduzir a área desapropriada para a área do CLA mais as áreas dos sítios pretendidos, pode-se alcançar os benefícios da expansão tecnológica pretendida, mas não se garantirá plenamente o direito das comunidades, pode-se prejudicar a continuidade de suas tradições e formas de organização social e econômica e, ainda, há o risco do programa espacial ser interrompido como no passado ou não ocorrer o desenvolvimento conforme o esperado.

Portanto, a conciliação dessa questão realmente é difícil, mas necessária, pois tanto sociedade civil quanto governo tem legitimidade em seus pleitos. E para isso ocorrer, o

Estado deve estabelecer um diálogo transparente e efetivo com as comunidades locais e organizações sociais para resolver os problemas que emperram o andamento da negociação.

O atual governo tem a intenção, ainda que incipiente, de permitir a participação social na gestão e na formulação de políticas públicas⁴⁴, o que gera o compromisso e responsabilidade dos cidadãos na sua execução e possibilita a partilha do poder. A comunicação e a compreensão dos objetivos tornam-se muito mais rápidas e claras, o que gera maior efetividade na implementação das ações.

Por um lado, essa postura é uma oportunidade importante para o empoderamento da sociedade civil, da qual os movimentos sociais são o “coração institucional” (GRAU, 1998, p. 57) devido à sua proximidade das comunidades e ao fato de serem o espaço institucional nos quais ocorrem a interação comunicativa. Por outro lado, as discussões podem não conseguir ser objetivas e o processo decisório se tornar ineficiente, caso as organizações da sociedade civil se tornem “agressivas, autoritárias e intolerantes” e que passem “a negar a política, o debate e a corresponsabilidade que significariam o fortalecimento da sociedade civil em face do Estado” (MARTINS, 2000, p. 273).

É importante fazer uma ressalva quanto a este último ponto, pois não quer dizer que as organizações da sociedade civil que participaram da interlocução com o GEI atuaram daquela forma. Apenas algumas delas, cujas participações foram bastante ativas, se apresentaram de forma mais eloqüente e com as quais o diálogo foi mais difícil. Neste contexto, a inflexibilidade nas posições das entidades representantes das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara que mais participaram do processo de negociação com o GEI foi considerada nos resultados da aplicação do questionário, um dos principais obstáculos ao consenso.

Ainda segundo Martins (1994), a participação social pode ser analisada a partir de três pontos de vista distintos: ideológico, político e técnico. A postura ideológica se baseia nas crenças, valores e atitudes por meio das quais os indivíduos se posicionam frente às instituições da sociedade existente e imaginam as coisas tal como deveriam ser. A dimensão política refere-se a quem participa e quem deve participar, o que varia com a ótica de centro-direita – limitada aos membros mais proeminentes da coletividade – ou de centro-esquerda –

⁴⁴ Desde o PPA 2004-2007, a participação social é um princípio norteador para o planejamento governamental. Para o PPA 2008-2011, foi criado um grupo interministerial coordenado pela Casa Civil da Presidência da República para tratar da questão.

na qual deve-se dar vez e voz aos sujeitos sociais subalternos que não dispõem das condições adequadas para intervir no processo governamental. Por fim, a dimensão técnica, que presume a participação politicamente neutra, como contribuição positiva que interessa também ao bom funcionamento do Estado e a melhoria do entrosamento Estado – sociedade.

Considerando a dimensão política, os movimentos sociais, as Organizações Não-Governamentais – ONGs e demais associações, representam, um papel importante, pois permitem o aumento do poder social, auxiliando na organização e articulação de demandas de comunidades carentes e trabalhando pela sua valorização.

No entanto, Segundo Dagnino (2002, p. 291) “há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil”. No caso das ONGs, se desloca para o conhecimento específico que provém do vínculo que possuem com determinados setores sociais, fazendo com que muitas ONGs passem a se ver como “representantes da sociedade civil”. Essa representatividade adviria então muito mais de uma coincidência entre os interesses de determinado setor social e os defendidos pelas ONGs do que de uma articulação explícita, ou relação orgânica, entre estas e os portadores destes interesses. Levando este aspecto para o contexto das representações das comunidades remanescentes de quilombos, Sanchez (2004, p. 39) salienta:

Os que de fato se vêem e se autodenominam como tal são principalmente aqueles que tomam parte nos movimentos sociais, que se relacionam com elementos progressistas da Igreja Católica, que militam em partidos de esquerda e que, portanto, fazem parte de um grupo militante mais presente nos debates públicos [...] Para esses, a afirmação de que “somos remanescentes de quilombo” tem um sentido real, cria uma identidade com a questão negra, resgata seu histórico de espoliação, abre espaço para a reivindicação de direitos e dá sentido às suas práticas.

Os militantes enxergam o conceito de quilombo como um elemento aglutinador, capaz de nortear os pleitos considerados cruciais à mudança, proporcionando a sustentação social necessária à afirmação da identidade negra.

Esse deslocamento da noção de representatividade “não é obviamente inocente nem em suas intenções nem em suas conseqüências políticas” (DAGNINO, 2002, p. 291). No caso das ONGs, esse fato também é reforçado pelos governos e pelas agências internacionais, resultando numa crescente identificação entre elas e a sociedade civil.

Em Alcântara, constatou-se que a consciência de remanescente de quilombos pelas comunidades é recente, resultado de visitas e esclarecimentos por parte de entidades ligadas aos movimentos negros como o MABE, o Centro de Cultura Negra do Maranhão – CCN e a Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão – ACONERUQ. Com isso, elas, ao menos, adequaram o seu discurso público ao rótulo jurídico. Como consequência, tais organizações são consideradas, mesmo que de forma não unânime, como representantes das comunidades perante o Governo Federal.

Entretanto, como será visto mais adiante, esta consciência por parte das comunidades tem um caráter instrumental, na medida em que tiveram conhecimento dos benefícios e garantias que tal denominação pode trazer.

De qualquer forma, o GEI representou uma iniciativa estatal para ampliar essa representação social, oferecendo uma nova oportunidade política para que antigos e novos sujeitos participassem da tomada de decisão. Contudo, conforme afirma Putnam (1996, p. 191), “o contexto e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições” e, devido ao conflito provocado pelos problemas ocorridos na implantação do CLA e ao movimento pela regularização fundiária do território quilombola, o GEI encontrou um cenário com uma sólida mobilização da sociedade civil contra o projeto de implantação do Centro Espacial de Alcântara.

Com a garantia do direito à terra estabelecida na CF de 1988 e no Decreto 4.887 de 2003 aos remanescentes de quilombos, ocorreu uma maior coesão dos grupos sociais envolvidos com a causa de Alcântara, que passaram a defender interesses mais comunitários, baseados na identidade étnica, na regularização fundiária e contra uma política de modernização considerada como imposta pelo Estado.

Neste contexto, está um aspecto importante no contencioso de Alcântara. As organizações ligadas à defesa dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos, como a ACONERUQ, a Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – CONAQ – e o CCN, aliados ao MABE – foram as entidades que tomaram a frente das negociações com o GEI-Alcântara, fortalecidos pela questão do direito étnico, em detrimento, por exemplo, do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Alcântara – STTR, organização que conduziu boa parte do processo de negociação com a Aeronáutica na década

de 90, quando as comunidades se apresentavam como pequenos produtores rurais. Sobre essa “substituição” nas negociações, cabe ser feita uma análise para uma melhor compreensão.

Fortalecidas com a Constituição Federal de 1988, as comunidades negras rurais quilombolas vieram se organizando ao longo dos anos. No ano de 1996, elas decidiram levar a mobilização pela regularização de suas terras do âmbito regional para o nacional, constituindo a CONAQ, que engloba, além de representantes de diversas comunidades quilombolas do país e entidades do movimento negro, organizações ligadas à questão rural.

No Maranhão, com o objetivo de se organizar para lutar pelo direito à terra e se fortalecer politicamente, os quilombolas do Maranhão fundaram, em 1997, a ACONERUQ que, em 2007, possuía 423 comunidades maranhenses vinculadas.

Em 1999, foi realizado no município o “Seminário Alcântara: A Base Espacial e os Impasses Sociais”, considerado o “marco da retomada da mobilização dos agentes sociais afetados mais como trabalhadores rurais, mas também como remanescentes de quilombos” (ALMEIDA, 2006, p. 56). A partir deste evento, ocorreu a consolidação de uma mudança significativa na representação das comunidades de Alcântara, marcado, também, pela criação do MABE, que tinha o objetivo de unir as comunidades do território de Alcântara na defesa de seus direitos face os danos sócio-ambientais provocados pela implantação do CLA.

A partir daquele evento, as negociações com o Ministério da Aeronáutica, gradativamente passaram a ser lideradas pelas entidades sociais ligadas ao movimento negro e pelo MABE.

Segundo Almeida (2006) a condução formal das mobilizações pelo STTR não foi vista como contradizendo a afirmação pública e coletiva das comunidades remanescentes de quilombos. Na sua atuação, estaria “implícita” uma distinção entre identidade e ocupação, que não é vivida como contraditória ou incongruente, pois ambas referem-se às mesmas pessoas. O autor ainda afirma que se estava diante de uma “combinação de fatores em que laços primordiais e permanentes, em termos históricos, articulam-se com expressões jurídicas contingentes” e que essa mudança não foi motivada por nenhuma estratégia “instrumentalista” do grupo visando obter ganhos materiais e simbólicos (ALMEIDA, 2006, p. 177).

Neste âmbito, é interessante a observação de Arruti (2002 apud ROSA, 2006, p. 27) quando salienta que, até a década de 80, os movimentos negros brasileiros também só haviam

assumido o termo quilombo como uma espécie de “acervo simbólico para suas lutas urbanas, sem maiores conseqüências sobre sua histórica falta de atenção ao mundo rural”, o que levava às comunidades negras rurais a se aproximar das questões indígenas.

Com o artigo 68 da CF de 1988, diversas comunidades negras, tanto na zona rural quanto urbana, passaram a identificar-se como remanescentes de quilombo quando perceberam que “tal identidade poderia lhes trazer benefícios no contexto dos conflitos que estavam vivendo” (SANCHEZ, 2004, p. 16).

Portanto, tal afirmação contraria a visão de Almeida quanto ao caráter não-instrumentalista da mudança. Inclusive, o próprio autor cita em seu laudo a fala de um cidadão de Alcântara, na qual ele salienta que no município, “todo mundo está querendo ser designado como preto” (ALMEIDA, 2006, p. 94), referindo-se à descendência da população dos quilombos, as mais abrangentes do município.

A autodenominação como remanescente de quilombos proporciona ganhos políticos, jurídicos e econômicos. Um ganho político, na medida em que promove uma maior sensibilização da sociedade devido ao seu simbolismo e diferencial, que remete à tradição cultural. Como coloca Sanchez (2004, p. 17), “não importa tanto a identidade enquanto resgate de lembranças e práticas colocadas no passado, mas sim, a construção da identidade no instante oportuno do conflito, no tempo da política”. Tal afirmação se traduz nas palavras de lideranças locais conforme abaixo:

“Ser remanescente de quilombos traz segurança, força para lutar contra o remanejamento” (Dona Leandra, da agrovila de Pepital).

“Ser remanescente traz vantagens, pois existem projetos específicos e maior representatividade para as demandas das comunidades” (João Batista, da agrovila de Espera).

“A identidade quilombola é importante para “saberem de onde vem e, também, pelos benefícios decorrentes” (Geuza, da agrovila de Só Assim e representante da Igreja Católica).

“No início, se uniram pela identidade étnica devido a descendência, mas perceberam posteriormente que tal fato as fortaleciam politicamente” (Marleni, da Associação da 3ª Idade).

A identidade de remanescente de quilombos traz um ganho jurídico, pois o movimento está embasado constitucionalmente. Como a questão do direito à terra é mais complexa e insegura, as comunidades acatam tal denominação com o objetivo de garantir de forma mais

rápida a propriedade da terra, por mais que o título seja coletivo, em nome de uma associação escolhida, e não particular.

Por fim, em termos de ganhos econômicos, as comunidades passam a ser objeto de políticas públicas específicas e são mais visadas para receber apoio ou financiamentos nacionais ou internacionais. Neste sentido, o representante do CCN entrevistado afirmou que o reconhecimento como remanescente de quilombos é importante “para receber recursos”, ressaltando que a FCP local chegou a reconhecer comunidades até mesmo sem visitá-la *in loco*. Citou, ainda, que algumas comunidades foram reconhecidas como remanescentes de quilombos para garantir o direito à terra.

Portanto, pelos depoimentos apresentados, conclui-se que existe uma consciência clara do termo “remanescente de quilombos” e dos benefícios que podem ser conquistados com o reconhecimento como tal. Assim, a defesa da etnicidade também é uma estratégia voltada para a manutenção do território e a defesa do estoque de recursos naturais imprescindíveis para a reprodução física e social das comunidades.

O direito à titulação das terras aos remanescentes de quilombos é uma reivindicação que entra em conflito com a construção do CEA, o que “casou” com o projeto político de entidades como o MABE e o STTR, que baseiam sua luta contra a construção do CEA/CLA e enxergaram na identidade “quilombola” uma forma de se fortalecerem.

Por meio do direito étnico, as entidades representativas das comunidades de Alcântara se uniram no campo político. Assim, foi instituído o Fórum em Defesa do Território Étnico de Alcântara onde as entidades da sociedade civil se congregaram e que tinha o objetivo de dar mais força e legitimidade às suas demandas. Dele faziam parte, além das entidades ligadas ao movimento negro já citadas, o Centro pela Moradia e Contra Despejos – COHRE, a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar – FETRAF, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, o STTR, políticos, antropólogos, religiosos, entre outras. Como confirmou o representante do MABE, “a identidade quilombola reuniu as forças das diversas entidades envolvidas na questão de Alcântara”.

Como percebe-se na composição do Fórum, na busca por aumentar o controle social e adquirir poder político suficiente para constranger as autoridades públicas, e promover o que

Gramsci e Althüsser chamam de “contra-hegemonia”,⁴⁵ uma diversidade de instituições, principalmente, ligadas ao direito à terra, se reuniu em torno da identidade étnica.

Contudo, essa mobilização não é constante. Segundo o ex-representante do Fórum DLIS a mobilização das entidades é sempre “reativa a um fato”, afirmação com a qual o representante MABE, concorda ao reclamar que as organizações da sociedade civil de abrangência nacional “só aparecem quando ocorre um problema”.

De qualquer maneira, a mobilização social das entidades possui um propósito claro que vem sendo difundido nas comunidades de forma direta e constante ao longo do tempo – o direito étnico à terra. E, segundo Toro (1997) tal propósito deve se apresentar como um horizonte atrativo, um imaginário “convocante” que sintetize de uma forma atraente e válida os grandes objetivos que se busca alcançar e que estabeleça critérios para orientar a atuação e para identificar alternativas de ações.

A terra para os remanescentes de quilombos significa a permanência no território, mas não é condição exclusiva para a existência do grupo. Isso significa continuar com “referências simbólicas importantes à consolidação do imaginário coletivo” (LEITE, 2000, p. 345).

Diante deste quadro, o GEI-Alcântara precisava, por meio do diálogo, eliminar as causas básicas do impasse e tentar substituir as relações de desconfiança – considerada, segundo o questionário, o principal fator prejudicial ao consenso – por ações colaborativas em prol de um macro objetivo comum.

Mas a habilidade do GEI em mobilizar a população foi muito frágil, não conseguindo o apoio político das comunidades e nem o consenso com as entidades da sociedade civil para a viabilização do CEA, o que demonstra que o Estado não conseguiu valer sua autonomia no processo de negociação. Isso se explica por algumas razões.

Todas as partes têm de entrar neste processo com claras metas de conciliação, algo que é muito difícil em situações onde houve confrontações e danos irreparáveis a um ou mais grupos, principalmente, no que diz respeito a terras ou identidades⁴⁶. Negociações deste tipo são difíceis e longas, pois envolvem interesses antagônicos, o que é agravado pela

⁴⁵ Gramsci, assim como Althüsser, propõe a “contra-hegemonia” para fazer frente às classes dominantes presentes no aparelho do Estado. (Carnoy, 1996, p. 100)

⁴⁶ Ver LITTLE (2001).

heterogeneidade da sociedade civil, assim como, dos agentes do Estado, com distintas interpretações sobre sua ação social e, também, com diversos efeitos políticos.

Neste cenário, alcançar o consenso, isto é, “a escolha e construção de um interesse compartilhado, mas que permanece sendo de cada um de nós” (TORO, 1997, p. 36), é bastante difícil. Colocar as divergências de lado para se chegar a um acordo em prol de uma idéia exige muita negociação, paciência e estratégia.

Em um ambiente no qual existe uma certa intransigência entre os principais atores envolvidos, a demora em se chegar ao consenso acaba prejudicando aqueles que seriam os reais beneficiários. Em Alcântara, nas palavras de alguns representantes da sociedade civil, a ideologia de alguns integrantes do Fórum dificultam a realização de objetivos práticos, prejudicando as comunidades, acrescentando que algumas entidades querem apenas manter a sua importância política.

As entidades relacionadas às comunidades remanescentes de quilombos como a ACONERUQ, a CONAQ, o CCN e o MABE, fora as contribuições à formatação do ACT, geralmente, concentraram-se na afirmação da “identidade étnica” e nos direitos decorrentes ou simplesmente a protestar, principalmente, quanto à possibilidade de novos deslocamentos, mesmo após a AEB garantir, apesar das dificuldades no georeferenciamento, que tal fato não ocorreria, de compromissos assumidos nas negociações ou da realização das ações constantes do ACT, perdendo a oportunidade de apresentar propostas ou contribuir com melhorias ao processo. Este fato corrobora com Tatagiba (2002, p. 92), que assinala que a boa parte dos estudos aponta a “baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos espaços públicos”, sugerindo que essa participação assume contornos “mais reativos que propositivos”.

Sobre esse aspecto, é interessante ressaltar que, segundo os representantes da Igreja Católica e do Fórum DLIS, os vários membros da sociedade civil, que tinham participação no Comitê Gestor Local, permaneceram passivos durante as reuniões do Comitê, inclusive eles mesmos. Este fato representa uma contradição tendo em vista que sempre pleiteavam que o governo promovesse políticas para Alcântara e, quando a oportunidade de conseguirem benefícios para as comunidades aparece, a atuação das entidades é tímida.

Essa postura demonstra que algumas entidades da sociedade civil, apesar de terem como fundamento o direito das comunidades de Alcântara, preocupavam-se mais em apresentar seu

discurso político, a sua contrariedade quanto a qualquer proposta governamental que visasse expandir o Programa Espacial para fora dos limites do CLA, do que apresentar alternativas para a expansão do CEA com a obtenção de benefícios para o Município.

Por mais que os representantes da sociedade civil por diversas vezes tenham manifestado que não tinham nenhuma hostilidade contra a presença do Centro de Lançamento de Alcântara e que almejavam somente uma forma mais justa do CLA se relacionar com a população⁴⁷, o posicionamento de algumas entidades nas negociações foi o de, freqüentemente, semear o confronto como a única alternativa no campo político, caracterizando a expansão do CEA como uma ameaça às comunidades quilombolas.

Outro ponto que caracteriza o posicionamento das representações da sociedade civil diz respeito à proposta final apresentada pela AEB. Mesmo com uma redução de 77% da área inicial de 62 mil hectares e a resposta a todas as suas perguntas, as representações da sociedade civil consideraram insuficientes as informações recebidas e solicitaram um prazo significativamente longo para analisar a proposta em reuniões com as comunidades. Cabe ressaltar, que as representações da sociedade civil impediram a participação de técnicos da AEB para prestar esclarecimentos e tirar as dúvidas que porventura surgissem nessas reuniões.

Essas ações demonstram a estratégia de manter o confronto e não cooperar adotada pelas entidades, baseada no objetivo de titular todo o território para, posteriormente, negociar com o governo. E “é muito difícil construir novos relacionamentos sociais e mecanismos de articulação entre atores que atuam partindo de um conceito de político como a luta permanente e o confronto” (JARA, 1998, p. 232).

Isto exposto, entende-se que tais entidades utilizavam o espaço das reuniões para o seu fortalecimento político, em vez de buscar o consenso com o Estado.

A defesa das comunidades quilombolas é absolutamente legítima, não só pelo aspecto legal envolvido, mas como componente político em um ambiente democrático. Conforme afirma Touraine (1996), movimento social e democracia são “indissociáveis”. Somente em sociedades democráticas, os movimentos sociais podem, politicamente, procurar o bem comum e, ao mesmo tempo, defender interesses particulares.

⁴⁷ Comissão de Direitos Humanos - Relatório - Alcântara-MA. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/4legis/br/cdhcf/alcantara.html>> Acesso em 15 set. 2007.

Entretanto, a intransigência das entidades mais atuantes prejudicou o papel das representações da sociedade civil como agentes de democratização e até como movimentos sociais⁴⁸. Em relatórios de reuniões promovidas pelo GEI e pelo Subgrupo de Regularização Fundiária para apresentar o seu plano de ação em algumas comunidades de Alcântara, nas quais participaram diversas entidades integrantes do Fórum em Defesa de Alcântara, estas afirmaram que iriam “lutar em todas as instâncias” para impedir as ampliações do CEA, exigindo que a expansão ocorresse dentro da área já ocupada pelo CLA. Contudo, já haviam sido informados da inviabilidade de tal proposta, tendo em vista haver planos para a área e a necessidade de diferenciar as áreas comerciais binacionais e a área militar do CLA.

Considerando que este pleito das comunidades fosse possível, isto é, que o CEA fosse construído dentro da área do CLA, qual seria a motivação do governo para realizar melhorias em Alcântara? Este fato, portanto, também exemplifica a estratégia de manter o confronto, que não corresponde às expectativas manifestadas nos depoimentos das lideranças das agrovilas, que acreditam que o CEA pode ser compatibilizado com o direito dos remanescentes de quilombos, desde que respeitadas as características e demandas das comunidades.

Outro ponto a ser ressaltado foi no campo operacional, pois, segundo o Relatório do CENDSA, algumas ações tiveram problemas na execução devido à dificuldade das organizações locais da sociedade civil não conseguirem apresentar os requisitos necessários para estabelecer convênios e receber recursos do Estado, o que reforça a necessidade do governo em lhes dar apoio e orientação para que possam se aperfeiçoar e se habilitar a tais parcerias.

Não foi considerada pelo GEI, também, a necessidade de desenvolvimento de novos atores, isto é, dotar novos sujeitos de poder político e capacidade técnica para compreender as propostas, poder argumentar e contribuir com as discussões, qualificando-os de forma a ampliar a participação das comunidades de Alcântara e obter mais opiniões que pudessem agregar ao processo, tornando a discussão sobre seu futuro mais democrática. De acordo com Putnam (1993), a sociedade civil será tanto mais democrática quanto maior for o capital social existente na sociedade, quanto maior for o número de associações representativas da

⁴⁸ “Só existe movimento social se a ação coletiva tem objetivos sociais, isto é, reconhece valores ou interesses gerais da sociedade e, por conseguinte, não reduz a vida política ao confronto de campos ou classes...” (TOURAINÉ, 1996, p. 85)

sociedade civil existentes nessa sociedade. Dagnino (2002, p. 290) acrescenta que “quanto maior a representatividade, maiores as chances de uma partilha efetiva do poder na negociação com o Estado”.

Isso é consequência da limitação da participação de um contingente maior de pessoas da população local, mesmo que o GEI, e principalmente, o Subgrupo de Regularização Fundiária tenham realizado reuniões em Alcântara. Praticamente todas as reuniões ocorreram em Brasília e a população local só teve contato com o Grupo na fase de elaboração do Plano de Ação, do ACT e quando se precisava apresentar uma proposta governamental. Pela concepção centralizada do GEI, não era possível que seus representantes se deslocassem constantemente para Alcântara para discutir com lideranças das comunidades e apresentar esclarecimentos que viabilizassem o desenvolvimento de um projeto participativo efetivo, uma vez que tinham outras atribuições e ações em seus respectivos órgãos.

Essa distância física do Grupo com as comunidades se explica, portanto, por motivos logísticos e operacionais, mas prejudicou o estreitamento deste relacionamento que possibilitaria reduzir as incertezas existentes, o que favorecia às organizações da sociedade civil organizadas, que não necessariamente representavam os interesses de todos os setores da população local⁴⁹.

A distância do Estado possibilita que as entidades sociais mais atuantes em Alcântara concentrem as decisões locais e aproveitem o fato para fazerem valer suas próprias agendas nas relações com a esfera governamental, tornando a participação das comunidades passiva, o que parece ser uma característica dos processos participativos promovidos pelo Estado⁵⁰.

Talvez isso se explique por razões históricas, comuns no processo de participação social no Brasil. De acordo com Rosebaum (1978 apud GRAU, 1998, p. 109) a prática da participação cidadã nos processos administrativos demonstrou, já no final da década de 70, ser um “fracasso em promover um pluralismo ativo entre os referidos interesses”, mesmo quando o Estado a assume como um objetivo expresso, pois as audiências só atraem representantes de interesses organizados que já tinham participação ativa no contexto, representantes de outros órgãos e outras pessoas com altos níveis de educação.

⁴⁹ Nas entrevistas em Alcântara, algumas entidades e lideranças salientaram que “algumas ações dos movimentos prejudicam as comunidades” – não se estendendo sobre quais seriam elas e porque se permite que continuem ocorrendo –, ou que as entidades “não apresentam resultados para as comunidades, somente para elas próprias”.

⁵⁰ Ver DREIFUSS (1993); FALEIROS (1997).

Essa assimetria é fortalecida pela própria resistência à participação pelos sujeitos sociais que raciocinam em termos dos custos e benefícios dessa participação. Neste sentido, existem os custos de oportunidade da participação dos moradores de Alcântara, pois teriam de se locomover de suas comunidades e deixar de trabalhar na agricultura ou em outras atividades que garantiam seu sustento. Para que os indivíduos pudessem participar das discussões e decisões sociais é necessário, em primeiro lugar, garantir as condições de sua existência, como comer, beber, ter moradia, entre outros.

Assim, o Estado deveria reduzir o custo da participação, o que os órgãos do GEI, em parceria com a prefeitura local, buscaram fazer, oferecendo transporte e alimentação. Mesmo assim, nas poucas reuniões em que foi possível a participação de uma gama maior de cidadãos alcantarenses, sua participação foi tímida e passiva, dando espaço para as entidades que normalmente já se apresentavam como suas interlocutoras. Esse aspecto dava margem para a possibilidade das organizações representativas da sociedade apresentarem suas próprias opiniões que, conforme já dito, nem sempre refletiam o que as comunidades pensavam.

Segundo a liderança da agrovila de Peru, por exemplo, as entidades não faziam reuniões prévias com as comunidades antes das reuniões com o governo e, também, nem quando retornavam. Ela afirma que a reunião das entidades ocorria com somente algumas pessoas, normalmente “as mais alinhadas com o movimento ou o partido”. Esta última afirmação foi verificada em outras agrovilas, cujas lideranças demonstraram uma proximidade das opiniões com as entidades e que afirmaram que estas faziam reuniões explicativas sobre as negociações com o governo. A questão neste contexto é que nesses encontros, pelo falto de serem feitas sem a presença governamental, existe a grande tendência de serem norteados pela visão e discurso das entidades.

Diante do exposto, o GEI ou simplesmente “aceitou” a liderança de determinadas entidades sociais, relegando outras associações e a população local a um papel secundário; ou foi imposto a isso, como nas situações já descritas nas quais os integrantes do GEI foram “impedidos” por representantes da sociedade civil de participar de reuniões que elas promoviam com as comunidades que envolvessem, por exemplo, as propostas apresentadas pela AEB para a expansão do CEA. É possível que esta situação tenha sido aceita pelos órgãos governamentais para não agravar o conflito e evitar desgastes políticos. Como consequência, não se percebeu naquelas reuniões um ambiente de cooperação com o projeto por parte da população local.

Um aspecto também bastante salientado por lideranças locais foi a ausência de esclarecimentos diretos sobre o CEA pela AEB. Este fato acarreta na manutenção de uma série de dúvidas e, em grau maior, da desconfiança quanto ao processo, o que, conseqüentemente, fortalece o discurso contrário ao CEA e dificulta o consenso.

Em outra frente, devido ao fato do GEI não ter elaborado uma estratégia para a sua atuação política junto aos grupos de poder locais, não conseguiu se aproximar deles para tentar negociar a construção de um projeto conjunto. Um comentário interessante de um representante do STTR, similar ao da Associação da 3ª Idade, foi que faltou ao governo negociar de forma mais efetiva e próxima com as entidades locais sobre como e onde fazer as ações para Alcântara. Com isso, entende-se que se elas pudessem ser identificadas pelas comunidades como responsáveis pelas ações, aumentando a sua influência no município, as chances de um consenso seriam maiores.

3.4 O GEI-ALCÂNTARA COMO ESPAÇO PÚBLICO DEMOCRÁTICO

A expansão do PNAE pode trazer grandes benefícios ao país, sejam eles de ordem econômica, provenientes da receita com a comercialização dos sítios de lançamento com outros países, do desenvolvimento de artefatos e tecnologias aeroespaciais; de serviços, como o de comunicações e de monitoramento ambiental; ou social, traduzidos na geração de empregos e de uma melhor qualificação educacional e profissional.

A vantagem competitiva que Alcântara proporciona em relação a outros centros de lançamento no mundo é um diferencial significativo que auxilia na consecução de parcerias com outros países para o lançamento de foguetes e satélites. Neste sentido, o Estado Brasileiro tem que garantir as contrapartidas tecnológicas e a formação de capital intelectual local que permita apoiar o desenvolvimento nacional. Desta forma, o Estado brasileiro pode se colocar no caminho para se consolidar como uma referência no setor aeroespacial e aumentar a sua influência no contexto político e econômico internacional.

Contudo, para garantir o bom andamento do programa, o Estado precisa garantir que a população de Alcântara e, porque não dizer também, as dos municípios adjacentes, sejam beneficiadas com o programa espacial, sem que percam suas características sócio-culturais e o acesso aos seus meios de sobrevivência. Além disso, há a desconfiança das comunidades de

Alcântara, bem como, de entidades da sociedade civil e de organismos internacionais quanto à forma que o Governo Brasileiro, representado pela AEB, pretendia conduzir o processo de expansão do Centro Espacial, devido ao histórico negativo de remanejamento de famílias ocorrido na implantação do CLA.

Portanto, o Estado precisaria elaborar sua estratégia de atuação considerando essas condicionantes – a construção de uma vantagem competitiva internacional, o respeito aos aspectos sócio-culturais, econômicos e políticos e a desconfiança da sociedade civil –, corroborando com a afirmação de Skocpol (1999, p. 8) de que Estados se posicionam na “interseção entre a ordem sociopolítica doméstica e as relações transnacionais dentro das quais eles manobram para sobreviver e adquirir vantagens em relação a outros Estados”.

A estratégia do Estado brasileiro para Alcântara foi a de instituir o GEI com o objetivo de articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do Município, além de propiciar as condições adequadas à eficiente condução do Programa Nacional de Atividades Espaciais e ao desenvolvimento das comunidades locais, respeitando suas peculiaridades étnicas e sócio-culturais.

A partir da sua criação, o GEI tornou-se uma estrutura temporária⁵¹ de oportunidades políticas no âmbito estatal que visava permitir a participação, mediação e articulação entre os atores envolvidos – órgãos federais, o governo do Estado do Maranhão, a Prefeitura de Alcântara e representações da sociedade civil –, com o objetivo de elaborar um planejamento conjunto para a implementação de políticas públicas para Alcântara. Portanto, ele vem ao encontro das premissas estabelecidas na Agenda 21 e na concepção do desenvolvimento sustentável no que diz respeito à instituição de espaços públicos para o levantamento e discussão das demandas das comunidades locais, possibilitando a manifestação de organizações sociais correlatas e pesquisadores relacionados à temática.

Assim, o desafio em Alcântara pode ser traduzido na busca por um modelo futuro particular e único, promovendo o equilíbrio entre o pensamento racional e científico decorrente da modernização proporcionada pelo Programa Espacial e a liberdade das comunidades remanescentes de quilombo locais de atuarem como sujeitos para a preservação da sua tradição cultural, fortalecidas pelo direito constitucional à terra.

⁵¹ O GEI-Alcântara encerrou suas atividades em 31 de agosto de 2005.

Trata-se de um desafio complexo que necessita de muita discussão e negociação para ser superado. Neste contexto, é necessário analisar a instituição do GEI como espaço público democrático com o fim de promover a participação social e a cooperação entre os diversos agentes envolvidos.

Historicamente, os processos de participação patrocinados pelo Estado surgem após problemas decorrentes do projeto de desenvolvimento. E em Alcântara, a situação não foi diferente. A mobilização governamental para propor políticas para o município foi uma tentativa de minimizar os problemas sociais ocasionados quando da instalação do CLA e negociar com a sociedade para conciliar o direito étnico à terra com o processo de desenvolvimento do CEA continuasse. De qualquer forma, houve a iniciativa e é importante entender as suas características.

Espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil “representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente” (DAGNINO, 2002, p. 300).

A democracia, segundo Touraine (1996), é um conjunto de garantias e procedimentos que orientam o estabelecimento de relações entre a unidade do poder legítimo (Estado) e a pluralidade dos atores sociais (sociedade civil). O autor adiciona que o que define a democracia é, antes de tudo, o “respeito pelos projetos individuais e coletivos, que combinam a afirmação de uma liberdade pessoal com o direito de identificação com uma coletividade social, nacional ou religiosa particular” (TOURAINÉ, 1996, p. 26), o que promove a cidadania e comanda a formação de demandas democráticas.

Para que um espaço público seja realmente eficaz como instrumento para o fortalecimento da democracia e facilite a cooperação entre seus participantes, o pressuposto é que os sujeitos possam ter liberdade para manifestar suas opiniões e posicionamentos para subsidiar o processo decisório. Isto porque as visões acerca do que é o bem comum variam bastante na sociedade. Como afirma Schumpeter (1942, p. 251), “o bem comum está destinado a significar coisas diferentes para pessoas diferentes”.

Para que as propostas para Alcântara proporcionem o bem-estar para a sua população, elas devem, pelo menos, evitar a concentração dos investimentos na estrutura do CEA/CLA,

de forma a irradiar melhorias e benfeitorias para as comunidades, e buscar repartir os produtos e serviços provenientes da estrutura prevista para o Centro Espacial.

O GEI não tinha o poder deliberativo sobre o peso relativo de cada uma dessas duas variáveis, uma vez que existem instâncias políticas superiores que tomariam tal decisão. Contudo, cabia a ele discutir e formular as propostas entre seus integrantes e, principalmente, com a sociedade civil, para preparar o caminho para que tal objetivo seja atingido e buscar garantir o respaldo político para a sua implementação.

Diante do exposto, cabe analisar o GEI como um espaço público democrático. Na opinião de 70% dos agentes governamentais que responderam ao questionário e de todos os representantes da sociedade civil entrevistados, inclusive os mais ferrenhos defensores da causa quilombola, o Grupo foi democrático, pois possibilitou às comunidades e de Alcântara a apresentarem suas demandas e propostas; a discutirem de maneira igualitária as proposições dos órgãos federais; e a ouvirem esclarecimentos sobre o Programa Espacial Brasileiro e os planos da AEB para a expansão dos sítios de lançamento, inclusive auxiliando na sua formatação. O Grupo também ouviu a opinião de pesquisadores e autoridades e realizou visitas *in loco*, para elaborar o diagnóstico da situação em Alcântara e possibilitou a participação de entidades sociais tanto na formulação quanto no monitoramento das ações propostas, bem como envolveu diversos órgãos governamentais na elaboração do plano de ação para Alcântara.

Com esse método de trabalho, pretendeu demonstrar à população local e às suas entidades representantes que o governo tinha se mobilizado para ouvir as demandas e apresentar propostas mais amplas, articuladas, organizadas e sem impactos negativos, e mediante isso, aumentar a sua legitimidade perante a sociedade e criar um ambiente propício à implantação do CEA.

Contudo, o caráter democrático do GEI foi prejudicado, pois a participação social ocorreu com limitações. As comunidades não poderiam transformar seu meio ambiente da forma que desejassem, pois deveriam considerar um cenário que envolvesse a implantação do CEA. E, também, as reuniões do GEI que envolveram um maior contingente de indivíduos das comunidades locais foram muito poucas com pouco tempo para a apresentação dos órgãos governamentais, o que restringiu a possibilidade de que mais pessoas recebessem mais esclarecimentos dos órgãos governamentais e apresentassem seus questionamentos.

Outro ponto problemático foi a falta de comunicação direta com as comunidades que faz com que perdure, por exemplo, a percepção de que o CLA e o CEA são a mesma coisa, tema que foi amplamente debatido e esclarecido nas reuniões do grupo com as entidades da sociedade civil, mas que não chegam à população. Por isso, entendem que o relacionamento com o CEA será tão restritivo quanto o vigente com o CLA.

Com isso, o papel das organizações da sociedade civil ganhou mais força, pois eram sempre as mais presentes e atuantes nas reuniões com o Grupo. E tinham uma certa legitimidade para atuar como suas representantes das comunidades, principalmente o MABE, ACONERUQ, CCN e, também, o STTR, pois atuaram nas comunidades para elevar a conscientização da identidade quilombola e os benefícios dela decorrentes.

Sua mobilização, fundamentada no direito étnico e na possibilidade de novos deslocamentos de comunidades locais, proporcionou o fortalecimento político necessário para impelir o Estado a negociar cada passo que quisesse empreender para a expansão do CEA, até porque eles conseguiram respaldo jurídico para suas ações. Sobre esse contexto, Touraine (1996, p. 37) afirma que:

A vida política é feita da oposição entre decisões políticas e jurídicas que favorecem os grupos dominantes e o apelo à determinada moral social que defende os interesses dos dominados ou minorias e é escutado porque contribui também para a interação social.

Essa afirmação não corresponde muito à realidade brasileira recente na qual a esfera jurídica e constitucional tem oferecido garantias e direitos às minorias como os negros e índios. A garantia ao território concedida às comunidades remanescentes de quilombos pela Constituição Federal é fruto do esforço de articulação do movimento negro, o que promoveu o fortalecimento do discurso relacionado à identidade étnica e o “surgimento” constante de diversas comunidades que antes não se denominavam como tal.

Em 2002, 743 comunidades quilombolas haviam sido identificadas e reconhecidas. De 2003 a 2007, foram mapeadas 3.524 comunidades quilombolas, o que representa um crescimento expressivo de localidades autodefinidas quilombolas⁵². Isto é, o número de comunidades quintuplicou no período. Assim, quando se ressalta o “surgimento” de populações remanescentes de quilombos, não significa dizer que tais populações não existiam,

⁵² Disponível em http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir/copy_of_acoes/. Acesso em: 5 jan. 2008.

mas que simplesmente muitas delas não se reconheciam como tal, pois não havia vantagens nisso, o que mudou com o artigo 68 da CF de 1988.

Neste sentido, as entidades sociais ligadas ao movimento negro têm um papel fundamental em dotar com um discurso jurídico, pelo menos, aqueles que têm as mesmas características dos quilombolas, mas que não se denominam como tal, principalmente por não disporem de organização e meios para a formulação de um discurso articulado nos mesmo termos⁵³. Com isso, aumentam o poder de mobilização que proporciona o reconhecimento como sujeito político e de direito na esfera pública e permite que se assumam posições de desafio e enfrentamento.

Essa é uma variável relevante na negociação entre Estado e sociedade e que influenciou diretamente nos trabalhos do GEI-Alcântara.

Pelo menos, o GEI partiu da premissa que o processo participativo deveria buscar a integração entre os benefícios e valores modernos que serão trazidos com o Programa Espacial com o respeito à cultura e à tradição das comunidades locais.

Contudo, a evolução do processo participativo passa pela “conscientização, organização e capacitação contínua e crescente da população ante a sua realidade concreta” (SOUZA, 1987, p. 84). Esse trabalho foi bem melhor realizado pelas organizações sociais locais do que pelos agentes governamentais envolvidos no Grupo, trabalho prejudicado também pela ausência de coesão interna do GEI. Como afirma a liderança da agrovila de Peru, “você só entende quando participa”.

Como resultado, prevaleceu uma visão com um viés unilateral, proporcionado pelas entidades sociais, o que impediu a construção de um ambiente colaborativo, pois a desconfiança quanto às ações governamentais permaneceu. Além disso, as ações propostas tiveram pouco impacto e percepção na população local, o que ajudou na manutenção das resistências.

Portanto, a motivação para proporcionar uma cooperação voluntária por parte da população só surgiria se houvesse uma boa perspectiva de geração dos resultados esperados, o

⁵³ Arruti (2006, p. 45), denomina isso como processo de “nomenclatura”, que consiste no movimento de instituição de uma categoria jurídica ou administrativa que, englobando uma população heterogênea com base em determinadas características comuns, a institui como um sujeito de direitos e deveres coletivos e comum um objeto de ação do Estado.

que não havia em Alcântara. De acordo com a liderança da agrovila de Cajueiro, as pessoas iam a reuniões com o Governo, mas “desmotivavam-se por não verem resultados”.

Diante do exposto, não pode-se dizer que o processo participativo formatado pelo GEI foi totalmente instrumental, pois apesar de objetivar conseguir apoio da população para a viabilização do CEA, as demandas da população foram ouvidas e elas tiveram participação nas decisões do Grupo, mesmo que de forma limitada, na formulação de um conjunto de ações para o município. Além disso, buscou o compromisso e os recursos para sua execução e monitorou os resultados.

Por isso, apesar das deficiências já citadas, o GEI-Alcântara parece ter sido o espaço institucional adequado para “retomar” as negociações em Alcântara, afirmação compartilhada por todos os integrantes do Grupo e, a despeito das divergências internas ocorridas no GEI, e, também, pelas entidades da sociedade civil que participaram do processo. A representante da Associação Beneficente da 3ª Idade ressaltou que com o GEI, ganhou “credibilidade e espaço”. Já o representante do MABE disse que o GEI foi importante, acima de tudo, para dar visibilidade para a questão de Alcântara e retomar as negociações.

Porém, apesar de alguns avanços, não obteve sucesso na promoção do consenso, consequência da dificuldade em criar um ambiente colaborativo, bem como, não conseguiu desenvolver um plano que promovesse o desenvolvimento sustentável do município. Talvez por isso, quando perguntados sobre quem deveria dar continuidade às ações em Alcântara, nenhum representante da sociedade civil manifestou que o processo deveria ser capitaneado por um novo GEI.

Enfim, existe um longo caminho a ser percorrido para que seja alcançada a cooperação das comunidades e suas representações. Precisa ser desenvolvido um bom estoque de capital social, baseado no restabelecimento da confiança entre Estado e sociedade civil, mediante um processo contínuo de ações recíprocas entre ambos, principalmente, as que promovam a qualificação técnica e política para formular políticas públicas, que permitam a partilha efetiva do poder em benefício do desenvolvimento local.

CONCLUSÃO

A construção de um cenário envolve a análise de diversas variáveis no presente e como elas deverão se comportar no futuro mediante a realização de determinadas ações e interações entre elas ou a ocorrência de determinados fatos e acontecimentos. Isso permite uma visualização do que o futuro poderá vir a ser se atuarmos para lhe dar as condições necessárias para que ele seja o mais bem sucedido possível e benéfico a todos.

Quando se inclui nesse cenário a implementação de um projeto voltado ao desenvolvimento sustentável, é necessário, inicialmente, a promoção de um ambiente democrático que garanta a efetiva participação dos cidadãos no planejamento e na tomada de decisão. Desta forma, fortalece-se a matéria política perante a técnica na concepção do desenho das políticas públicas estabelecendo-se a necessária parceria com a sociedade para a sua implementação em vez de deixar a cargo somente de um aparelho burocrático hierarquizado e especializado.

Ao estabelecer essa meta para Alcântara, o Estado Brasileiro parece ter adotado o conceito do desenvolvimento sustentável mais como uma premissa politicamente correta do que como uma meta efetivamente a ser atingida. Isto porque alguns problemas precisavam ser equacionados antes que se pensasse em um projeto nesse sentido.

Certamente o mais importante deles é a necessidade de conciliação do direito de propriedade da terra aos remanescentes de quilombos e do dever do Estado em promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. Para isso, um processo de negociação precisava ser aberto, no qual o diálogo fosse constante, transparente e com o estabelecimento e cumprimento mútuo de compromissos.

Esse objetivo foi dificultado devido ao fato de que durante todo o processo de implantação do CLA, na década de 80, a sociedade civil de Alcântara foi alijada do processo decisório e viu povoados sendo prejudicados e contrapartidas governamentais sendo assumidas e não cumpridas. Este problema resultou em um elevado grau de desconfiança das lideranças locais quanto às iniciativas governamentais e a sua conseqüente mobilização quanto à expansão do CEA, devido, principalmente, à perspectiva de novos deslocamentos e ao fortalecimento da identidade quilombola proveniente da garantia constitucional aos remanescentes das comunidades de quilombos à propriedade do território que ocupam.

Essa mobilização social, fundamentada no direito étnico e na luta contra uma forma de desenvolvimento similar à utilizada pelos órgãos estatais no passado, demonstrou que o Estado não conseguiria impor uma concepção própria de projeto sobre as comunidades de Alcântara. Portanto, pode-se perceber a limitação do poder formal exercido pelo Estado e, conseqüentemente, da sua autonomia.

Além disso, Alcântara é um município carente, que teve, no passado, seu momento de importância econômica e social no cenário regional, mas que hoje é incapaz de se desenvolver sem um apoio político, técnico e financeiro externo. Os cidadãos alcantarenses mobilizados não podem, sozinhos, realizar reformas e os serviços pelos quais lutaram. É necessário um aparato estatal organizado e adequado à construção do seu bem-estar, que ofereça, principalmente, os recursos necessários para a melhoria da saúde, educação e infra-estrutura.

Neste contexto, o GEI-Alcântara foi instituído como o espaço público necessário para reaproximar Estado e sociedade civil e viabilizar a expansão do PNAE mediante a promoção de uma política de desenvolvimento para o Município, considerando suas características etnoculturais, econômicas e ambientais. Para este fim, tinha como premissa o caráter multisetorial que a questão pressupõe e a participação da sociedade civil para a tomada de decisão quanto às políticas públicas a serem implementadas, no intuito de reduzir resistências e incertezas, atender às prioridades locais e estabelecer um canal de comunicação direto e aberto para o debate, visando com isso, conseguir legitimidade aos trabalhos do Grupo, a evolução do processo de negociação e uma maior efetividade das ações.

No entanto, apesar do caráter democrático de sua atuação, a participação social foi limitada devido às poucas oportunidades para a interação do GEI com as comunidades, em virtude da distância do Grupo, e o pouco espaço para a apresentação dos órgãos governamentais. Com isso, muitos esclarecimentos ainda precisam ser feitos às comunidades quanto ao que se pretende com o CEA.

Essa situação permitiu que as entidades da sociedade civil mais atuantes em Alcântara, em particular as ligadas ao movimento negro, ganhassem mais representatividade nas comunidades, pois elas estão muito mais presentes no seu dia-a-dia, permeando-as com a sua visão danosa da relação CEA com as comunidades e aproveitaram as negociações com o governo para fortalecerem-se politicamente. Essa representatividade advém, também, do reconhecimento dos benefícios que o reconhecimento como remanescentes de quilombos

trazem, o que fez com que as organizações se unissem no campo político para defender seus interesses baseados na identidade étnica em vez do direito agrário, pois perceberam que, mediante essa estratégia, seus pleitos ganhariam maior apelo jurídico, político e social.

Neste contexto, a ausência de titulação da terra – principal ponto de discórdia e de reivindicação das comunidades remanescentes de quilombos e que, apesar de bastante debatido, não alcançou um consenso entre Estado e sociedade no âmbito do GEI – prejudica a realização de algumas ações em Alcântara e é o “combustível” para as organizações sociais manterem a estratégia de confronto vigente nas negociações.

Aliado a isso, algumas das ações promovidas pelas entidades da sociedade civil dificultaram o processo e mantiveram o impasse, impedindo, por exemplo, que os órgãos governamentais explicassem as propostas diretamente às comunidades em algumas ocasiões.

O que estava implícito nessa estratégia foi o objetivo de titular o território como de remanescentes de quilombos, com exceção da área do CLA, para depois negociar com o governo os sítios de lançamento, em contraposição à intenção do governo em titular o território, com exceção das áreas do CLA e das previstas para os sítios.

Ao enfatizar uma estratégia baseada no confronto, as entidades representativas da sociedade civil, perderam uma oportunidade de aproveitar a legitimidade de seus pleitos para buscar ser um canal facilitador da comunicação com a população local e, também, fortalecer a parceria com o governo federal e, principalmente, com a AEB, para vencer a etapa, por exemplo, da regularização fundiária do território de Alcântara, primordial para que outras ações possam ser iniciadas e dar continuidade aos trabalhos para o futuro de Alcântara.

Isso não quer dizer que elas devam se abster do seu papel de defensoras dos direitos das comunidades remanescentes de quilombos. Pelo contrário, a sua mobilização gerou a sensibilização do Estado e a entrada da questão na agenda política. O receio é que a estratégia de jamais cooperar continue prejudicando as comunidades no que diz respeito ao recebimento de benefícios e melhorias.

Mas mesmo com essas dificuldades de negociação com a sociedade civil, o GEI conseguiu elaborar em parceria com as comunidades, um rol significativo de ações para proporcionar uma série de melhorias para Alcântara. Após a elaboração do plano das ações, com o objetivo de garantir o compromisso político dos Ministérios para a sua execução, foi

assinado um Acordo de Cooperação Técnica que possibilitou uma cobrança mais efetiva quanto à realização das diretrizes e ações acordadas. Aliado a isso, a instituição dos Comitês de monitoramento possibilitou identificar e sanar problemas para auxiliar na execução dos Ministérios e permitiu a participação no controle do andamento das ações.

Entretanto, as ações ali constantes careceram de articulação intragovernamental e continuidade. Isto é, faltou ao plano ser construído e implementado sob uma ótica transversal o que promoveria a convergência e integração das ações para conseguir um resultado mais efetivo na promoção de um desenvolvimento local e conjugado com políticas de redução da pobreza e com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Isso se explica pela pré-concepção das ações nos ministérios, o que também limitou a participação social na medida em que não conseguiram realizar as ações da forma que esperavam, considerando o seu contexto.

Diante do exposto, o GEI não foi efetivo no objetivo de estabelecer uma parceria com as comunidades e com as organizações sociais, com o objetivo de reduzir a sua resistência ao projeto do CEA. Ele não conseguiu gerar a mobilização para congregar as pessoas para contribuir na construção conjunta de um projeto de todos, de forma a garantir uma participação mais consciente e consistente. Como ocorreu a percepção de que o projeto exclui alguns atores, principalmente as entidades, ele atuaram contrariamente ao mesmo.

Como as ações não tiveram continuidade, pois o GEI se dissolveu e o ACT possuía prazo de validade, reforça-se o caráter compensatório das políticas propostas no intuito de reduzir a resistência e a incerteza das comunidades de Alcântara em vez de um plano efetivo de desenvolvimento sustentável.

O Estado não pode continuar partindo do princípio de que a cada ação governamental em Alcântara que gere uma mobilização social contrária cria-se um grupo *ad hoc* para propor melhorias para o município. Esta estratégia não é planejada, não visa o longo prazo, mas sim, tenta “amenizar” os ânimos da sociedade civil para a realização de etapas seguintes da construção do Centro Espacial.

Por isso, a idéia de criar um programa multisetorial no Plano Plurianual parece ser a melhor alternativa disponível no momento para se ter continuidade nas ações para o desenvolvimento sustentável de Alcântara. Em adição, para apoiar o seu gerenciamento, seria

criado um comitê gestor composto por órgãos governamentais e sociedade civil, vinculados ao programa governamental para Alcântara, que auxiliaria no acesso aos bens e serviços propostos pelos ministérios.

Como tal idéia, pelo menos em 2008, não consta no novo PPA, é provável que o desenvolvimento de Alcântara acabe ficando a cargo da Agência Espacial Brasileira/MCT, pois com a implantação dos sítios de lançamento, o órgão permanecerá coordenando estudos e investimentos, provavelmente em parceria com o Comando da Aeronáutica, que influenciarão na vida da população local.

Em relação à atuação das entidades representantes da sociedade civil, o GEI significou uma janela política para que elas aumentassem as suas capacidades de representação social, permitindo a apresentação de reivindicações e a participação efetiva em diversas etapas do processo decisório. Contudo, pelo menos as entidades que tomaram a frente nas negociações, não entraram no processo visando o consenso. Considerando sua estratégia de atuação, parece que seu objetivo principal era o de fortalecer o seu papel junto ao Estado como principais interlocutoras das comunidades de Alcântara, tendo como fundamento a identidade étnica, e não o de trazer benefícios para o Município.

No que concerne à desconcentração e descentralização de poderes para o nível local, com o objetivo de tornar o desenvolvimento do processo mais eficiente, sugere-se algumas linhas de ação.

No GEI-Alcântara havia uma maior proximidade das entidades da sociedade civil com alguns órgãos governamentais como MMA e SEPPIR, do que com outros. É importante manter e ampliar esses vínculos externos, pois eles permitem que a informação possa chegar de forma mais clara e rápida aos beneficiários finais, podendo tornar mais fácil vencer resistências e melhorar a capacidade para promover o desenvolvimento. Essa integração entre Estado e sociedade é importante, também, pois possibilita a esta última a orientar e apoiar a forma de atuação governamental. Contudo, deve-se buscar uma unicidade de posicionamento interna para que a participação do Estado nessas redes externas seja coerente e transmita segurança, aspecto no qual o GEI não obteve sucesso.

Do ponto de vista da habilitação para a realização de ações no Município, deve-se fortalecer as organizações locais nos aspectos técnicos e gerenciais, sejam elas públicas ou

privadas, pois serão seus agentes que darão continuidade ao processo junto às comunidades no futuro e em parceria com a AEB e com outros órgãos governamentais.

Em paralelo, é necessária a mobilização e a organização horizontal das comunidades locais, com a formação de novos atores, que sejam capazes de promover mudanças nas relações políticas, principalmente entre prefeitura e entidades sociais. Isso pode ser feito mediante a criação de espaços públicos permanentes, paritários e apartidários – com o devido cuidado de evitar a “absorção” dos mesmos por lideranças locais – que possibilitem o exercício da cidadania e a manifestação dos interesses locais, visando democratizar a escolha das prioridades para o desenvolvimento local e estimular a solidariedade e co-responsabilidade dos atores públicos e privados em torno de problemas que envolvam o equilíbrio entre o bem-estar ambiental, social e econômico.

Enfim, não se poderia atribuir ao GEI-Alcântara o papel de agente transformador do Estado e da sociedade, esperando que ele eliminasse a desigualdade e instaurasse a cidadania, devido, principalmente, ao fato de ter sido temporário e ter discricionariedade limitada.

Os seus grandes resultados foram entender a realidade de Alcântara, possibilitando que a população se manifestasse para definir suas demandas e as soluções que cada Ministério poderia oferecer; conseguir o compromisso político governamental, por meio do ACT, em garantir a execução das ações, criando comitês para realizar o monitoramento da sua implementação; e, principalmente, representar a retomada do processo de negociação com as comunidades de Alcântara.

Cabe destacar, também, como uma conquista deste processo democrático de formulação de políticas públicas, a nova concepção do PNAE, com a significativa redução da área prevista para os sítios de lançamento, o estabelecimento de diretrizes para as medidas sócio-ambientais que serão realizadas pela AEB e para aproximar o CEA/CLA da população local, mediante a integração da estrutura do projeto do CEA com a cidade, e o compromisso com o não deslocamento de comunidades.

Como resultado de todo o processo, o GEI-Alcântara parece ter conseguido certo reconhecimento perante os diversos agentes sociais, tanto públicos quanto privados, na medida em que muitos deles defenderam a sua continuidade. Isso ocorreu tanto pelos resultados alcançados, principalmente, por ter sido um espaço democrático de discussão e mobilização que permitiu a visibilidade para a questão de Alcântara, quanto pelo receio de

que, com o fim do Grupo, a relevância e o foco governamental se dispersasse, o que, de fato, ocorreu.

Se essa dispersão realmente perdurar, o GEI corre o risco de se tornar mais uma iniciativa burocrática perdida no tempo, comprometendo todo um esforço realizado na tentativa de estabelecer um ambiente harmônico. Com a continuidade das ações, a confiança e, conseqüentemente, a cooperação, tendem a aumentar, pois se consolida a percepção acerca do real compromisso dos órgãos envolvidos e, também, sobre a melhoria das condições econômicas locais.

Com isso, a mobilização social contrária ao projeto se enfraquecerá de forma inversamente proporcional ao ganho de legitimidade das ações do Estado, e outros objetivos poderão ser estabelecidos com a sociedade civil. Neste contexto, cabe às organizações sociais que em nome da sociedade falam e agem, compreender sua função não só como defensoras de direitos, mas, também, como colaboradoras, facilitadoras e agregadoras.

Parte da população de Alcântara acredita que o CEA trará benefícios para o município, mas que as peculiaridades étnicas e sócio-culturais locais devem ser respeitadas e o território seja regularizado. Portanto, quando afirmam “não queremos o CEA”, na verdade querem dizer que, respeitando as condições acima e, principalmente, com uma maior aproximação com as entidades locais, o projeto pode ser viabilizado.

É necessário que todos os atores envolvidos tenham a consciência de que a transformação do modelo atual de Alcântara requer um esforço coletivo caso o objetivo seja realmente o de se estabelecer uma sociedade sustentável, com todas as suas particularidades sócio-ambientais, produtivas e culturais, na qual não exista um paradoxo local entre uma área altamente desenvolvida e com tecnologia de ponta, e outra com extrema pobreza e meios de produção arcaicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Alfredo. W. B. Os quilombolas e a base de lançamento de foguetes de Alcântara: laudo antropológico. Brasília: MMA, 2006.

ALMOND, Gabriel A. The Return to the State. *American political Science Review*. Vol. 82. nr. 3, 1988.

AGENDA 21 brasileira: ações prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2^a. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

ARRUTI, José M. Mocambo: antropologia e história do processo de formação quilombola. Bauru, SP: Edusc, 2006, 370 p.

BEZE, Zeke. Recursos naturais em Alcântara-MA: usos tradicionais e novas possibilidades. In: OFICINA DE TRABALHO DE AÇÕES AMBIENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE ALCÂNTARA – MA, 2005, Brasília.

BRANCO, Bruna C. Alcântara passará por transformação. Estado do Maranhão, São Luís, 31 jul. 2005. Caderno O País, p. 11.

BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. 2^a. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). 22^a. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

_____. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003.

_____. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. Estado, aparelho do Estado e sociedade civil. Brasília: ENAP, 1995.

_____. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. Brasília: ENAP, 1998.

CARNOY, Martin. Estado e teoria política. São Paulo: Papyrus, 1990.

CRESPO, S. Desenvolvimento Sustentável: as ONG's devem se engajar na elaboração das Agendas 21 locais. *Revista Proposta* N. 77. "Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável." Junho/Agosto, 1998. Publicação Trimestral da Fase. 1998.

Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável: Declaração de Joanesburgo e Plano de Implementação, (2002: Joanesburgo, África do Sul). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2003.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In:____ (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra, 2002. p. 9-15, p. 279-302.

DREIFUSS, R. Política, poder, Estado e força: uma leitura de Weber. Rio de Janeiro: Vozes, 1993, 103 p.

EVANS, Peter B. Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial; tradução Christina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, 404 p.

FALEIROS, V. Saber profissional e poder institucional. São Paulo: Cortez, 1997, 159 p.

FRENCH, H. Reformulando a governança global. In: FLAVIN, C. II. CARDOSO, Fernando. H. III. ANNAN, K. **O Estado do Mundo**. Salvador: Gráfica Santa Helena, 2002.

GIACAGLIA, Giorgio E. O. A Indústria Aeroespacial: Questões Econômicas, Tecnológicas e Sociais. Escola Politécnica da USP, São Paulo, 1994. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 mai. 2007.

GRAMSCI, Antônio. Maquiavel, a política e o estado moderno. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989, 444 p.

GRAU, Nuria C. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social: tradução Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 1998, 296 p.

GRINDLE, Merilee S. Challenging the state: crisis and innovation in Latin America and África. United Kingdom, Cambridge University Press, 1996, p. 2-9.

JARA, Carlos J. A sustentabilidade do desenvolvimento local: desafios de um processo em construção. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1998, 316 p.

JENKINS, J. C.; KLANDERMANS, B. The politics of social protest: comparative perspectives on states and social movements. USA: University of Minnesota Press, 1995. cap. 1-2, p. 3-35.

LEMONS, Haroldo M. A Agenda 21 no Brasil, 2006. Disponível em <http://www.brasilpnuma.org.br/pordentro/saibamais_agenda21.htm>. Acesso em: 28 jun. 2007.

LEITE, Ilka B. Os Quilombos no Brasil: Questões conceituais e normativas. Florianópolis: UFSC, 2000, p. 333-354. Disponível em < <http://ceas.iscte.pt/etnografica/> >. Acesso em: 10 jun. 2008.

LITTLE, Paul E. Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política. In: Marcel Bursztyn. (Org.). A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2001, p. 107-122.

MARTINS, Carlos E. O Circuito do Poder. 1. ed., São Paulo: Editora Entrelinhas, 1994, p. 133-211.

MARTINS, José de. S. As mudanças nas relações entre a sociedade e o Estado e a tendência à anomia nos movimentos sociais e nas organizações populares, 2000. Disponível em <www.scielo.com.br>. Acesso em: 15 mai. 2007.

MATTOS, Carlos A. Desenvolvimento sustentável nos territórios da globalização. Alternativa de sobrevivência ou nova utopia? In: BECKER, B. & MIRANDA, M.(Org.). **A geografia política do Desenvolvimento Sustentável**. RJ: Editora UFRJ, 1997. p. 103-126.

MEIRA FILHO, Luiz G., FORTES, Lauro T. G., BARCELOS, Eduardo D. Considerações sobre a Natureza Estratégica das Atividades Espaciais e o papel da Agência Espacial Brasileira. **Revista Parcerias Estratégicas**. Brasília. v. 7, p. 7-20, 1999.

MIGDAL, Joel. S. Strong Societies and Weak States: state-society relations and state capabilities in the Third World. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

NETTL, J. P. The State as a Conceptual Variable. **WORLD POLITICS**, vol. XX, nr. 4. Princeton University Press, USA, 1968.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. In: ____; AMAZONAS, Maurício. C. **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Edições, IBAMA. 2002, p. 21-106.

NORDINGLER, Eric A. On the Autonomy of the Democratic State. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London, England, 1981.

NORTH, Douglas C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. 7ª. ed. Cambridge University, 1996, 152 p.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000, 272 p.

PROGRAMA Brasil Quilombola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/seppir/quilombos/programas/brasilquilombola_2004.pdf. Acesso em: 5 out. 2007.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna./Robert D. Putnam, com Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti; tradução Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, 260 p.

RELATÓRIO FINAL do Grupo Executivo Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara, 2005, Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/casacivil/gei_alcantara/static

RELATÓRIO Executivo Final de Avaliação e Acompanhamento das Ações para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara, 2007, Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/casacivil/gei_alcantara/static

RELATÓRIO de fiscalização do Departamento Nacional de Produção Mineral - processo DNPM 906.183/06 de 3 de agosto de 2006.

REUNIÕES do Grupo Executivo Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável de Alcântara, 2004/2005, Brasília. **Atas**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2004/2005.

RIBEIRO, M. A.; PHILIPPI Jr, A.; BRITO, M. A. W. Ações Voltadas para a Implementação Regional da Agenda 21: Rio 92 – Cinco Anos Depois; Workshop para avaliação das ações

brasileiras em direção ao desenvolvimento sustentável, cinco anos após a Rio-92. Embú, SP, 1997.

ROSA, Edna F. Comunidade Quilombola Kalunga - Entre o Direito Étnico, Políticas Públicas e a Legislação Ambiental. 2006, 99 p. Monografia (Especialização em Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável.) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Coleção Idéias Sustentáveis. Rio de Janeiro: Garamond, 2000, 96 p.

_____. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004, 151p.

SANCHEZ, Fábio J. B. Identidade e Conflito: A construção política dos “remanescentes de quilombo” do Vale do Ribeira. 2004, 156 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SCHUMPETER, Joseph. Capitalism, Socialism and Democracy. New York: Harper Brothers, 1942.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: Strategies of Analysis in Current Research. In: ____; EVANS, Peter. B.; RUESCHEMEYER, Dietrich. Bringing the State back in. United Kingdom: Cambridge University Press, 1999, p. 3-37.

SILVA, Dimas S. Constituição e Diferença Étnica. Boletim informativo NUER - Núcleo de Estudos sobre Identidade e Relações Interétnicas - V. 1(1996a), Florianópolis: UFSC, 1996, 156p.

SILVA FILHO, Durval H. Considerações sobre a comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara. **Revista Parcerias Estratégicas**. Brasília. v. 7, p. 75-85, 1999.

SOUZA, Maria L. Desenvolvimento de comunidade e participação. São Paulo: Cortez, 1987, 231 p.

SUNDFELD, Carlos A. (org.) Comunidades Quilombolas: Direito à Terra.. Brasília: Fundação Cultural Palmares/MINC/Editorial Abaré, 2002, 120 p.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo. Paz e Terra, 2002. cap. 3, p. 47-103.

TERACINE, Edson B. Os Benefícios Sócioeconômicos das Atividades Espaciais no Brasil. **Revista Parcerias Estratégicas**. Brasília. v. 7, 1999, p. 43-74.

TORO A., José B. Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação. Brasília. Ministério do Meio Ambiente, 1997, p. 35-38.

TOURAINÉ, Alain. O que é a democracia? 2ª. ed, tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

APÊNDICE

Questionário utilizado para levantar as opiniões de integrantes do GEI-Alcântara sobre o trabalho do Grupo.

Universidade de Brasília – UnB

Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS

Bom dia! Meu nome é Anderson da Costa Mello. Fui participante do Grupo Executivo Interministerial (GEI) para o desenvolvimento sustentável de Alcântara – MA pela Casa Civil da Presidência da República. Estou contactando-o com fins acadêmicos, pois sou mestrando da Universidade de Brasília e estou analisando a experiência do GEI – Alcântara na promoção de políticas públicas para o Município.

Para tanto, gostaria de contar com a vossa colaboração no preenchimento do questionário abaixo e que, em seguida, o mesmo seja enviado para o e-mail **cmanderson@uol.com.br**.

QUESTIONÁRIO

Nome completo: _____

Órgão: _____

Telefone para contato: _____

1. O(A) Sr.(a) participou efetivamente das atividades do GEI – Alcântara do seu início até o final?
 - a) () Sim
 - b) () Não, participei somente no início.
 - c) () Não, entrei em substituição a outro colega.

d) () Não, participava ocasionalmente.

2. O(A) Sr.(a) acredita que a metodologia de trabalho do GEI possibilitou aos seus integrantes conhecerem as demandas prioritárias das comunidades de Alcântara?

a) () Sim

b) () Não. Por quê? _____

3. O(A) Sr.(a) acredita que a metodologia de trabalho do GEI possibilitou a todos os atores (governo e sociedade) a manifestação de suas opiniões e um processo decisório democrático?

a) () Sim

b) () Não. Por quê? _____

4. Na sua opinião, o GEI conseguiu promover o consenso entre os órgãos governamentais e entre estes e os representantes das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara?

a) () Sim

b) () Não

5. Caso sua resposta tenha sido **Sim**, passe para a próxima pergunta. Caso sua resposta tenha sido **Não**, o que mais prejudicou o consenso nas discussões entre governo e sociedade civil?

a) () A desconfiança provocada pelo passivo histórico com as comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara, provocado, principalmente, pelo remanejamento das famílias quando da implantação do Centro de Lançamento de Alcântara.

b) () A inflexibilidade nas posições das entidades representantes das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara que mais participaram do processo de negociação com o GEI.

- c) () A demora inicial na execução das ações propostas no plano de ação do GEI.
- d) () A dificuldade na formação de uma posição única de governo, devido às diferentes correntes existentes no âmbito do GEI.
- e) () A indefinição quanto à regularização fundiária do Município.
- f) () Outro. Explique: _____

6. O(A) Sr.(a) acredita que existiram divisões internas dentro do Grupo?

- a) () Sim
- b) () Não

7. Caso sua resposta tenha sido **Não**, passe para a próxima pergunta. Caso a resposta anterior tenha sido **Sim**, o(a) Sr.(a) acredita que, com essa divisão, o processo de articulação intragovernamental foi:

- a) () totalmente prejudicado, impedindo que os órgãos realizassem ações conjuntas.
- b) () parcialmente prejudicado, pois os órgãos que defendiam as mesmas posições conseguiram se apoiar mutuamente.
- c) () independente, pois os órgãos conseguiram superar suas diferenças na busca pelo consenso.

8. Como o(a) Sr.(a) avalia as ações propostas no plano de ação do GEI?

- a) () Excelentes.
- b) () Boas, mas necessitam de continuidade e de ações complementares.
- c) () Boas, mas faltou um planejamento integrado.
- d) () Ruins, pois não atenderam às demandas das comunidades.
- e) () Outro. Explique: _____

9. Na sua opinião, dentro do contexto de Alcântara, o que é mais prioritário:

- a) () A viabilização do Programa Espacial Brasileiro, pois trará inúmeros benefícios ao país e, principalmente, a Alcântara.
- b) () A promoção de políticas para o desenvolvimento sustentável das comunidades de Alcântara, respeitando suas peculiaridades étnicas e sócio-culturais.
- c) () Tanto a viabilização do Programa Espacial Brasileiro quanto o desenvolvimento das comunidades de Alcântara têm o mesmo nível de prioridade.

10. Na sua opinião, o GEI conseguiu atingir o seu objetivo de articular, viabilizar e acompanhar as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável do Município de Alcântara?

- a) () Sim
- b) () Não. Por quê? _____

11. O(A) Sr.(a) considera que a instituição do GEI foi a forma mais adequada para discutir e promover políticas públicas para Alcântara?

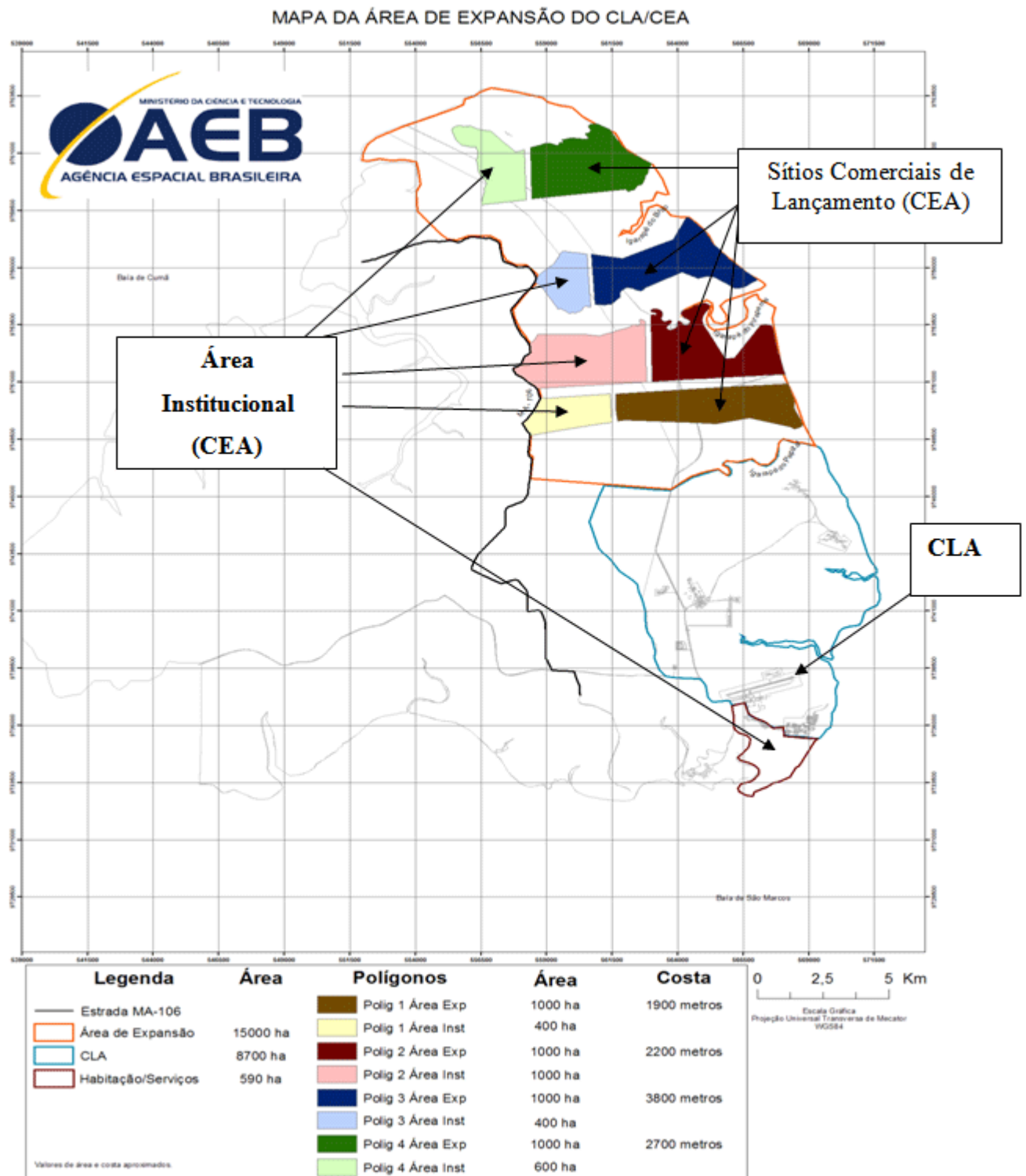
- a) () Sim
- b) () Não. Por quê? _____

12. Tendo o GEI finalizado suas atividades, o(a) Sr.(a) acredita que as políticas públicas propostas para Alcântara terão continuidade?

- a) () Sim, os órgãos não perderão o foco.
- b) () Sim, pois outro arranjo institucional será criado com este fim.
- c) () Sim, por meio da Agência Espacial Brasileira.
- d) () Não
- e) () Não sei.

13. Na sua opinião, quais foram os principais resultados do GEI – Alcântara?

ANEXO 2
2ª. PROPOSTA PARA O CEA



ANEXO 3

ÚLTIMA PROPOSTA PARA O CEA

**Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) -
Centro de Espacial de Alcântara (CEA)**

**Áreas com acesso restrito**

Centro de Lançamento de Alcântara 8.700 ha
 Sítios Lançamento (1, 2 e 3) 2.690 ha
 Total: 11.390 ha

Áreas sem restrição de acesso

Área de Inst. Habitação e Serviços
 INFRA - 590ha
 (1, 2, 3 e 4) - 2.330ha
 Total: 2.920 ha

Decreto de Desapropriação: 62.000ha

Área total do projeto: 14.310 ha, que corresponde a 23% da área do decreto de desapropriação, sendo que apenas 18% são de área restrita

Sítios de Lançamento	Área
1	1.298 ha
2	836 ha
3	556 ha
Total:	2.690 ha

Áreas Institucionais sem restrição de acesso	Área
1	431 ha
2	811 ha
3	290 ha
4	798 ha
Total:	2.330 ha

Somatório das áreas institucionais e Sítios de Lançamento: 5.020 ha



- MA 106
- Perímetro urbano
- Comunidades

Mosaico de Imagens Ikonos 16/05/2005
 Composição R4 G5 B3

0 1 2 4 Km

Projeção Universal Transversa de Mercator
 Datum Horizontal: SAD69 Zona: 23 Sul

Laura Urrejola
 CREA: 5061107633 SP
 Responsável

Victor Batista
 Executor

Abril, 2006.

ANEXO 4

PLANO DE AÇÃO DO GEI – ALCÂNTARA

	Ação	Ref. Anterior	Descritor da Meta	Meta 2005	Recursos 2005 (R\$)	Meta 2006	Recursos 2006 (R\$)	Responsável
1.	Construção de moradias na área urbana do município de Alcântara	01	Unidades	252	1.890.000,00			MCidades
2.	Criação de Subgrupo específico, mediante Portaria da Casa Civil da Presidência da República, para tratar exclusivamente da regularização fundiária das agrovilas, das áreas quilombolas e do CLA (MDA (coordenação), Casa Civil, AGU, MD, COMAER, MMA, MS, MCidades, AEB, SPU/MP e Fundação Palmares)	02	Portaria publicada	1	Ação não-financeira			Casa Civil
3.	Inclusão nas medidas sócio-ambientais do projeto de implantação do Centro Espacial de Alcântara (CEA) de ações de recuperação das agrovilas, compensação ambiental, infra-estrutura e construção de moradias.	03	-		500.000,00			AEB / MCT
4.	Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos	04	Comunidade / Área Regularizada	17	600.000,00	15	600.000,00	MDA
5.	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica	05	Aluno beneficiado	5522	45.280,00	5522	45.280,00	MEC
6.	Apoio a projetos de melhoria das condições socioeconômicas das famílias (Agroindustrialização de Mandioca)	06	Projeto implementado	1	35.000,00			MDS
7.	Apoio ao Transporte Escolar no Ensino Fundamental	07	Aluno beneficiado		5.900,00			MEC
8.	Atendimento Integral a Família	08	Famílias atendidas	300	108.000,00	600	216.000,00	MDS
9.	Bolsa Família – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condições de Pobreza e Extrema Pobreza (Valor refere-se apenas à inclusão de novas famílias em 2005)	09	Famílias atendidas	555	354.000,00			MDS

	Ação	Ref. Anterior	Descritor da Meta	Meta 2005	Recursos 2005 (R\$)	Meta 2006	Recursos 2006 (R\$)	Responsável
10.	Capacitação de agentes para o combate de casos de abuso e maus tratos contra a pessoa idosa (São Luiz e Alcântara)	10	Agente capacitado	150	10.000,00			SEDH
11.	Capacitação de Agentes Representativos das Comunidades Remanescentes de Quilombos	11	Pessoa Capacitada	70	24.200,00			SEPPIR
12.	Capacitação para a Cidadania do Idoso	12	Pessoa capacitada	50	10.000,00			SEDH
13.	Cota-Parte dos Estados e Distrito Federal do Salário-Educação	13	Cota transferida / aluno	5261	51.300,00			MEC
14.	Distribuição de Livros Didáticos pra o Ensino Fundamental	14	Exemplar distribuído	7933	35.222,00	15486	77.414,00	MEC
15.	Distribuição de Livros Didáticos para o Ensino Médio	15	Exemplar distribuído	828	7.356,00	634	4.542,00	MEC
16.	Implementação de um Balcão de Direitos em áreas de quilombolas do Município de Alcântara	16	Pessoa atendida	12992	42.000,00			SEDH
17.	Criação de Unidade de Ensino Descentralizada do Centro Federal de Educação Tecnológica do Maranhão	17	Unidade implementada	1	1.000.000,00			SENTEC / MEC
18.	Ação de fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária (Programa de Etnodesenvolvimento Solidário das Comunidades Remanescentes de Quilombos)	18	Projetos conforme demanda		450.000,00			MTE
19.	Dinheiro Direto na Escola para o Ensino Fundamental	19	Escola beneficiada	todas	30.130,00	todas	64.760,00	MEC
20.	Restauração, Conservação e Manutenção de Monumentos e Melhorias em Logradouros (Programa Monumenta)	20	Atendimento conforme demanda e contrapartida		1.358.693,00		1.813.245,00	MINC
21.	Treinamento e Promoção de Atividades Econômicas (Programa Monumenta)	20	Atendimento conforme demanda e contrapartida		70.000,00		84.000,00	MINC
22.	Serviço de proteção socioassistencial a infância e adolescência	21	Crianças atendidas	150	18.000,00	150	18.000,00	MDS
23.	Abastecimento de água em comunidades remanescentes de quilombos	22	Famílias atendidas	193	400.000,00			MS
24.	Apoio à implementação dos Instrumentos do Estatuto das Cidades e a elaboração de Planos Diretores	23	Plano Diretor elaborado	1	75.000,00			MCidades
25.	Apoio ao beneficiamento e comercialização direta do pescado (Programa Feira do Peixe Vivo)	24	Atividade apoiada	1	18.000,00			SEAP

	Ação	Ref. Anterior	Descritor da Meta	Meta 2005	Recursos 2005 (R\$)	Meta 2006	Recursos 2006 (R\$)	Responsável
26.	Programa de Aquisição de Alimentos (Máximo: R\$ 2,5 mil por produtor)	25	Produtor atendido	12 (no mínimo)	30.000,00		30.000,00	SEAP
27.	Criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os jovens em situação de maior vulnerabilidade social (Consórcio Social da Juventude Quilombola)	26	Jovem qualificado	500	1.194.000,00	500	1.194.000,00	MTE
28.	Fomento ao desenvolvimento local para comunidades remanescentes de quilombos	27	Comunidade atendida	5	200.000,00			SEPPIR
29.	Implantação de um Trapiche	28	Unidade implantada	2	200.000,00			SEAP
30.	Implementação de infra-estrutura de apoio à aqüicultura – Implantação de Unidades Demonstrativas de Aqüicultura	29	Unidade implantada		45.000,00		45.000,00	SEAP
31.	Implementação de Casas de Farinha (3), SISTEMA DE Irrigação (1) e de Implementos Agrícolas (3)	30	Unidade Instalada	7	98.130,00			MINC
32.	Melhorias sanitárias domiciliares em comunidades remanescentes de quilombos	31	Família atendida	264	500.000,00			MS
33.	Pesquisa de Depósitos Fossilíferos	32	Pesquisa realizada e divulgada	1	50.336,00	1	50.000,00	MME
34.	Programa Luz para Todos – eletrificação rural	33	Famílias Atendidas	756	4.378.714,00	600	4.170.204,00	MME
35.	Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas (Capacitação ou assistência técnica)	34	Projeto implementado	3	550.000,00	3	300.000,00	MDA
36.	Apoio à projetos de organizações extrativistas da Amazônia	37	Projeto apoiado	4	90.000,00	4	90.000,00	MMA
37.	Curso de capacitação e treinamento de pequenos produtores rurais no Município de Alcântara pra recuperação de solos degradados, mediante adoção de práticas de uso e manejo de solo adaptadas às condições edafoclimáticas	*	Curso realizado	2	16.000,00			MAPA
38.	Capacitação de Agentes de Desenvolvimento	*	Projeto implementado	1	60.000,00			MDA
39.	Fomento a projetos locais da Agenda 21	*	Projeto Apoiado	–	–	1	200.000,00	MMA

* Nova Ação

	Ação	Ref. Anterior	Descritor da Meta	Meta 2005	Recursos 2005 (R\$)	Meta 2006	Recursos 2006 (R\$)	Responsável
40.	Fomento a Projetos Integrados de Educação Ambiental	*	Projeto Apoiado			1	100.000,00	MMA
41.	Gestão Ambiental em Terra Quilombola	*	Comunidade atendida	2	33.384,00	2	33.384,00	MMA
42.	Capacitação para o Ecoturismo	*	Profissional capacitado	40	10.000,00			MMA
43.	Apoio à implementação dos Planos Municipais de intervenção na Orla Marítima (Estabelecimento de alternativas para usos da Orla Marítima, em áreas de patrimônio da União)	*	Plano implementado	-	-	1	30.000,00	MMA
44.	Fortalecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação como instrumento de conservação dos manguezais – Projeto GEF mangue (Diagnóstico para conservação de biodiversidade e estímulo a sistemas produtivos sustentáveis de pesca)	*	Diagnóstico realizado	-	-	1	40.000,00	MMA
45.	Formação de Educadores Ambientais	*	Pessoa formada	100	40.000,00	100	40.000,00	MMA
46.	Apoio à Criação e Gestão de Unidades de Conservação	*	Projeto apoiado	1	50.000,00	1	50.000,00	MMA
47.	Gestão e Administração do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (Prefeitura e organismos que atuam na região capacitados para desenvolver projeto)	*	Instituição com técnicos capacitados	1	30.000,00	1	30.000,00	MMA
48.	Sistematização e disseminação de conhecimento das populações tradicionais (comunidades quilombolas e pescadores artesanais)	*	Produção de cartilhas e vídeos	2	26.000,00			MMA
49.	Proteção e monitoramento dos ecossistemas de manguezais (campanha de educação ambiental e ação de fiscalização implementadas)	*	Campanha realizada	1	35.000,00			MMA
50.	Enfrentamento ambiental dos riscos de acidente com a Base Espacial e derramamento de óleo na Baía de São Marcos	*	Implementação de campanha	1	40.000,00			MMA
51.	Fiscalização nas Ilhas de Cajual e Livramento	*	Operação de fiscalização	4	12.123,00			MMA
52.	Criação da reserva extrativista da Ilha do Cajual	*	Reserva criada	1	40.000,00			MMA

* Nova Ação

	Ação	Ref. Anterior	Descritor da Meta	Meta 2005	Recursos 2005 (R\$)	Meta 2006	Recursos 2006 (R\$)	Responsável
53.	Elaboração e implementação Agenda 21 Local	*	Agenda 21 implementada	1	5.000,00	1	5.000,00	MMA
54.	Publicação Laudo Antropológico (autor: Alfredo Wagner)	*	Publicação realizada	1	15.000,00			MMA
55.	Apoio a Expansão e Consolidação da Saúde da Família	*	Equipe implantada	5	486.000,00	5	486.000,00	MS
56.	Apoio a Expansão e Consolidação da Saúde da Família com agente comunitário de Saúde	*	Agente de saúde capacitado	43	131.040,00	43	131.040,00	MS
57.	Apoio à Expansão e consolidação da Saúde da Família – Transporte de equipe Saúde da Família	*	Veículo entregue	3	116.700,00			MS
58.	Apoio à Expansão e Consolidação da Saúde da Família – implantação de Saúde Bucal	*	Equipe implantada	5	183.000,00	5	183.000,00	MS
59.	Elaboração do Plano Municipal de Saúde Participativo	*	Plano elaborado	1	10.000,00			MS
60.	Implantação do Sistema de esgotamento sanitário na sede do Município	*	Sistema implantado	1	600.000,00			MS
61.	Elaboração de Planos para o Desenvolvimento nas Regiões Turísticas	*	Plano elaborado	1	39.600,00			MTur
62.	Instalação de Fábrica de gelo em escamas com capacidade de 3 toneladas/dia	*	Fábrica instalada	1	185.000,00			SEAP
63.	Curso para Gestores – Gênero, Raça e Etnia para Gestores Públicos Municipais	*	Gestor capacitado	30	3.000,00			SEPPIR
64.	Apoio a projetos de melhoria das condições socioeconômicas das famílias	*	Horta Comunitária implantada	10	80.000,00			MDS
65.	Interlocução com Organismos Estrangeiros	*	Interlocuções realizadas	-	Recursos ordinários			MRE

* Nova Ação

	Ação	Ref. Anterior	Descritor da Meta	Meta 2005	Recursos 2005 (R\$)	Meta 2006	Recursos 2006 (R\$)	Responsável
66.	Regularização Fundiária: demarcação das áreas da União, acompanhamento dos processos judiciais e transferência das áreas ao INCRA.	*	Portaria Publicada Termo de Transferência	1	Ação não-financeira	-	-	SPU/MPOG AGU
Total					16.721.108		10.130.869	