

A NATUREZA SERTANEJA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO: Sertão Sergipano do São Francisco

Maria Augusta Mundim Vargas^()*

A "Natureza Sertaneja das políticas de desenvolvimento" é sobretudo um esforço de entendimento do duplo sentido posto na palavra NATUREZA: essência e história das políticas de desenvolvimento por um lado e, por outro, como estas políticas vêm tratando e produzindo a natureza. Com estas premissas, muitos questionamentos surgiram: Estado, poder, ideologia, meio ambiente, mudança e transformação, abriram um leque muito amplo de indagações. Mesmo sabendo-se que nos limites do conhecimento tais temas surgiram parciais, não deixaram de ser tratados pelos limites da percepção empírica, pelo esforço de compreendê-los.

Assim, no primeiro momento procurou-se posicionar o conceito de **meio** como objeto de análise no âmbito da Geografia. Norteada sob o arcabouço do pensamento marxista, e sem a pretensão do trato de suas grandes categorias de análise, procurou-se situar e justificar o entendimento de **meio** como uma dimensão das relações sociais. Como limite de abordagem, no contexto das relações sociais, buscou-se analisar o Estado como agente interveniente de mudanças no meio ambiente.

Em seguida, procurou-se compreender o Sertão Sergipano do São Francisco, situando-o no contexto de um espaço subdesenvolvido onde no geral, sua produção e reprodução encontram-se subjacentes à intervenção do Estado capitalista.

Finalmente, chegou-se ao território, num trabalho de campo que teve por princípio, através de entrevistas abertas sem roteiro, captar da população e principalmente dos agentes de governo, a realidade do Sertão Sergipano do São Francisco.

^(*) - Professora do departamento de Geografia da Universidade Federal de Sergipe. O texto constitui-se na versão resumida da dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação da Universidade Federal de Sergipe, sob orientação do Prof. Doutor Heinz Dieter Heidemann.

1 - ESPAÇO, ESTADO, FORÇAS SOCIAIS

No âmbito da Geografia, o conceito de **Meio** é atravessado por uma grande discussão da relação dicotômica sedimentada em seu cerne entre Geografia Física e Geografia Humana. Entretanto, ao efetuarmos uma retrospectiva analítica, percebemos a evolução deste conceito paralelo e dentro da ciência geográfica.

1.1. Relação homem-meio

Sob o método Positivista, mesmo a Geografia Humana inseria-se no contexto determinístico, verificando-se nas correntes Historicista e Possibilista, um esforço em ultrapassar o dualismo existente entre as duas geografias, física e humana.

Pode-se fazer uma leitura paralela deste esforço no alcance do estudo da **região**. A noção de **meio**, precisada pela botânica no movimento evolucionista é retomada com bastante ênfase ao atribuir-lhe territorialidade, percebendo-se como base dos estudos, a paisagem real. Apesar da ocorrência de aberturas à intuição e a compreensão subjetiva pela via Possibilista, a noção de **meio** inserida neste contexto regional, apresenta fortes raízes no determinismo. Entretanto, observa-se no movimento seguinte, uma produção geográfica inserida no Positivismo Lógico ocorrendo novo direcionamento ao reducionismo.

A Geografia e as demais ciências sociais voltam-se ao pragmatismo sob os moldes de uma teoria geral: a teoria geral dos sistemas. Para imprimir-lhe especificidade a Geografia enquadra-se como ciência do **espaço** e duas fortes tendências se firmam: os estudos de classificação regional - urbanos, de transportes, recursos naturais e ambientais, planejamento regional, industrialização, dentre outros - e os estudos sistêmicos.

Este movimento "revolucionário" para alguns, que gerou a Nova Geografia deu-se exclusivamente nas externalidades da ciência, na linguagem e na metodologia, considerando que seus pressupostos deterministas foram mantidos nos moldes do Positivismo. **Região**, fruto de um esforço também - porque não somente - epistemológico da corrente anterior; perde lugar por sua unicidade, uma vez que não se enquadra nas teorias de explicação geral. Deixa de ser um fim em si mesma - única - e passa a ser um meio de classificação. O **Meio** passa a ser abordado quantitativamente, dentro da teoria geral dos sistemas. Ocorre uma retomada do conceito **meio** sob a roupagem da matemática, através de

Maria Augusta Mundim Vargas

sua interpretação sistêmica, surgindo nas produções o uso dos termos ecossistema, geossistema⁽¹⁾.

Assim, o percurso dos termos **meio** e **espaço** podem ser identificados na História do Pensamento Geográfico. Enquanto o primeiro teve sua origem no método Positivista, o segundo firma-se sob o método Positivista Lógico ou Neopositivista que, filosoficamente, se unem na concepção monista do mundo, ou seja, na afirmação de uma ciência única. Enquanto o método indutivo reunia na observação a base para a realização das predições, a dedução lógica releva a posição das leis, partindo das hipóteses e dos experimentos para a validação das predições.

A partir da crítica do Neopositivismo, dentro e fora do movimento, novas abordagens foram assumidas podendo distingui-las entre as correntes Pragmáticas e Crítica, MORAES (1983) ou Geografia Comportamental e Geografia Humanística, JOHNSTON (1979). Enquanto as correntes Pragmática e/ou Comportamental mantêm laços com a tradicional ciência positivista do **espaço**, as ramificações Crítica e e/ou Humanística têm em comum a consideração do "homem como indivíduo interagindo constantemente com o ambiente e modificando tanto a si próprio como a seu **meio**" (JOHNSTON, 1979, pag. 175-222). De qualquer forma, é importante assinalar que em sua evolução, as diversas e sucessivas correntes e definições da Geografia deixaram um legado conceitual e fizeram a verdade da ciência geográfica para seus produtores e para quem a produziu.

Ao encarar as características físicas do **meio** como fatores determinantes da ocupação entende-se que o conjunto das condições ambientais - físicas e biológicas - de um determinado lugar apresentam-se favoráveis à ocupação humana. Assim, as quedas d'água favorecem a instalação de hidrelétricas e os estuários o assentamento urbano e portuário. Como causadores da ocupação, estes ambientes naturais são alterados pelo homem e a eles incorporados valores, tornando-os um efeito desta ocupação. Ao encarar, ainda, a evolução do homem dentro da natureza, o meio ambiente deixa de ser produto, fruto de uma relação de causa e efeito, e incorpora-se como uma dimensão do tempo, posto que é transformado, e das relações sociais, enquanto determinantes da intensidade e da forma de sua transformação.

(1) - Sob este aspecto MIKESSELL (1969, pag. 165) afirma: "aquele que constroi modelos torna-se um mecanicista e o campeão da síntese geral é apresentado como o místico"; ACKERMAN (1976, pag. 15) "na verdade podemos agora definir seu problema dominante. E ele nada mais é do que o entendimento do vasto e interagente sistema que abarca toda a humanidade e seu meio ambiente natural sobre a superfície da terra"; CRISTOFOLETTI (1981, pag. 8) "os processos espaciais são aqueles que, no transcorrer do tempo, redundam em modificações e transformações nas características geométricas e no arranjo dos elementos componentes do geossistema, alterando a paisagem da área ou lugar".

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

Ao encarar o meio como uma dimensão, entendemos que a ação da sociedade sobre a natureza é um fator determinante do ambiente. O espaço retrataria efeitos das formas de organização visto como causador da ocupação, seja por questões estratégicas, seja por constituir-se potencial de utilização dos recursos.

Desta forma, entende-se a Geografia como ciência que estuda a espacialidade dos processos sociais deixando claro que

“se as relações sociais não podem ser coisificadas, reduzidas a coisas, elas não existem sem as coisas e, essas, transformadas pelo conhecimento científico e tecnológico do homem em coisa humana, determinam também o espaço produzido e a reprodução ampliada desse espaço”. (SEABRA, 1984, pag. 15)

1.2. RELAÇÃO NATUREZA-SOCIEDADE

Sob o ponto de vista histórico e espacial, o aproveitamento dos recursos naturais, aliado ao desenvolvimento da ciência e da técnica mostram mais marcantemente a partir do mercantilismo, uma divisão econômica e social dos espaços. Com o capitalismo, intensifica-se a exploração dos recursos naturais e passa-se a ignorar que a história do homem pressupõe a história da natureza.

A relação dos homens entre si e com a natureza passa a ser intermediada por objetos externos a ele uma vez que a relação com os objetos passa a ser feita por outros objetos. Em cadeia, separam-se os meios de produção do processo produtivo, os locais de trabalho dos locais de morar... o homem da natureza. A natureza deixa de ser um meio de sobrevivência e, como objeto exterior ao homem, é apropriada e usada como mercadoria.

Num contexto classista onde a ruptura entre o homem e a natureza já tenha transformado esta última em mercadoria, o Estado entra nesta contradição entre o interesse particular e o interesse geral para manter a ordem social:

“o desejo do domínio político encontra a sua realização na soberania do Estado. (...) Sem identificar-se com os interesses particulares, o Estado é reconhecido por todos. O poder do Estado parte do povo e corresponde à vontade política desse povo e assim, o poder do Estado impõe sua vontade como interesse coletivo contra os interesses individuais”. (HEIDEMANN, 1983, pag. 92).

Historicamente, no processo de acumulação de capital, fatores políticos, econômicos e técnicos determinam espaços e o intercâmbio desigual entre eles. Sem relega-los a um plano secundário, afirma-se a intenção de conduzir esta reflexão para o papel do Estado periférico sob o atual capitalismo monopolista. Não se trata de desenvolver a teoria do Estado burguês, mas sim, centrar no papel deste Estado com relação às políticas executadas no Sertão Sergipano do São Francisco. Para tal, basta deixar claro que o Brasil se coloca sob o capital monopolista como território periférico.

Encarando o Estado como “lugar de difusão das relações mercantis e como elemento necessário à essa difusão” (MATHIAS/SALAMA, 1983, pag.29), e não

Maria Augusta Mundim Vargas

como simples agentes dos Estados centrais; o Estado periférico assume duplo papel: o de reprodutor do capital que o conduz à abertura ao capital internacional se colocando sujeito às pressões internacionais; e o de condutor dos interesses coletivos, se posicionando no jogo interno com os conflitos e movimentos sociais num processo dinâmico de abertura - de cessão - e de fechamento - regime forte - que se espacializa na condução de suas políticas.

Desta forma, assume papéis pouco conciliáveis. Colocando-se como defensor de todos os membros da sociedade, da coletividade, choca-se com os interesses emanados da vontade de política do povo ao privilegiar o capital estrangeiro que é por natureza concentrador, no território e na divisão do trabalho.

No universo reflexivo deste estudo, dois aspectos mereceram destaque quanto ao processo de intervenção do Estado. O primeiro diz respeito ao uso dos termos **mudança** e **transformação** e o segundo, ao desdobramento da atuação do Estado em setores tidos como secundários, até há pouco mais de uma década, como o **meio ambiente**, através da setorização e institucionalização daquilo que consideramos dimensão das relações sociais.

O que muda numa **mudança** e o que transforma numa **transformação** sob a ótica da análise de processos sociais? O processo de modernização iniciado nos anos 60 e todas as suas conseqüências - êxodo, alterações nas relações de trabalho, desenvolvimento da indústria da seca, dentre outros - conduz-nos à afirmação de **mudança** ou **transformação** no contexto sócio-econômico do Nordeste, do Sertão Sergipano do São Francisco?

Entendendo que as **mudanças** e as **transformações** ocorrem numa evolução processual, a distinção foi apreendida pela intensidade de modificações geradas, o que nos conduz afirmar que o desencadeamento de mudanças pode ou não gerar transformação. Não se trata de uma preocupação em substancializar uma nítida diferença entre **mudança** e **transformação**, mas sim apreende-las na tenuidade de suas ocorrências processuais, chamando atenção para a escala de abordagem.

Sob a perspectiva macro, o que é a Segunda Natureza no conceito marxista se não aquela "resultante de transformações operadas pelo trabalho do homem"? (MORAES, 1985). Assim, ao apreender a reorganização da produção nordestina sob o padrão nacional, comandado pelo grande capital, e sua inserção na divisão nacional e internacional do trabalho, há o entendimento de **mudanças** e não de **transformações**.

No jogo interno com as lutas de classes, ao Estado interessa ceder ou até promover mudanças, desde que seja mantido seu papel na reprodução do capital, não cabendo espaço à promoção de transformações que invertam a "ordem" estabelecida.

Nesta evolução de mudanças, o desdobramento da atuação do Estado, para o alcance de novas formas de legitimação constitui o segundo aspecto merecedor de destaque.

Os agentes públicos elaboram e implementam as intenções do Estado através de planos e programas de forma cada vez mais complexa - no sentido de uma divi-

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

são do trabalho cada vez mais intensificada, desdobram-se planejadores, financiadores e executores cada vez mais setorizados. Este desdobramento fortalece o poder político do Estado e, conseqüentemente, aumenta o poder de barganha com as classes dominantes nos níveis federativos subseqüentes, enfraquecendo e pulverizando o poder de barganha e a atuação dos partidos políticos. Trata-se de um dos mecanismos pelo qual o Estado "explicita geograficamente" as contradições e as diferenciações territoriais. (Cf. DULONG, 1977).

É sob esta lógica que se institucionalizam nos anos 70, os órgãos de meio ambiente no país. Num contexto político onde o fundamental era a sua centralização, fortalecida pelos atos institucionais em vigor, o IPND (1972/1974) prometia colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria de nação desenvolvida. A integração nacional se daria pela efetivação da ocupação econômica do país, amparada a demais, pela implementação concomitante de grandes Programas.

Tal modelo econômico desenvolvimentista, entra em contradição com o tecnicismo do controle do meio ambiente implementado pelas agências oficiais, criadas nos níveis estaduais. Não há como instalar um plano de conservação dos recursos naturais, que contemple o estudo de seus limites de uso, em meio à meta de "desenvolver a qualquer custo".

É justamente sobre este lema de desenvolver a qualquer custo que repousa a conotação política da questão ambiental. Enquanto institucionalizada, o Estado se resguarda como conservador dos recursos naturais, enquanto setorizada, não a prioriza em detrimento do modelo econômico, voltado para o mercado exterior.

Numa realidade, onde o meio é construído por todos mas somente uma minoria é proprietária da terra e dos meios de produção, os problemas resultam em proporções flagrantes. O Estado intermedia sem alcançar as causas dos problemas "ambientais" - leia-se sociais - posto que sua atuação dá-se de forma setorizada, tornando figura de retórica os planos regionais de desenvolvimento econômico e social.

Desta forma, com o entendimento da origem da atuação do Estado no "setor" meio ambiente, não há como analisá-lo apenas pela atuação das agências e órgãos oficiais de controle da poluição. A questão é mais ampla e passa pela análise da complexa atividade intervencionista do Estado - planos, metas, programas, projetos de desenvolvimento econômico, de distribuição de terras, moradia, irrigação, etc - em meio às pressões, reivindicações e "ecologização" da sociedade. (Cf. VIOLÁ, 1987).

1.3. GEOGRAFIA E MEIO AMBIENTE

Percebendo-se o meio como uma dimensão das relações sociais e a Geografia como ciência que estuda a "espacialidade dos processos sociais" (Cf. MORAES, 1986), assume-se a concepção de que o meio natural une-se ao meio social pelos fatos produzidos pelo homem através de sua história, transformando este

María Augusta Mundim Vargas

meio natural e a si próprio, uma vez que vem evoluindo dentro da Natureza: o meio natural e o meio social são portanto, dimensões da sociedade.

Espelhando tal concepção para a Geografia, vários autores já levantaram os problemas decorrentes da amplitude do pensamento marxista e a conseqüente abertura a diversas interpretações reducionistas e determinísticas, principalmente a partir do entendimento de que as bases físicas da natureza comandam as relações sociais. Entretanto, ao nível deste estudo, entende-se que a discussão e distinção devam girar em torno de uma Geografia da Natureza e uma Geografia da Sociedade. Tal distinção é entendida como abstração didática ou como condição para o estudo do espaço enquanto dimensão das relações sociais:

A divisão "significa abstração no sentido de extração de uma parte do todo para o estudo científico (...) a Geografia da Sociedade corresponderia, inclusive na sua dimensão espacial, a considerar o conhecimento da Natureza (e da Segunda Natureza) em si como dada, como se fosse assimilado a partir da relação com as ciências da Natureza e, em particular, da abordagem geográfica da Natureza". (SEABRA, 1984, pag. 15 e 16).

Não se trata de escolher entre esta ou aquela Geografia e muito menos em atribuir ao método adotado, a única solução para a compreensão e resolução dos problemas encontrados. Ao encarar a realidade espacial gerada processualmente pelas relações entre o homem, entende-se o meio ambiente como um espelho destas relações e dissolve-se a dicotomia Geografia da Natureza versus Geografia da Sociedade.

Finalmente, não se trata ainda de discutir sobre a interseção entre as disciplinas ditas do ambiente, considerando que, a princípio, todas são necessárias ao conhecimento do meio ambiente. Isto implica em afirmar que a Geografia, como ciência do espaço, assume papel de inegável importância para a compreensão das relações entre a sociedade e a natureza (Cf. MORAES, 1986).

Como tal, a Geografia conduz à análise do Estado periférico e do desenvolvimento de suas ações contraditórias no jogo das articulações internacionais e nacionais, sob a lógica da acumulação do capital monopolista.

Com a emergência do urbano/industrial, a partir do direcionamento do investimento na atual fase do capitalismo, os espaços são redefinidos, seja na escala internacional, seja na escala nacional, consumando-se o processo de desenvolvimento desigual, necessário à reprodução do capital. No processo de redefinição dos espaços internos, o Estado contribui de forma significativa através da multiplicação de setores e órgãos públicos em seus diversos níveis, com a finalidade precípua de "transformar a realidade social", seja pela modernização seja pela intermediação nos problemas sociais - reforma agrária, abertura de frentes de ocupação, programas especiais, etc.

No nível interno, a circulação inter-regional também se dá através de uma relação desigual, sendo este o ponto de partida para a compreensão da retórica do planejamento para a "redenção do Nordeste" e nele, as especificidades da apropriação dos recursos ambientais e da produção e reprodução de seu espaço. Não há

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

como simplificar por via linear, as peculiaridades guardadas no contexto cultural e seu rebatimento no espaço de consumo e de produção da área de estudo.

Chega-se assim, à região e à área de estudo, sem perder de vista sua base territorial e seu espaço, perpassados de forma imbricada pela dinâmica de sua formação social, econômica e política.

2. PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DE UM ESPAÇO:

A identificação e reconhecimento da área de estudo passa pela compreensão do Nordeste, historicamente "lido", "debatido", e "inventado". Seria, portanto, pertinente, iniciar com as palavras primeiras de A Terra e o Homem no Nordeste onde Manoel Correia de Andrade estabelece um marco da produção crítica da geografia regional brasileira.

"É o Nordeste uma das regiões geográficas mais discutidas e menos conhecidas do país". (ANDRADE, 1980, pag. 9).

Por detrás da discussão e do desconhecimento, desvenda-se a cortina do seu processo de ocupação e formação onde o poder dos donos e os donos do poder conformaram historicamente, sua posição marginal, a mistificação de uma seca divina e a pobreza da maioria de sua população. Genericamente, como causa e efeito, as secas periódicas e o atraso econômico se interagiram, mostrando-se cristalizados no discurso oficial desde o século passado.

Entretanto, uma análise mais de perto da realidade nordestina, demonstra que muitas foram as estratégias governamentais no trato dos problemas da região e com a região⁽²⁾. Desta forma, não se deve perder de vista a sobredeterminação do político sobre o econômico que imprime, através dos interesses econômicos a concretização da região. (Cf. SEABRA, 1982).

2.1. ASSISTENCIALISMO

A formação do território sergipano e do Sertão Sergipano do São Francisco - SSSF - deu-se com o desenvolvimento da cana de açúcar no litoral. O apogeu desta cultura ocorreu na segunda metade do século XIX, exigindo em sua retaguarda (agreste e sertão) uma pecuária e uma agricultura de subsistência. O SSSF se con-

(2) - No que se refere ao processo histórico de intervenção do Estado no desempenho econômico e social do Nordeste, ou seja, na produção e reprodução de seu espaço os seguintes documentos apresentaram-se norteadores, seja por tratarem de publicações recentes, seja pela bibliografia levantada e discutida: CARVALHO (1987); BURSZTYN (1984); MARANHÃO et alii (1984); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1984); FORUM NORDESTE, Anais (1982).

Maria Augusta Mundim Vargas

forma no contexto de Sergipe, com a expansão destas atividades mas fundamentalmente após o desenvolvimento da cultura do algodão.

É com esta atividade que traçamos o primeiro elo de identidade entre política nacional e política local. O Estado, na sociedade colonial, reflete os interesses da classe dominante, sobretudo dos grupos ligados ao setor do mercado externo. O algodão sergipano entra na economia externa da exportação e com ele proliferam-se as vilas no sertão sergipano. Ainda, implantam-se a indústria de tecido e óleo e iniciam-se as intervenções voltadas para o melhoramento da qualidade do produto.

Entretanto, como coloca PASSOS SUBRINHO (1987), a lavoura algodoeira era de "pobres" praticada por pequenos proprietários e posseiros dependentes dos preços impostos pelos descaroadores. E, ainda, inserida no contexto da fragilidade da economia sergipana como um todo, que se insere no contexto sócio-econômico da região (agro-exportadora); a lavoura algodoeira concretiza sua decadência em meados da década de 30. Neste período o Sudeste do país entra com uma superprodução de algodão e cana-de-açúcar, impondo sua supremacia no mercado nacional.

É pois sob o tripé latifúndio, monocultura e economia de exportação que o Estado assistencialista intervém em favor dos grupos dominantes, sobretudo aqueles envolvidos com a economia da exportação. De outra parte, sobretudo após 1945, o populismo se colocava como expressão do novo tipo de relação surgida entre a massa e a elite. As massas outorgavam, através do voto, legitimidade ao regime através da conciliação e favores. Os favores prestados ao Nordeste passavam pelo socorro e ajuda nos períodos de crise gerados pela ocorrência de longos períodos de estiagem como aconteceu em 1930 e 1958.

É neste ambiente político populista que se criam o GTDN - Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste em 1956 e a SUDENE - Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste, em 1959, para planejar as ações do Estado na região castigada pelas secas.

A sazonalidade e irregularidade na ocorrência de períodos secos, a dependência econômica aos acontecimentos mundiais, a base arcaica da economia nordestina - o tripé acima referenciado - imprimiram um caráter extremamente predatório de sua base física.

É importante, portanto, assinalar o período de transição da atuação do Estado, onde o planejamento através do plano de METAS - 1956-60 - consubstancia-se no ponto de "germinação" do planejamento científico. Neste período, as metas foram traçadas e, a despeito dos atropelos econômicos, foram politicamente alcançadas.

Vários autores ressaltam a complexidade da relação do Estado com o planejamento. Mas, para o que nos interessa, vale ressaltar o momento histórico de integração nacional desejado e o entendimento do planejamento como instrumento racional de encaminhamento das intenções e ações a serem postas em prática para o alcance de sua meta integradora.

O SSSF ainda mantinha-se isolado, não desocupado. À decadência da produção do algodão aliam-se na década de 30 a seca e o "cangaço". No final do pe-

ríodo, na segunda metade da década de 50, o SSSF conforma sua atual divisão político-administrativa. (Figura 1).

2.2. INTEGRAÇÃO NACIONAL

Com a criação da SUDENE, num período onde as intenções do planejamento voltavam-se para a integração nacional, observa-se até 1964 uma intensa reprodução dos espaços urbano-industriais e uma sobredeterminação da burguesia industrial emergente nas políticas do Estado. Também no Nordeste ocorre regionalmente um direcionamento na formação dos parques industriais de Recife e Salvador e, nacionalmente, uma marginalização de seu espaço econômico pelo desenvolvimento das disparidades inter-regionais.

A SUDENE assume, neste processo, o papel de intermediadora do Estado, posicionada entre a incontestável formação do espaço econômico do Nordeste como espaço marginal em relação ao Sudeste e, por outro lado, pressionada pelos grupos dominantes. Estes grupos, vislumbrando a apontada (pelo GTDN) e necessária reforma agrária, articularam-se de forma a mostrar ao Estado a força das oligarquias nordestinas para a manutenção de sua legitimação. Assim, a SUDENE assume programas paliativos; através de projetos localizados ou restritos. Ao semi-árido, o Estado dispensava uma atuação "particularista" (Cf. DIAS, 1977), sob formas diferenciadas de apropriação das transferências federais, no tempo e no espaço e, os grupos sociais dominantes se reproduziram sem alterar as formas de organização da produção.

É interessante ressaltar que neste momento, quando a SUDENE amplia sua atuação pelo território do Nordeste, o SSSF recebia, em 1960, no município de Nossa Senhora da Glória uma sede regional do DNOCS - Departamento Nacional de Obras Contra a Seca. Tão criticado pelo GTDN e pelo primeiro plano da SUDENE ocorre no SSSF uma "abertura" ou penetração do Estado pelo órgão criticado e carente de reestruturação, por prestar-se até então à manutenção da estrutura do poder local.

Foi o DNOCS e não a SUDENE, o órgão responsável pela "penetração" do Estado no SSSF. Configurada como "região problema" devido às restrições impostas pela ocorrência de secas periódicas, a viabilização de sua economia era entendida pela implementação de obras que solucionassem a oferta de recursos hídricos conforme a política federal. Daí, não se observa neste período paralelismo de esferas institucionais: O DNOCS atuou praticamente sozinho nos primeiros anos da década de sessenta.

Assim, os açudes foram construídos em propriedades particulares e a população foi ocupada na construção destas grandes obras, consubstanciadas em "currais eleitorais". As linhas de crédito abertas à pecuária voltavam-se aos médios e grandes proprietários iniciando a formação de pastos, o melhoramento do rebanho e sobretudo a concentração da terra e a "integração da área".

Maria Augusta Mundim Vargas

Inserir-se neste período, a origem das mudanças no "meio ambiente", como dimensão das relações sociais, mesmo que desconectadas temporalmente, uma vez que oscilavam entre o jogo da sobredeterminação política e da ocorrência das secas. É o início de uma nova época onde o planejamento estatal tem papel importante na produção e reprodução de seu espaço.

2.3. AÇÃO E CONTROLE

Se no período anterior, como um todo, as relações do Estado com a economia ampliaram-se ao ponto de ocorrer mudança na figura do setor público, posto que ocorreu um fortalecimento do setor privado, sobretudo aquele ligado ao capital internacional, neste período, após a implantação do regime militar, o Estado abre-se ainda mais ao capital internacional ocorrendo uma centralização do poder e um aprofundamento da especialização e setorialização de suas ações.

Os grupos dominantes do Nordeste afastam-se do poder central, e a nova matriz econômica emana-se do IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. O Estado moderniza-se, volta-se para o desenvolvimento econômico e, politicamente fortalece-se com o amparo dos Atos Institucionais.

Na expansão capitalista, o sertão nordestino não foi palco de grandes mudanças no tocante à estrutura da terra, mesmo após a decretação do Estatuto da Terra - Lei nº 4.504 de 30 de Novembro de 1964. A forte resistência dos latifundiários e à sedimentação da ideologia de que o problema fundiário encontrava-se no minifúndio improdutivo, ocorre uma ampliação dos incentivos creditícios acompanhada de uma acelerada expansão da extensão rural. Adentram-se neste período as agências federais de fomento - Banco do Brasil e Banco do Nordeste - e estaduais de assistência e venda de implementos agrícolas. Promove-se o melhoramento do rebanho e as pesquisas de forrageiras adaptadas ao clima.

Com esta dinâmica, pode-se afirmar que a introdução da pecuária melhorada no semi-árido também foi um dos fatores determinantes na ampliação da mobilidade territorial dos antigos "moradores" de latifúndio, posto que inversamente, a oferta de terras diminuiu. O processo de pecuarização expulsou contingentes significativos da condição de "parceiros e arrendatários" para a condição de assalariados. Tal processo ocorria, e ainda ocorre, através da cessão de glebas para o plantio de culturas de subsistência nos três primeiros anos, cabendo ao quarto a formação de pastos. Nos períodos secos, aqueles que não se deslocavam para as regiões de industrialização, mais distantes, eram absorvidos na construção de obras de ajuda-gem e estradas, contribuindo de alguma forma para o processo de proletarização.

Neste processo de pecuarização, o Estado não contemplou o semi-árido com ações de preservação e controle do meio ambiente natural. A ideologia desenvolvimentista encarava como problema ambiental a poluição e a contaminação já ocorrentes nos grandes centros do Sudeste. Sem internalizar a problemática ambiental - preservação e utilização racional - sequer nas políticas econômicas volta-

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

das para a expansão do parque industrial, a dimensão sócio-ambiental da estrutura fundiária e da seca nordestina ficou longe de ser considerada.

A SUDENE, com suas funções reduzidas passa a ser a grande executora (e não mais planejadora) dos programas de atuação no semi-árido: POLO NORDESTE E SERTANEJO, mas sem autonomia de doar a região de condições para o enfrentamento das secas.

No início dos anos setenta e sobretudo de 1978 até 1983 ocorreram dois períodos de secas observando-se, com a atuação dos programas acima citados, uma mudança nas estratégias das frentes de trabalho. Não ocorreu uma transferência de grandes contingentes populacionais para o Sudeste e para a construção de grandes obras. A população, nestes dois períodos, sobretudo no segundo, foi ocupada em pequenos trabalhos de melhoramento nas propriedades privadas, estradas e obras públicas, próximas dos locais de moradia. Isto ocorreu não só devido às estratégias de modernização em cursos mas também pela impossibilidade de absorção da migração pelos polos industriais, decorrentes do reflexo da crise mundial a partir da segunda metade dos anos setenta.

No SSSF, observa-se no início do período, a transferência de posse de terra em decorrência de fatores conjunturais favoráveis da seguinte forma: constituída em grande parte por terra de "eréu"⁽³⁾, ocorreu o processo de requerimento feito sobretudo por proprietários de terra do litoral e profissionais liberais. Este processo foi tão significativo no SSSF que em 1966, a Câmara de Vereadores do município de Poço Redondo promulgou a lei de Requerimento, possibilitando a posse de terra a "estranhos" e expulsando os antigos agricultores moradores. As cercas, dividindo as novas propriedades, começam a marcar presença na paisagem e a agricultura de subsistência passa a se justificar pela necessidade de formação de pastos.

É desta forma que a pecuária imprime no SSSF a necessária modernização do campo, emanada do planejamento central. Tratou-se assim, desde o seu "nascido" de uma modernização conservadora uma vez que os problemas estruturais, advindos da necessidade de se implantar uma reforma agrária, não foram sequer tocados. Acrescenta-se ainda, ideologicamente a modernização passava por uma ampliação da produção que na concepção do Estado, não teria condições de emanar do minifúndio e das pequenas glebas de arrendatários e de posseiros, tidos como improdutivos.

Inicia-se o processo acelerado de erradicação da cobertura vegetal nativa. A pecuária extensiva com a predominância do boi "pé duro" (sem raça, criado solto) passa a ser substituída pela pecuária melhorada, e as agências federais de fomento e as estaduais de assistência técnica começam a se instalar na microrregião.

Sob esta visão sistêmica cria-se em Sergipe em 1971 a CEPA - Comissão Estadual de Planejamento Agrícola, com o objetivo de coordenar as ações do setor

⁽³⁾ - Terra livre para ser requerida.

Maria Augusta Mundim Vargas

agropecuário em articulação com a esfera federal e seus pares estaduais: a AN-CAR-SE, a SUDAP e o CONDESE⁽⁴⁾.

É importante ter em conta que a programação para o SSSF, emana da constatação pela CEPA, em seu documento oficial, de que a microrregião era subutilizada em decorrência de suas limitações naturais. Assim sendo, faziam-se necessárias ações voltadas para o melhoramento da agricultura (posta secundariamente em detrimento da pecuária), melhoramento do rebanho e maior equidade na estrutura fundiária. (Cf. CEPA, 1971).

Entretanto, observou-se que o processo de requerimento de terras seguiu um curso mais acelerado, que os programas para melhoramento da agricultura não foram efetivados; que a estrutura fundiária manteve-se concentrada nos estratos superiores a 500 ha e, finalmente, que o SSSF perdeu, progressivamente, sua representatividade na produção estadual de feijão e algodão, principalmente.

O planejamento, neste "espírito desenvolvimentista", e ainda, amparado por sua racionalidade e eficiência, faz proliferar a atuação de programas. Cinco dos seis programas federais aportados no Estado, desenvolveram-se no SSSF: POLONORDESTE, PRODUTORES DE BAIXA RENDA, PRONASA, FOMENTO À PRODUÇÃO AGRÍCOLA e PROJETO SERTANEJO.

É neste contexto de atuação das ações programáticas que se institucionaliza em 1978, a agência estadual de meio ambiente. Sua origem vincula-se ao extinto conselho Executivo de Controle de Poluição, criado em 1972, através de Convênio com a Marinha, para regular a poluição das águas já detectadas no rio Sergipe. Como no restante do país, suas ações voltavam-se para a poluição hídrica gerada por despejos domésticos e industriais e, territorialmente, limitados à região litorânea.

Logo após sua criação, em 1979, promoveu seu primeiro diagnóstico sobre o semi-árido, através da pesquisa encomendada pela SUDENE para a identificação de núcleos de desertificação. Na verdade, tais estudos foram iniciados em resposta à Reunião das Nações Unidas sobre desertificação, realizada em Nairobi em 1977, onde o Nordeste Brasileiro, identificado como uma das áreas mundiais susceptíveis ao avanço do processo, espacializava-se como área de captação de recursos do Banco Mundial.

Assim, ao término deste período de atuação das ações programáticas, emanadas do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento - observa-se uma multiplicidade de programas e projetos, conjugada a um número significativo de órgãos das esferas federal e estadual. Em contraposição à meta de corrigir as distorções ainda existentes no meio rural e aperfeiçoar os mecanismos de intervenção no espaço

(4) - ANCAR-SE - Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural - Sergipe.
SUDAP - Superintendência da Agricultura e Produção.
CONDESE - Conselho de Desenvolvimento de Sergipe.

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

agrícola, observa-se a realidade nordestina assolada pela ocorrência de uma grande seca.

2.4. "TUDO PELO SOCIAL"

O impacto da seca fez aflorar novamente a crise econômica e social da região Nordeste pelo desmantelamento da agricultura de subsistência notadamente no semi-árido. Com uma estrutura de produção baseada no gado, algodão e culturas de subsistência de milho, feijão e mandioca, onde os "patrões proprietários" representavam no início dos anos oitenta 10% do total da população rural, os produtores diretos 62% (sendo 44% pequenos proprietários e 18% ocupantes arrendatários), os parceiros 13% e os assalariados 15%; o impacto da seca incide sobretudo naquela maioria representada pelos produtores diretos, parceiros e assalariados, dedicada às culturas. (FJP, 1984, pag. 44 a 47).

As "frentes de emergência" entraram em cena de forma a garantir a população na região, ampliando e solidificando a chamada "indústria da seca", uma vez que os centros urbanos não comportariam a migração. Sem olvidar o importante papel da "Indústria da Seca" na obtenção da vitória eleitoral de 1982, o governo central cede às classes dominantes nordestinas e amplia sua atuação para a solução de um problema, agora, nacional: a Seca do Nordeste.

O último governo militar acata as colocações e críticas institucionais emanadas do Banco Mundial com relação ao fracasso dos resultados alcançados pelos programas POLONORDESTE e SERTANEJO e institucionaliza um novo programa: o PROJETO NORDESTE.

Repensando o Nordeste, a "Questão Nordestina", as leituras da problemática não se apresentaram consoantes às práticas encaminhadas para o alcance das soluções. Se por um lado, este novo quadro político foi responsável por novos investimentos na região, por outro, foi também responsável pela redução e retorno do tratamento do Nordeste como uma região seca, (Cf. CARVALHO, 1987, pag. 284) ou seja, retoma-se sobre uma nova base tecnológica a fase hídrica. A problemática nordestina reduz-se novamente ao aumento do fornecimento de água.

A SUDENE promove seminários e discussões para a promoção das "transformações" necessárias, consubstanciando-se no I Plano de Desenvolvimento do Nordeste: "Mudanças Já" faziam necessárias no nível nacional e no nível regional.

Guardadas as especificidades da Região Nordeste - vistas pela seca - o Plano Regional apresentou-se sempre consoante ao I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República. Assim é que mais uma vez, o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) aliado ao PAPP (Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, um dos segmentos do PROJETO NORDESTE) não viram implantadas, com a agilidade que a atual conjuntura requeria, suas metas no tocante a reforma agrária. A infra-estrutura econômica, a ampliação de serviços e o desenvolvimento

Maria Augusta Mundim Vargas

da tecnologia concentravam-se no espaço urbano industrial litorâneo - leia-se em algumas capitais. A SUDENE vestiu roupa nova, mas sem alcançar o nível decisório almejado.

Numa ponta repousavam os grandes investimentos no setor industrial, ampliando o parque químico, petroquímico e portuário - incluindo aqui a NITRO-FERTIL e a PETROMISA no Estado de Sergipe - e incentivando o cultivo de cana para a produção de álcool, implicando em sérios problemas ambientais, sequer levantados na época da concepção dos projetos. Na outra ponta, ocorria o arranjo de pequenas ações para os pequenos proprietários do semi-árido via PAPP. Como sua proposta primeira, consubstanciada em uma série de segmentos, não alcançou os dois pontos cruciais de reforma agrária e crédito rural, suas ações reduziram-se à assistência técnica, formação de comitês politicamente controlados pelas lideranças locais e realização de pequenas obras sociais: casas de farinha, centros comunitários, galpões, cisternas, e outras.

Como coloca CHALOUT (1985) e CARVALHO (1987) o semi-árido nunca interessou ao grande capital, o Projeto NORDESTE constituiu-se uma fonte de recursos para o governo central legitimar suas ações para os governos estaduais viabilizarem uma administração mínima numa época de crise e, finalmente, para possibilitar às lideranças locais a manipulação de suas bases eleitorais. Entende-se por esta via a pequena penetração das agências de meio ambiente no semi-árido. A erosão, o desmatamento e a salinização dos solos, apesar de amplamente conhecidos, não são gerados no seio do desenvolvimento e reprodução do grande capital e sim como sua consequência. Não há pressão para a recuperação da área senão aquelas durante os períodos de seca, de dentro da "indústria da seca". As reivindicações emanam dos sem terra, sazonalmente - pelas secas - captados pelos programas assistencialistas, historicamente produzidos pelo Estado.

No plano estadual, o projeto NORDESTE e o PROHIDRO tiveram grandes repercussões no semi-árido. O então governador de Estado, João Alves Filho, sabiamente captou as linhas de financiamento desses dois programas e monta seu plano de governo, consubstanciado no projeto "CHAPÉU DE COURO", com o compromisso de "mudanças estruturais" através da criação de "instrumentos claros e definidos que garantam recursos

"e investimentos, na transformação que podemos fazer nesta região (refere-se ao semi-árido) para que estirpemos de forma fulminante os humildes efeitos da seca" (Apresentação do Relatório de Atividade, PRONESE, 1985).

Assim, para a execução do CHAPÉU DE COURO, a máquina estatal amplia-se, criando a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e com ela uma empresa - COHIDRO - Companhia de Recursos Hídricos, responsável pela execução de barragens, perfuração de poços e projetos de irrigação. O PRONESE, Projeto Nordeste de Sergipe é institucionalizado e mobiliza uma série de órgãos para a execução integrada do PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, que de acordo com a orientação do Banco Mundial deveria ser implementado primeiro.

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

Desta forma, a análise do período pode ser entendida pela aplicação de uma política da água e de uma política da terra.

* POLÍTICA DA ÁGUA

Se analisada globalmente, a "política da água" do CHAPÉU DE COURO ousou nas intenções e nas realizações. Em 1983 apenas 20% das localidades sergipanas eram dotadas de água. Para reverter a situação o projeto executou obras de abastecimento singelo (160 em 1983 e 492 em 1984), 558 km de adutoras (anteriormente existiam 228 km), seis barragens para irrigação agrícola acumulando 59.100.000 m³ e irrigando 3.760 ha, perfuração de poços, construção de aguadas, açudes e cisternas. (Cf. Sergipe, Governo do Estado, 1983).

Como mostra o QUADRO I o SSSF foi contemplado com diversas obras, que resultaram em impacto quanto ao aumento de oferta d'água na região.

Quanto as adutoras, que "mudaram a vida" da população urbana sofrida com a seca que perdurou até 1983, já em 86/87 começavam a apresentar falhas. Tais falhas advieram da ausência de planejamento global do uso da bacia do rio São Francisco como um todo. A seca do sul do país em 1986, onde se encontram suas nascentes desmatadas, aliadas aos inúmeros projetos de irrigação e os sistemas das barragens de Sobradinho e Paulo Afonso, agravaram a situação de dependência das águas do rio São Francisco. Neste período as latas d'água e os curros pipas voltaram à paisagem sertaneja.

Quanto as barragens, é importante em primeiro lugar, ressaltar o desencontro das informações oficiais. Enquanto para a Secretaria de Planejamento foram construídas 26 barragens no SSSF entre 1984-85, a COHIDRO informa em seu relatório trienal - 1983-86 a construção de 12. Supondo que as demais barragens não tenham sido concluídas ou parte delas restringiu-se ao projeto técnico identificaram-se no relatório que seis apresentaram altos teores de cloretos no primeiro ano de construção, superiores ao limite permissível de 600 mg/l.

Como as barragens, a perfuração de poços enfrentou a salinização das águas, afora a elevada percentagem de poços perfurados que não apresentaram vazão. Do total de 75 poços perfurados, a maioria encontra-se localizada nos municípios de Canindé do São Francisco e Gararu, posto que ambos não foram contemplados com barragens (devido a salinização) e apresentam grande extensão territorial.

A forma de construção das cisternas, sem ônus para as famílias transportou-as à condição de elemento estranho à família beneficiada. O valor da obra, muitas vezes superior ao da residência conduziram as famílias a questionarem/demandarem beneficiamento em suas moradias. Elemento novo introduzido no cotidiano do sertanejo e, da forma como foi introduzido, havia recursos para a sua construção mas não para melhoramento e até mesmo construção de moradias, seus efeitos positivos duraram pouco tempo. Muitos aguardaram as chuvas para encher as cis-

QUADRO I

POLÍTICA DA ÁGUA
ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS POR MUNICÍPIO - 1980 - 1986

MUNICÍPIO \ ÓRGÃO	DESO (ADUTORAS)		COHIDRO		EMATER-SE	
	Alto Sertão	Sertanejo	Barragens(1)	Poços(1)	Irrigação	Cisternas
Canindé do São Francisco	1980 (*)			43	1986-califórnia	S/D
Gararu	1980-1981-1986			17		1983/85 - 210 1986 - 100
Monte Alegre de Sergipe	1980-1981-1982-1984-1985			03		1983/85 - 400
Nossa Senhora da Glória	1981-1983-1984	1978-1985	04	01		S/D
Poço Redondo	1980-1983-1984-1985		05	05		1984/85 - 194
Porto da Folha	1980-1981-1982-1984		03	06		1983- 4 1984/85 408

FONTE: SEPLAN - 1987

EMATER-SE - 1987

S/D - sem dado

* - projeto técnico

(1) - contemplado período 1983-86.

Maria Augusta Mundim Vargas

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

tenas, outros abandonaram os tratos deixando a água imprestável ao uso e ainda, houve casos generalizados de esvaziamento devido a falhas de construção.

Finalmente, o projeto Califórnia, consistiu no único projeto de irrigação, por captação de água do rio São Francisco, implantado no SSSF. Com 12 km de canais de adução, utilizando 6 estações de bombeamento, o projeto foi concebido para irrigar 1.360 ha dos 5.110 ha de toda a área. A obra civil foi supervisionada pela CO-HIDRO e a EMATER-SE responsabilizou-se pela administração do perímetro irrigado, através da criação de escritório no município de Canindé do São Francisco.

Com o objetivo de desenvolver agricultura irrigada no sertão através de venda de lotes aos sem terra e pequenos proprietários da região, o projeto tem por concepção unir a oferta de água à colonização. Após algumas alterações e mais de um ano de atraso, em junho de 1987, a situação do projeto foi expressa de acordo com os dados apresentados:

- lotes irrigáveis para colono 4,0 ha
- lotes irrigáveis para técnicos 8,0 ha
- lotes irrigáveis empresariais 15,8 ha
- lotes irrigáveis para pesquisa
e produção de sementes 15,8 ha
- lotes de sequeiro entre 20 a 35 ha

(Escritório EMATER-SE, 1987)

Por tratar-se de projeto de irrigação e colonização apresentam-se a seguir, informações sobre a "política da terra" específica para Califórnia, de forma a não torná-las estanques.

Dos 660 colonos em potencial cadastrados, somente 213 receberiam lotes irrigados e 61 lotes de sequeiro. Para a seleção, adotou-se como critério o desempenho do agricultor no curso de treinamento oferecido e o número de pessoas na família que poderia ajudar na lavoura. Considerando que 44 lotes irrigáveis foram entregues a produtores "de fora" da região, à empresários e técnicos, correspondendo a 25,2% da área irrigada, tal relação apresenta-se bastante elevada para um projeto de colonização e, como projeto de irrigação, bastante reduzido até mesmo para o total da área da fazenda Califórnia: somente 26,6% (Cf. dados escritório EMATER-SE, 1987).

* POLÍTICA DA TERRA

Como operativa e institucionalmente o Projeto NORDESTE tenha sido criado para resolver os problemas dos "constrangimentos" (Cf. SUDENE, 1984), advindos das carências de terra e água no semi-árido, a "Política da Terra" é apresentada intimamente ligada à "Política da Água".

Sem perder de vista a imbricação do Projeto CHAPÉU DE COURO, nos primeiros anos de atuação do PRONESE em Sergipe, os poços, açudes e as barragens hidroagrícolas seriam os instrumentos de combate às secas e de elevação do percentual de terra produtiva. Os programas de aquisição e colonização de terras se somariam à ação do governo federal através do INCRA, de forma a ampliar sua atuação no Estado. Sabendo-se que o pequeno proprietário respondia no início dos anos oitenta, por 70% da produção de alimento e que a seca a havia desestruturado totalmente (Cf. Sergipe, Governo do Estado, 1983), fazia-se necessário colocar à frente do discurso, a disponibilidade de água e de terra ao pequeno proprietário.

Como na "Política da Água", o PRONESE encarregou-se de repassar os recursos aos órgãos executores, INCRA e FUNDASE, dentro das linhas do PAPP - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor, através de seu segmento Ação Fundiária. Em suas metas para 1985⁽⁵⁾ tal programa assume um estreito relacionamento, senão com a reforma agrária, com uma política de uso da terra e de estabilidade da mão-de-obra do campo no campo.

Na prática, à FUNDASE coube as ações de discriminação e regularização fundiária, atuando sobretudo nas áreas do tabuleiro sul do Estado. Ao INCRA, foi atribuída a responsabilidade de execução do Plano Nacional de Reforma Agrária porém, atuou na região somente quando os conflitos já haviam se formado.

Através da participação no Encontro Regional de Divulgação do PAPP, realizado a 10 de agosto de 1987 em Nossa Senhora da Glória, sob a coordenação do PRONESE e com a participação dos executores do programa, produtores rurais, prefeitos, vereadores, sindicatos, igreja e comitês municipais, pode-se alcançar com maior clareza o entendimento da atual estrutura fundiária concentradora.

A introdução do segmento Ação Fundiária no PAPP, justifica-se pelo fato do Projeto Nordeste ter sido elaborado ainda no governo militar. Na impossibilidade de apontar para a reforma agrária, o PAPP se propôs algumas intervenções que levaram à perspectiva de reorganização fundiária e compra de terras para fins de colonização. Desta forma, a FUNDASE pode realizar os projetos de assentamento, sendo o Sertão Sergipano contemplado com o Projeto Califórnia e uma pequena área no município de Monte Alegre de Sergipe. À FUNDASE coube o encami-

(5) - Discriminar 456.800 ha de terra, beneficiar 7523 produtores com títulos definitivos; implantar 7 projetos de assentamento rural, dentre outros (Cf. SUDENE, PRONESE, 1984, PAG. 38).

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

nhamento dos processos ao INCRA para que este procedesse à titulação das áreas e a regularização fundiária.

Em síntese ocorreu no SSSF um reflexo da situação nacional: a reforma agrária subordinada à política nacional para o setor. Ao priorizar todo o Nordeste e em Sergipe, 42 municípios, contraditoriamente, deixa de exercer as ações prioritárias e passa a atuar em áreas e ações pontuais, desenvolvidas pelo PAPP. Assim, a "Política da Terra" recente no Estado de Sergipe fica espelhada pelas ações do CHAPÉU DE COURO e do PAPP, via Projeto Nordeste. Tais orientações advieram da Presidência da República no final de 1985 ao determinar que o MIRAD e o INCRA não mais participariam da execução de planos regionais e que as áreas prioritárias para assentamento seriam as terras públicas e em segundo lugar viriam as desapropriações, desviando de suas ações as verdadeiras áreas prioritárias. (Cf. CHALOUT, 1985).

Com estas orientações da Política Nacional de Reforma Agrária, o PAPP, e o CHAPÉU DE COURO, deveriam voltar suas ações também para a desapropriação para fins de reforma agrária. Entretanto, o pouco que realizou no SSSF até o momento, deu-se através da atuação do INCRA e somente após o conflito de terra ter-se formado. O PAPP atuou apenas no Morro do Pato (pequena área em Nossa Senhora da Glória) e o CHAPÉU DE COURO no projeto hidro-agrícola de Califórnia, mais recentemente numa pequena área em Monte Alegre de Sergipe. Suas ações concentraram-se e ainda concentram-se no agreste e no território sul.

No discurso da Nova República a Reforma Agrária inicia-se com a desapropriação para fim social e, em 1987 o Decreto 2.363 de 23.10.87 determina a volta da compra de terras com negociação de preços. Inicia-se uma nova fase de atuação governamental (que extrapola os horizontes temporais deste estudo) sobre a política da terra mostrando em sua dinâmica a retroação do processo, consumado em maio de 1988 pela Assembléia Nacional Constituinte ao dar nova direção às terras produtivas, excluindo-as da Reforma Agrária com dispositivos pouco claros. Novos Tempos?

* MEIO AMBIENTE

No início dos anos oitenta, crianças nasciam sem cérebro em Cubatão, decorrente da poluição, notadamente atmosférica. No Nordeste, entre 1978 e 1984, aproximadamente 4.400 pessoas morreram e 10 milhões foram transportadas à condição de miseráveis em consequência da seca prolongada. A exposição de tais fatos, dentre outros, levou GUIMARÃES (1986) a afirmar:

Maria Augusta Mundim Vargas

"A aplicação de medidas (ambientais) paliativas por duas décadas explica Cubatão ter alcançado tais limites nos anos oitenta" (GUIMARÃES, 1986, pag. 324).

De igual forma, a seqüência de programas implementados no sertão nordestino, com o objetivo maior de elevar a qualidade de vida dos pequenos proprietários e propiciar o acesso à terra àquela maioria de posseiros e arrendatários, consubstanciaram-se em medidas paliativas, até que a grande seca comprovasse suas premissas imediatistas.

Neste contexto em 31 de agosto de 1981 é assinalada a Lei nº 6.938, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, apresentando avanços se considerados os mecanismos até então em vigor, porém, frágil frente aos problemas recrudescidos ao longo do tempo. O órgão de meio ambiente, como um setor da máquina governamental, continua externo à atividade produtiva. É colocado ao lado, ou melhor, à disposição dos demais setores - indústria, agricultura, desenvolvimento e reforma agrária, mineração, transporte, energia, etc.

Espelhando a Política Nacional do Meio Ambiente e na tentativa de integrar o recém criado órgão ambiental ao sistema estadual, a ADEMA - Administração Estadual do Meio Ambiente, inicia em 1982 o Zoneamento dos Riscos e das Potencialidades Ecológicas do Estado de Sergipe (1985). Com o objetivo de levantar as áreas de riscos, carentes de ações corretivas, e aquelas potenciais, onde deveriam ser implementadas ações preventivas, o documento delimita as áreas suscetíveis à processos de degradação do meio físico e à pressões das atividades humanas.

Entretanto, uma análise mais ampla da atuação do órgão de meio ambiente, demonstra seu duplo isolamento. Enquanto responsável pela preservação e controle dos recursos ambientais, encontra-se posicionado institucionalmente como um setor do sistema, competindo-lhe "preservar" e "controlar", após a implementação das ações dos demais setores, fundamentalmente daqueles produtivos.

Por outro lado, enquanto responsável pela política estadual de meio ambiente, o Zoneamento Ambiental não conseguiu ultrapassar os limites de diagnóstico. Suas proposições não foram integradas nos planos governamentais que se seguiram. Os planos voltados para a agricultura, recursos hídricos, indústria, transportes, etc., não contemplaram em suas ações a preservação e conservação dos recursos, entendida como a utilização até o limite de uso dos mesmos.

Assim posicionada, a agência de meio ambiente espelha, a partir de sua origem emanada do conceito físico de meio ambiente, uma fragilidade que se explicita institucional - tida como setor uma fragilidade econômica - os poucos recursos postos à disposição colocam-na como um dos últimos orçamentos do Estado - e finalmente, uma fragilidade política posto que é tida como "empecilho" ao desenvolvimento e, como tal, engajada no sistema por imposição legal, porém sem peso político.

3. A VERSÃO DOS ENVOLVIDOS

As páginas que se seguem são resultados de uma "colagem" das entrevistas realizadas, que para manter a integridade do conteúdo, optou-se para a separação dos entrevistados por parágrafo.

De uma maneira geral buscou-se uma leitura, mesmo que parcial, das forças sociais do Sertão Sergipano: o poder local, os agentes de governo e a ideologia das mudanças arroladas neste corte, chegam a esboçar a dimensão ambiental do semi-árido como causador das ações implementadas e, ao mesmo tempo, como resultado das mudanças.

3.1. ANOS 60 - INTEGRAÇÃO DA REGIÃO

O entendimento da evolução do Sertão Sergipano não pode ser desvinculado do avanço do capitalismo, mesmo que lentamente. Não era palco de investimento do Estado por ser região "problema", mas Jorge Neto já tinha visão de viabilidade do sertão. (economista - Aracaju).

A história daqui começa com a riqueza do gado, mas o gado é do bruguês (burguês) nunca do pobre. Quem consegue ter uma rês, não consegue ter pasto. (arrendatário - Ilha do Ouro - Porto da Folha).

As grandes fazendas das famílias da região de 1960 para cá foram sendo transferidas para novos proprietários - profissionais liberais (médicos, engenheiros e advogados) - de Aracaju, com o intuito de pecuária e especulação. (sindicalista rural - Glória).

O gado "pé duro" era solto na caatinga. Mais ou menos em 65 foi sendo substituído pelo Zebu. Ocorreu também a penetração do alagoano e do pernambucano e com eles o arame, a palma e o capim. Com o capim, foi saindo a caatinga. (prefeitura - Poço Redondo).

A posse da terra era feita através de grilagem, mas sem conflito algum. Em 1964, quando as ligas camponesas estavam organizadas em Pernambuco, aqui não ocorria nada de conscientização. (sindicalista rural - Glória).

A ANCAR-SE, introduzida na região em 1965, não tinha visão nem estrutura de transformação tecnológica. Era mais um clube de mães e quanto a extensão à pecuária, servia para manter o status. O CONDESE também foi criado nesta época, no governo de Celso de Carvalho, em 1964, mas não atuou no sertão. (economista - Aracaju).

O DNOCS não atuou na região com enfoque de mudanças tecnológicas. Este chegou depois da seca de 58/59, abriu a região construindo estradas e, quanto à seca, construiu açudes e barreiras de forma a ampliar a oferta de água para os novos e grandes proprietários. (agrônomo - Aracaju).

3.2. ANOS 70 - AÇÕES PROGRAMÁTICAS - tecnicismo

Entre 1968 e 1972 ocorreu a formação de uma consciência crítica na SUDENE espelhando a formação de pessoal crítico nos Estados. Em Sergipe, no setor agropecuário, este pessoal foi responsável pelo embrião e pela primeira diretoria da CEPA. Refletindo as diretrizes do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, a CEPA propõe para o Estado de Sergipe o planejamento agrícola articulado, correspondendo ao marco zero do planejamento do setor no Estado. Assim, a CEPA nasceu e cresceu no regime da ditadura até que sob as diretrizes do planejamento oriundo da equipe do ministro Delfim Neto ocorreu o desmoronamento total do planejamento agrícola. A CEPA indicou para o Sertão Sergipano a pecuarização mas não chegou ao ponto de sugerir investimentos faraônicos tipo projeto Califórnia. A CEPA desmoralizou-se em Sergipe como todas as CEPA'S no resto do país pela modificação geral de suas proposições. Iniciam-se os projetos Especiais...(economista - Aracaju).

No discurso, o PROTERRA era também para propiciar a reforma agrária: mas na prática ele foi o grande programa de modernização do sertão. (agrônomo - Porto da Folha).

O PROVALE - Programa Especial para o Vale do São Francisco atuou mesmo de Propriá para baixo. Mas, não deixou de fazer levantamentos no vale do rio pelo sertão, como estudos inviabilizando a irrigação onde hoje se instalou o projeto Califórnia. (agrônomo - Aracaju).

O projeto Sertanejo foi paralelo ao POLONORDESTE. Ele iniciou em 1976 com a atuação em Canindé do São Francisco, Poço Redondo e Porto da Folha. A SUDAP foi o órgão responsável por sua execução. (agrônomo - Monte Alegre).

Com o Sertanejo o gado melhorou. Financiou terra, cerca, curral, gado com juros baixíssimos e deu a grande arrancada ao município. Com isso veio o desmatamento. A seca em si nunca foi responsável pelo desmatamento. O que mais desmatou foi o financiamento fácil para pastagem. É bom salientar que não tinha orientação técnica. (vereador - Canindé do São Francisco).

O POLONORDESTE foi um programa do governo que resolveu aglutinar todos os projetos existentes. A EMATER-SE entrou na execução e caminharmento do financiamento. O melhoramento deu-se com as linhas de crédito do governo exigindo melhoras. Aqui em Poço Redondo não existe uma pecuária de leite desenvolvida. A precariedade do solo e do subsolo só dá para o gado mestiço. Temos uma pecuária melhorada. Já existe uma tentativa para melhorar ainda mais a pecuária. A adversidade do clima e a ausência do governo fazem com que isto não ocorra. Todo mundo é dependente do poder seja para feira, água, emprego e empréstimo. Por exemplo a água da DESO não chega por causa de política. (agrônomo - Poço Redondo).

3.3. ANOS 80 - AÇÕES PROGRAMÁTICAS - "Tudo pelo Social"

O Governo de José Leite (1975 a 1979) projetou as adutoras e iniciou com a execução do Sertanejo e PDRI. Augusto Franco (1979 a 1983) continuou com os programas, preparou as bases do Projeto Nordeste e executou a Adutora Sertaneja. Mas foi João Alves Filho (1983 a 1987) quem investiu grandes somas de recursos na região: duplicou a Sertaneja, construiu a adutora do Alto Sertão, asfaltou a SE-208, executou barragens, poços, cisternas, o projeto Califórnia e articulou parte do canteiro de obras de Xingó para a recém construída Nova Canindé. (economista - Aracaju).

Com a seca que se iniciou em 1978/79 muita gente perdeu terra, vendendo-a pela impossibilidade de pagamento do crédito. Mas, o CHAPÉU DE COURO investiu direto no habitante do sertão de forma a mantê-lo por lá com todos os problemas da região. Assim também é o Padre Cícero. Os donos da terra do sertão representam a classe que sempre foi beneficiada no litoral. (agrônomo - Aracaju).

As frentes de trabalho entre 1979 e 1983 não solucionaram o problema da seca nem o problema da miséria. Falava, que o trabalho era para todos, mas é impossível. Daí, o chefe político escolhe o fiscal de sua confiança, este escolhe o capataz da frente, que por sua vez escolhe o pessoal: miseráveis privilegiados. E ainda, o trabalho era só em terra de fazendeiros. Com exceção das cisternas, e adutoras, as obras do governo não empregaram pessoal da região. As barragens, só máquina com pessoal de empreiteira. Os poços foram construídos por firmas de fora. A maioria foi dinheiro jogado fora pois a maioria salinizou ou a água já saiu salobra ou ainda; o que é pior, saliniza as fontes vizinhas. A Nova Canindé foi uma obra mais ampla e utilizou peão da região, do resto de Sergipe e também de Alagoas. A Adutora também usou peão da região. Foi construída só para população urbana e um ou outro chafariz em grande propriedade. As cisternas foram construídas em toda a região. Acontece que mesmo em tempo de chuva muitas ficam cheias por poucas horas porque o fundo não foi bem vedado. Hoje as cisternas são mais um problema para as famílias por causa das cobras e mosquitos. Continuam na dependência do caminhão pipa, ou seja a maioria continua sem água. (sindicalista rural - Glória)

O trabalho do PRONESE foi bem aceito em Glória. Para a criação dos comitês municipais selecionaram 18 comunidades (pelo maior número de habitantes e problemas/carências). Começamos a trabalhar com 7 e hoje já trabalhamos com 14. O povo no começo estava descrente. Hoje, a situação já vem se alterando em função do resultado das ações de: ação fundiária, comercialização e abastecimento, crédito, assistência técnica, geração de tecnologia, recursos hídricos e APCR - Apoio às pequenas comunidades. (PRONESE - Glória).

Aqui em Porto da Folha a EMATER-SE atua em duas linhas de crédito. O REPROB, é uma linha de recurso do Banco do Brasil voltada para o grande proprietário. O pequeno, mesmo quando proprietário não tem acesso. É uma linha de

Maria Augusta Mundim Vargas

crédito antiga. O PAPP oferece para o município este ano Cz\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzados) para uma faixa de 50 agricultores. Segundo o documento é só para quem tem escritura ou recibo. Entretanto, a maioria aqui é meeiro ou tem de 1 a 50 tarefas conforme pesquisa que realizamos em 16 localidades. A assistência da EMATER-SE é feita através dos Grupos Naturais e, depois do PAPP, novos assuntos foram introduzidos nas reuniões tais como constituinte e reforma agrária. (agrônomo - Porto da Folha).

O PAPP é polêmico. Teoricamente é para o produtor mas financeiramente só para quem tem titulação de terra. Ele ainda não entrou aqui em Monte Alegre de Sergipe, mas o vínculo da EMATER-SE com o PRONESE através da extensão faz com que atuamos nos segmentos do PAPP, inclusive na linha de crédito. As obras comunitárias é que ainda não começaram pois o comitê aqui é embrionário. (agrônomo - Monte Alegre).

3.4. MUDANÇAS

Como um todo, o poder econômico fez da natureza sua vítima. Em Monte Alegre, as mudanças na zona rural são para melhor, considerando a preocupação do governo com o reflorestamento, com os recursos hídricos e com a introdução de novas culturas, como o caso do sorgo. Em termos de consciência houve uma injeção grande e, se não desistirem a tendência é melhorar. A situação é grave pelo ainda grande número de pessoal sem terra. (técnico agrícola - Monte Alegre).

Comparando os tempos, os dias de hoje estão mais para pior para os pequenos e os sem terra. O pequeno só pega empréstimo depois que o grande se abastece. Vive da diária que oscila, tem que se deslocar para outra região do Estado e para São Paulo. Tem povoado, como a Lagoa Funda que 50% está fora. Para a propaganda a coisa é otimista. O povo não está preparado para mudar. Não vejo hoje mudança de baixo para cima. (sindicato rural - Gararu).

Para o pequeno e para o meeiro não mudou nada. Numa análise mais ampla não houve mudança no campo brasileiro. (agrônomo - Porto da Folha).

Não houve mudança. A reforma agrária é forçada pela reivindicação do povo e não por ação da extensão. O produtor de 10 anos atrás sofreu influência da extensão porque antes não tinha nada. Não existia sindicato e pensava-se com assistencialismo. Houve mudanças com a extensão ao nível da conscientização. O agricultor hoje chega no banco e encara as coisas com mais naturalidade, exigindo direitos. A extensão teve seu papel nisso. A Igreja e o sindicato dão muita ênfase mas o órgão que botou o agricultor para caminhar foi a EMATER-SE, apesar de ser feito por agentes de governo. A eleição do sindicato hoje é bastante movimentada mas a ênfase do conhecimento foi dada pela extensão. A estrutura fundiária mudou muito pouco. Com a reforma agrária estão tentando mudar um pouco. A caatinga sumiu com as pastagens nas grandes propriedades, mas o pequeno também tira o mato para plantar milho, feijão e algodão, além do que fazem muito car-

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

vão. Mas no plano social é que se precisa de mudanças. Poço Redondo não tem médico, não tem hospital, tem um grande índice de mortalidade. Afí nosso papel fica fraco. Orientação sem condição não resolve. É preciso os órgãos se unirem. (agrônomo - Poço Redondo).

A velha Canindé era abandonada. O problema social inflamou com a certeza da construção de Xingó. A mudança foi política e social. Com Xingó e naquele lugar, seríamos pobres e sufocados. Foi feito um abaixo assinado apresentado à CHESF e João Alves e as coisas aconteceram. Agora sim, moramos em uma cidade. Diminuíram todas as doenças e a verminose acabou. A cidade velha era pequena, abandonada e não tinha nada. Na nova, temos EMATER-SE, saúde (hospital), educação até segundo grau, o BRADESCO vai ser inaugurado e o Banco do Brasil já bolou posto e está preste para ser agência. Foi uma grande transformação na vida de todo mundo. O impacto da obra de Xingó é todo positivo, seja social, seja natural. Aqui é o inverso de Itaparica e Paulo Afonso IV onde as terras inundadas eram produtivas. Aqui não teve problema de desapropriação. Já está pronto. O projeto Califórnia foi uma redenção. Mais ou menos 90% dos colonos já estão assentados. O projeto volta-se para o cultivo e isso é muito importante. Domina no município a pecuária em grandes e médias propriedades. Três ou quatro já possuem rebanho bem melhorado usando processos de selecionamento e inseminação artificial. O clima aqui é para a criação. O gado daqui engorda em 60 dias o que não ocorre com o de Glória que precisa de 120 dias. O gado pé duro não dava leite e o banco não financiava. Isso forçou o melhoramento da pecuária. A qualidade de vida mudou nas fazendas, os costumes mudaram na cidade. (vereador - Canindé do São Francisco).

Houve mudanças positivas e negativas. A natureza e o meio ambiente estão cada vez mais degradados. A terra sempre teve vocação para a pecuária mas com o acesso ao crédito para os médios e grandes ocorreu uma devastação rápida da mata em detrimento da formação de pastagem. Glória é geográfica e historicamente o centro da região: é o ponto central, melhor infra-estrutura básica, saúde, etc, influenciando todos os outros municípios. A política de armazenagem de água não foi de todo positiva. Os açudes salinizaram não servindo para agricultura. Califórnia é muito grande para pouca gente e não vejo com boas perspectivas a irrigação no semi-árido com técnicas inadequadas ao ritmo climático: de imediato, grande produção seguida de baixas sucessivas. A política das cisternas foi muito restrita e não armazena água suficiente. As adutoras foram positivas para o meio urbano. O governo teve uma boa intenção para mudar para melhor, mas faltou técnicas para preservar suas ações, continuidade. Falta incentivo a culturas e técnicas culturais. Há um grande distanciamento entre os programas altamente técnicos e a implementação dos mesmos, passando pelo crédito restrito. A vontade política que permanece historicamente é a imediatista que despreza todos os estudos técnicos em favor da fantasia e do nome do governante do momento. (proprietário rural - Nossa Senhora da Glória)

Maria Augusta Mundim Vargas

A simplificação de que o problema do Nordeste é a seca tem cunho ideológico para desviar as ações dos reais fatos apontados nos diagnósticos. O semi-árido foi e continua sendo violentado humano e fisicamente. (agrônomo - Aracaju).

4. CONCLUSÕES

Chegar à natureza sertaneja das políticas de desenvolvimento implementadas no Sertão Sergipano do São Francisco, conduziu, num primeiro momento, uma revisão da História do Pensamento Geográfico, através do acompanhamento do "movimento" do termo meio, que possibilitou um exercício de leitura das diferentes correntes.

Por um lado, foi facilmente alcançado neste percurso, o meio enquanto causa e efeito, simultaneamente, das relações sociais, conduzindo ao entendimento da natureza, ou melhor, da Segunda Natureza, como momento historicamente determinado, da produção. Por outro lado, discorrer sobre a natureza das políticas de desenvolvimento e descrever o desenvolvimento da natureza do Sertão Sergipano do São Francisco, pelos pressupostos do Materialismo Histórico requereram um esforço maior. Mensurar, qualitativa e quantitativamente, na evolução processual, a dimensão sócio-ambiental da estrutura fundiária e da seca nordestina, ainda está por demandar um aprofundamento da pesquisa empírica.

Entretanto, com este "olhar" atento, pode-se identificar a natureza contraditória destas políticas ao se prestarem, no discurso, à transformação da natureza sertaneja e, na prática, às mudanças que não implicassem na inversão da ordem social estabelecida. As pressões para recuperação da área surgem, sazonalmente, durante os períodos de seca e de dentro da indústria da seca.

Na produção e reprodução de seu espaço, o "Polígono das Secas" é definido territorialmente como área sujeita a secas periódicas, politicamente como área problema e economicamente como área carente de modernização, de transformação de sua base produtiva. Ocupando 49% da superfície da região Nordeste o "Polígono das Secas" é delimitado a despeito da pluralidade de culturas, de formas de ocupação e de condições morfológicas ocorrentes em seu território político-administrativo, unindo em torno da ocorrência das secas espaços culturalmente diferenciados. Estas colocações são encaminhadas pela via política que vem ao longo do tempo sobrepondo a dimensão técnica do planejamento e, por conseguinte, influenciando o nível operativo da intervenção. O meio ambiente, entendido como causa e efeito, simultaneamente, das relações sociais empreendidas é assim reproduzido, pela sobredeterminação das ações governamentais no jogo com os grupos dominantes.

A intenção do Estado em converter o sertão em terras agricultáveis com base no desenvolvimento de uma agricultura moderna, realizada por agricultores proprietários e não mais por agricultores posseiros e arrendatários, passa pela atuação

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

de agentes nos níveis federal, estadual e principalmente local, geralmente atravessados pelo jogo das forças sociais nos seus diversos níveis.

Aparentemente, a comparação entre o discurso oficial das políticas da esfera federal e a execução destas políticas pelos agentes locais podem ser colocadas como pontos de uma mesma linha. Entretanto, no processo de modernização do semi-árido sob a produção agrícola capitalista, os agentes locais colocam-se frente a um contingente de pequenos produtores descapitalizados e a um número cada vez maior de assalariados, num processo contínuo de redefinição, impossível de manterem-se a parte dos acontecimentos. As ações programadas colocam as intervenções como ações controladas e os agentes de execução se portam como verso e reverso de suas intenções e intervenções.

Por esta via de entendimento, os agentes de governo inserem-se na região "problema" como portadores das mudanças. Porém, enquanto cidadãos residentes, sofrem os reveses políticos, econômicos e "climáticos": devem estar em harmonia com os chefes políticos locais e ter a expectativa de gratificações de convênios, como recompensa pela capacidade de conviver no sertão com a "falta d'água". Esta constatação na realidade cotidiana, onde os agentes executores se situam na "ponta da programação", não elimina seu entendimento pelos encaminhamentos nos níveis institucionais e políticos.

Desta forma, entende-se a atuação do DNOCS mais fortemente no Sertão Sergipano, numa época em que a SUDENE entrava no espaço nordestino, pelo menos no discurso, para diversificar e otimizar a ação do Estado na região. Estando o sertão ainda "fechado" e dominado pelos grupos locais, o DNOCS se prestou à execução de obras hídricas localizadas e a fornecer condições de acesso, construindo estradas.

A despeito da sobredeterminação política na condução das ações programadas no Nordeste, mesmo que temporalmente com avanços e recuos, o planejamento foi sempre realizado sob a ótica do racionalismo técnico, homogeneizando o trato dos diversos setores nas diversas regiões. Assim, surgem concomitantemente POLONORDESTE, POLOCENTRO e POLOAMAZÔNIA. Espacializando suas ações, o Estado realiza sua legitimação, amplia a reprodução do capital e intermedia com as forças políticas regionais. Na evolução deste processo, a SUDENE, organismo espacial, perde autonomia de planejar suas próprias ações e passa a exercer a execução dos planos e programas, colocando na "mão dos agentes de ponta" da programação toda a pressão política local. O encaminhamento racional das ações programáticas não eliminou a vontade local e muito menos possibilitou a integração das instituições executoras, justamente pela dinâmica da dimensão política, surgindo neste jogo de sobredeterminação a indústria da seca.

A "abertura" do Sertão Sergipano do São Francisco proporcionou a titulação de terras para novos médios e grandes proprietários que, beneficiados pelos programas de apoio ao desenvolvimento da pecuária, exerciam individualmente ou em grupo, pressões políticas para a implantação das ações hídricas em suas propriedades. Os açudes públicos do DNOCS, trancafiados nas propriedades e já sali-

Maria Augusta Mundim Vargas

nizados, dão lugar às aguadas, barreiros e pequenos açudes e as adutoras possibilitam ligações em sedes próximas ao seu trajeto. Tais benefícios, analisados no território, espelham muito mais o rebatimento político do que a racionalidade do planejamento. No plano nacional, o planejamento se presta à ampliação do capital e, no nível local, à reprodução da política, assumindo operativamente a reprodução de seu espaço, no contexto do que comumente denomina-se "indústria da seca".

Assim, o Projeto Sertanejo inicia sua atuação após o início de uma seca, implanta sede e escritório regional de forma a agilizar sua atuação e revitalizar a do próprio DNOCS, em Nossa Senhora da Glória. Enquanto a seca estendia ao longo do tempo, inversamente, o processo de concentração da terra evoluiu, uma vez que a ação do programa esbarra com a questão fundiária e não atua junto aos sem terra. Por outro lado, aos pequenos proprietários, descapitalizados, sem condições de produção e com acesso limitado ao crédito, resta a venda de suas propriedades, ocorrendo uma ampliação na porcentagem dos estratos maiores de 100 ha. Diminuiu o número de estabelecimento e permanece elevada a porcentagem da área deste estrato com a relação ao total.

Mesmo sendo o projeto mais lembrado e referenciado, o Sertanejo inicia sua atuação em substituição ao Programa Produtores de Baixa Renda que, explicitamente, pelo próprio nome, pretendia elevar a qualidade de vida do meio rural. Sem alcançar suas metas, o Sertanejo entra para a "redenção dos pobres", segundo a "versão dos envolvidos".

Desta forma, os pequenos proprietários somam-se aos trabalhadores sem terra e ampliam o contingente assalariado empregado nas frentes de trabalho durante a grande seca que se estendeu de 1978 a 1984, subsidiadas pelo Sertanejo, através da SUDAP até 1983.

Como área de expansão capitalista, o Sertão Sergipano do São Francisco "comportou", afora seus antigos "moradores", o excedente da população alagoana expulsa pelo desenvolvimento da agroindústria da cana-de-açúcar. Carente de mão-de-obra para a formação de pastos realizada através do arrendamento e parceria - e ainda contendo uma considerável quantidade de terras "livres" nos municípios de Poço Redondo e Canindé do São Francisco, especificamente estes municípios, surpreenderam ao apresentarem no Censo de 1980, índices de crescimento populacional significativos.

Em linhas gerais, já em 1979 o Relatório da SUDAP/CEPA, tenta recuperar as diretrizes traçadas pelo documento produzido em 1971 através das críticas apresentadas quando da análise dos Programas Especiais em execução, principalmente depois da segunda metade da década. Tais críticas recaíam sobre a ausência de articulação institucional, ao deslocamento das ações para determinado órgão - o caso do PRONASA com a EMATER-SE - e, fundamentalmente sobre a persistência da estrutura fundiária.

Desta forma, é importante relacionar a ocorrência das secas (de 1971 a 1978) e da migração oriunda de Alagoas, ao fracasso das proposições da CEPA de 1971 e 1979, uma vez que as melhorias tecnológicas e as medidas de redistribuição da

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

terra não encontrariam meios de se viabilizarem num período de "exceção" (deveria ser de normalidade), onde impera a indústria da seca. Assim, a concentração da terra e a permanência dos cultivos alimentares justificam-se pelos fins intencionados de formação de pastos.

As relações da Política da Terra e da Política da Água na sua dimensão política, são entendidas no seio das relações de poder entre as classes sociais e desta, com o Estado, refletindo outras tantas contradições e ambiguidades. Enquanto políticas modernizadoras do campo expulsaram, num primeiro momento - durante a década de sessenta e setenta - as populações para novas fronteiras de ocupação. O Sertão Sergipano do São Francisco, aí se inclui, pois nesta época, moderniza-se às custas do excedente de mão-de-obra expulsa pela modernização e expansão da lavoura canavieira alagoana e da população residente que foi perdendo a terra pelo processo de requerimento, ampliando assim a fronteira da pecuária melhorada.

Num segundo momento, no final da década de setenta, as modificações substanciais propagadas pela implementação dos PDRI's não passaram de um conjunto de medidas que, se socialmente analisadas, apresentaram-se abstratas por servirem de mantedoras da ordem social da grande massa assalariada já formada. Especificamente no Sertão Sergipano do São Francisco, as ações do POLONORDESTE, através do PDRI, não se mostraram tão marcantes quanto aquelas do Sertanejo, podendo afirmar com certa dificuldade o sobreamento das ações do POLONORDESTE sobre o Sertanejo. Nos municípios trabalhados é mais nítida a identificação "passagem" - do Sertanejo para o Projeto Nordeste. Em comum os dois projetos têm o fracasso de suas ações relacionado à não resolução da estrutura fundiária, à disponibilidade de recursos insuficientes para a solução dos problemas do pequeno produtor e, ainda, à atuação concomitante à ocorrência de períodos prolongados de estiagem, desviando as ações planejadas.

Consubstanciando suas ações em medidas paliativas, temporalmente reduzidas à duração das secas, o planejamento prepara o Projeto Nordeste, e com ele, inicia-se em primeiro lugar o PAPP, voltado também à elevação da qualidade de vida do pequeno produtor. Retoma-se, com um aparato institucional integrado e ainda mais complexo, a política de modernização da produção e da comercialização, ampliadas pela incorporação de ações fundiárias e hídricas. Todas as ações voltadas para os pequenos proprietários e para os sem terra foram canalizadas para um só Programa. Suas ações, mesmo em curso, e muitas por iniciar, trazem de "novo" a integração institucional pretendida. Em 1971 a CEPA-SE e muitos documentos produzidos pelo setor agropecuário já alertavam para a necessidade de integração institucional.

O discurso social da Nova República também foi colocado à disposição para a participação comunitária e o planejamento de baixo para cima. De velho, traz sua origem econômica como excedente do processo de acumulação da economia, sua elaboração e concepção no governo militar de transição e o discurso de priorizar uma maioria - "público meta" - e uma extensão territorial significativa - "região problema" - inatingíveis pela prática no nível operativo de suas ações.

Maria Augusta Mundim Vargas

A racionalidade da programação de ações voltadas para o desenvolvimento econômico do sertão aponta, em tese, que a maior distribuição dos recursos certamente resultaria na elevação do nível de vida das populações pobres. Entretanto, emanada da lógica do processo de acumulação do capital, o desdobramento de suas ações, na sua dimensão econômica, resultou na extrema concentração dos recursos, colocando a imensa maioria da população à margem deste processo. Assim, os programas especiais para a elevação da renda e da qualidade de vida das populações pobres são gerados pelos excedentes da produção, eliminando as possibilidades de avanços sociais e econômicos pela amplitude de suas ações, reduzidas numérica e territorialmente. Desta forma, impossibilita a formação de força política com reflexo nacional que propiciasse mudanças reais, ou seja, alterações dos mecanismos globais do processo de acumulação do capital. Por esta via, também se explica a sucessão de programas. Suas ações pulverizam-se e tornam-se cada vez mais localizadas.

Como "estímulos" localizados, quais as chances que as comunidades beneficiadas com cisternas e obras comunitárias têm de reverter o processo de concentração das terras? Como produto do excedente da produção e reprodução do capital, tais programas apresentaram-se como reguladores e controladores das tensões sociais geradas pela insuficiência de terra e água.

Do discurso oficial do Estado como promotor da "transformação social", "transformação" da realidade sertaneja, constatou-se no seu rebatimento na microregião e no município, a ação promotora da modernização conservadora para os médios e grandes proprietários através dos incentivos fornecidos ao desenvolvimento da pecuária melhorada, implicando no retardamento da redistribuição de terras, enquanto veículo promotor de projetos especiais voltados aos pequenos proprietários.

As pressões sociais sobre a terra e a água são esvaziadas continuamente e, a minoria beneficiada pelas ações dos programas leva a maioria marginalizada à resignação, ao conformismo e à história de vida na esperança das mudanças. As políticas da terra e da água, na prática, são colocadas como instrumento da "redenção" social. Sociedade política X Sociedade civil, arroladas historicamente, conformam ações reguladoras e ações de consenso que se concretizam no quadro cultural, social e político e, respectivamente, respondem pela resignação, dominação e regulação do espaço nordestino do Sertão Sergipano do São Francisco.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ACKERMAN, E. (1963) - Las fronteras de la investigación - IN: Cuadernos Críticos de Geografía, nº 3, Barcelona, maio, 1976.

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

- ANDRADE, Manoel Correia de - A Terra e o Homem no Nordeste - Liv. Ed. Ciências Humanas, SP, 4ª edição, 1980.
- BOBBIO, N. & BOVERO, M. (1979) - Sociedade e Estado na filosofia política moderna, Ed. Brasiliense, SP, 1986.
- BURSZTYN, Marcel - O Poder dos Donos - Ed. Vozes, RJ, 1984.
- CAPEL, Horacio - Filosofía y Ciência en la Geografía Contemporánea - una introducción a la Geografía - Barcanova, Barcelona, 1981.
- CARVALHO, Inaiá M. M. - O Nordeste e o Regime autoritário - Hucitec/SUDENE, SP, 1987.
- CHALOUT, Yves - Uma política de legitimação do Estado e rearticulação da pequena produção rural: o Projeto Nordeste - IN: Raízes - nº 4-5, jan.84/dez.85, João Pessoa, 1985, pág. 61-100.
- CHRISTOFOLETTI, A. - Geografia física - IN: Bol. de Geografia Teórica - 11/21 e 22,5.18, Rio Claro 1981, pág. 5-17.
- DIAS, Gentil M. - Organizações públicas e população do Nordeste - IN: Capital e Trabalho no Campo (org.) PINSKY, Jaime - Hucitec, SP, 1977.
- DULONG, Renaud - A crise da relação do Estado/Sociedade local vista através da política regional - IN: O Estado em crise geral - Graal, RJ, pág. 189-212.
- FORUM NORDESTE - Anais do Seminário Internacional sobre disparidade regional - Co. edição SUDENE, Recife, 1982.
- GUIMARÃES, Roberto P. - Ecopolitics in the third world: an institutional analysis of environmental management in Brazil - tese PhD in University of Connecticut - 1986, 521 pag.
- HEIDEMANN, Dieter - O Estado burguês: um conceito básico de Geografia Política - IN: Rev. de Geografia - ano 1, set/dez - UFPE, Recife, 1983, pág. 90-99.
- JOHNSTON, R. J. (1979) - Geografia e Geógrafos - Difel, SP, 1986.
- MARANHÃO, S. et alli - A questão do Nordeste - Paz e Terra, RJ, 1984.
- MATHIAS, G & SALAMA, P. - O Estado super desenvolvido - Ed. Brasiliense, SP, 1983.
- MIKESSELL, M. W. - As fronteiras da Geografia como ciência social - IN: Interdisciplinary relationships in the Social Sciences - Aldine Publishing Company, Chicago, 1969.

Maria Augusta Mundim Vargas

- MORAES, A. C. R. - Geografia - Pequena História crítica - Hucitec, SP, 1983.
- MORAES, A. C. R. - A Segunda Natureza - IN: Rev. Orientação - IGUSP nº 6, SP, 1985.
- MORAES, A. C. R. - Historicidade, consciência e construção do espaço - notas para um debate - IN: A construção do Espaço - Nobel, 1986, pág. 33-50.
- PASSOS SUBRINHO, Josué M. - História econômica de Sergipe (1850-1930) - Universidade Federal de Sergipe, Programa Editorial, Aracaju, 1987.
- SEABRA, Manoel F. G. - Geografia(s)? - IN: Orientação - IGUSP, nº 5, SP, 1984, pág. 9-17.
- SEABRA, Manoel F. G. & GOLDENSTEIN, Léa - Divisão territorial do trabalho e nova regionalização - IN: Rev. Dep. Geografia USP - nº 1, 1982, pág. 21-47.
- VIOLA, Eduardo J. - O movimento ecológico no Brasil - (1974-1986) do ambientalismo à ecopolítica - IN: Rev. brasileira Ciências Sociais - nº 3, vol. 1, fev., SP, 1987.

DOCUMENTOS OFICIAIS

- ADEMA - Administração Estadual do Meio Ambiente - Zoneamento dos riscos e das potencialidades ecológicas - Aracaju, 1985.
- FJP - Fundação João Pinheiro - Um reexame da questão nordestina - BH, 1984.
- GOVERNO DE SERGIPE - Povo e Governo vencendo desafios- 1983.
- GOVERNO DE SERGIPE - CEPA - Estudos Básicos para a formulação de programas de desenvolvimento agropecuário do Estado - 6 volumes, Aracaju, 1971.
- GOVERNO DE SERGIPE - PRONESE - Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (proposta global) para Sergipe - documento 1, 1984.
- GOVERNO DE SERGIPE - PRONESE - Projeto Nordeste de Sergipe - Relatório de atividades do Projeto Nordeste, 1985.

BOLETIM PAULISTA DE GEOGRAFIA Nº 69

GOVERNO DE SERGIPE - SEPLAN - Linhas de ação para o desenvolvimento de Sergipe - 1984-87.

GOVERNO DE SERGIPE - SUDAP/CEPA - Superintendência do Desenvolvimento da Produção / Comissão Estadual de Planejamento Agrícola - Relatório sobre o setor agropecuário de Sergipe - Convênio MA/SUDENE/EMATER-SE/CONDESE - Aracaju, 1979.

RESUMO

A autora analisa o conceito **meio** na evolução da história do pensamento geográfico e justifica o seu entendimento de meio como uma dimensão das relações sociais. Essas reflexões levam à investigação do Estado como interveniente de mudanças no meio ambiente.

No contexto da divisão nacional e internacional de trabalho, a autora estuda a produção e reprodução do espaço sertanejo e documentos oficiais a respeito do Sertão Sergipano do São Francisco que retratam a visão do Estado e seus agentes, portadores das mudanças sobre a microrregião e a natureza contraditória das políticas adotadas. O estudo da atuação do DNOCS, da SUDENE - do Projeto Sertanejo ao "Nordestão" -, da EMATER e de órgãos ligados à Secretaria de Agricultura do Estado relaciona a acumulação do capital, a modernização conservadora e a ação destruidora sobre o meio.

ABSTRACT

The authoress analyses the concept "environment" in the historical evolution of geographical thought and justifies her understanding of environment as a dimension of social relationships. These considerations lead to an investigation on state as an intervenient agent in the changes in the environment.

In the context of the national and international labor division, the authoress studies the spatial production and reproduction as well as official documents concerning the semi-arid (sertão) of the state of Sergipe along the São Francisco River, which portrays the state's and its agents' vision, bearers of the changes in this microregion, and also the contradictory nature of the policies adopted. The study on the performance of DNOCS, SUDENE - from the Sertanejo Project until the "Nordestão" -, of EMATER and organs connected to the State Agricultural Department relates the accumulation of capital, the conservative modernization and the destructive action on the environment.