

ESTADO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO

Diana Mendonça de Carvalho

Givaldo Santos de Jesus

José Eloízio da Costa

(Organizadores)



Criação Editora

CONSELHO EDITORIAL

CRIAÇÃO EDITORA

Ana Maria de Menezes

Fábio Alves dos Santos

Gilvan Rodrigues dos Santos

Jorge Carvalho do Nascimento

José Afonso do Nascimento

José Eduardo Franco

Justino Alves Lima

Luiz Eduardo Oliveira Menezes

Martin Hadsell do Nascimento

Rita de Cácia Santos Souza

Esta obra recebeu apoio da Capes

ESTADO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO

Diana Mendonça de Carvalho
Givaldo Santos de Jesus
José Eloízio da Costa
(ORGANIZADORES)



Criação Editora

Aracaju, 2024

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS AOS ORGANIZADORES

É proibido a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos das organizadoras (Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998.) é crime estabelecido pelo artigo 184 do código penal.

Este livro segue as normas do Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, adotado no Brasil em 2009

O rigor e a exatidão do conteúdo dos artigos publicados são da responsabilidade exclusiva dos seus organizadores. Os autores são responsáveis pela obtenção da autorização escrita para reprodução de materiais que tenham sido previamente publicados e que desejem que sejam reproduzidos neste livro.

Diagramação: Adilma Menezes

Capa: © Olga Strelnikova | Dreamstime.com

Revisão Ortográfica: Nilson Lima

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Tuxped Serviços Editoriais (São Paulo, SP)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Pedro Anizio Gomes - CRB-8 8846

C331e Carvalho, Diana Mendonça de; Jesus, Givaldo Santos de; Costa, José Eloízio da (org.).

Estado, instituições e políticas públicas no campo / Organizadores: Diana Mendonça de Carvalho, Givaldo Santos de Jesus e José Eloízio da Costa. - 1. ed. - Aracaju, SE: Criação Editora, 2024.

446 p figs.; gráfs.; quadros; mapas; fotografias.

E-Book: 2 Mb; PDF

ISBN 978-85-8413-501-1

doi.org/10.62665/cried-978-85-8413-501-1

1.Agricultura.2.GEPRU/PPGEO/UFS.3.Políticas Públicas - Brasil. 3. Zona Rural. I. Título. II. Assunto. III. Organizadores.

CDD 343.74

CDU 347.243

ÍNDICE PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO

1. Políticas públicas (meio rural).

2. Assistência econômica / social: desenvolvimento rural.

APRESENTAÇÃO

A presente publicação, intitulada Estado, Instituições e Políticas Públicas no Campo, é mais uma das diversas coletâneas organizadas pelo Grupo de Pesquisa sobre Transformações no Mundo Rural (GEPRU/PPGEO/UFS) credenciado no Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq. Na verdade, a trajetória do Grupo compreende mais de 20 anos de atividades, com estudos e pesquisas dissecados em inúmeras temáticas que se vinculam ao mundo rural brasileiro, particularmente ao mundo rural nordestino, em maior ênfase em seus trabalhos focados nas realidades rurais dos estados de Alagoas, Bahia e Sergipe, diante do quadro de pesquisadores que o compõe. Observa-se que o GEPRU atua também na realização de eventos e na execução de diversas pesquisas financiadas por órgãos de fomento como CNPq e CAPES.

Como um ato contínuo, as temáticas desenvolvidas pelo grupo envolvem linhas de pesquisas distintas, mas complementares, que vão da educação do campo e formação docente à geografia agrária e até à sociologia rural, além da complexidade das políticas públicas, da agroecologia e do desenvolvimento sustentável. Neste interim, é importante relatar que o Grupo conta com doutores, mestres e graduandos, que tiveram ou têm formações integradas à execução de estudos e pesquisas do GEPRU. Parte dessa formação decorre do vínculo do Grupo ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Assim, a obra em tela traz partes de pesquisas e estudos desenvolvidos por membros do GEPRU que mantêm vínculo com o PPGEO, mas também por pesquisadores e professores que mesmo lotados em outras instituições de ensino superior mantêm parcerias com o grupo.

Dessa forma, buscamos contribuir para a compreensão das transformações que têm ocorrido nesse espaço, e assim, a presente publicação que hora apresentamos são produtos “reais” de seus autores, seja concluída ou em desenvolvimento, sobre os estados de atuação, tomando como meta final a produção de quinze artigos, distribuídos em dois eixos temáticos principais, que são:

1- Estado e Institucionalidades: considerando o entendimento do Estado dentro do contexto de organização espaço-sociedade e as instâncias que o compõem em favor de ações executivas. Neste eixo, o Estado remete ao exercício de poder por meio da construção de arranjos institucionais, sendo o mesmo um instrumento de classe e mediador de conflitos sociais, que mediante planejamento opera perante à sociedade, mesmo que estas forças que atuem em uma realidade historicamente desigual. Por outro lado, as instituições refletem os organismos criados pelo homem, mediante o estabelecimento de normas e valores culturais que impulsionam o Estado no direcionamento de ações, isto é, grande parte das instituições são parte do organismo do Estado em prol da execução de um projeto de Governo.

Neste contexto, os sete capítulos apresentados nessa seção farão referência conceitual ao institucionalismo, assim como a políticas públicas criadas pelo Estado. Esses capítulos demonstram como as atuações do Estado dimensionam ou limitam as contradições sociais vividas em municípios alagoanos, baianos e sergipanos, com promoção de programas institucionais, políticas de desenvolvimento e de gestão social, sem desconsiderar discussões de gênero e das dimensões de poderes.

2- O segundo eixo trata das Políticas Públicas e Múltiplas Espacialidades, com foco nas ações estatais em diferentes espaços político-administrativos da federação em prol de contribuir para a construção socioeconômica.

Os oito capítulos aqui apresentados trabalham múltiplas dimensões espaciais, em contextos ambientais, econômicos e sociais, perpassando experiências vividas e pesquisas, que demonstram a lógica do Estado, em suas bases institucionais. Muitas das condições evidenciadas demonstram que as políticas públicas proporcionam benefícios sociais, mas com atuações ainda individualizadas e restritas a um pequeno grupo socioespacial, demonstrando a força das relações de poder ainda existentes e imperantes na ação estatal.

Diante do exposto, todos os capítulos trazem experiências empíricas, trabalhadas em consonância teórica com as políticas públicas traçadas pelo Estado e suas diversas instituições cujo foco é dosar as contradições sociais, ao tempo que contribui e limita as divergências de poderes de classe. Fato que demonstra como o Estado é habilidoso no sentido de realizar a gestão do território de atuação em benefício de um desenvolvimento espacial calcado numa “paz” ilusória entre os atores sociais, e logo em uma sociedade dividida em classe como se observa na sociedade capitalista.

Deste modo, a obra construída perfaz um conjunto de artigos, fruto das análises desenvolvidas por estudiosos que vivenciam o seu espaço geográfico e que observam nele as inquietudes sociais e suas demandas em favor de um Estado atuante e compromissado com o desenvolvimento de uma sociedade livre e democrática capaz de gerir suas próprias contradições, muitas vezes insuperáveis.

Sendo assim, os aqui organizadores da obra respaldam os trabalhos expostos vislumbrando as transformações, ou mesmo, as mudanças socioespaciais que o mundo rural brasileiro e, sobretudo nordestino, vem passando nas últimas décadas. Mudanças essas que são reflexos do espaço vivido em consonância com as adaptações sofridas pelos pequenos agricultores familiares em relação às demandas do mercado, que mesmo de forma contraditória e a partir da exploração do trabalho, tem corroborado para suas sobrevivências e, por vezes, oportunizado algumas melhorias socioeconômicas.

micas mediante políticas públicas generalistas protagonizadas pelo Estado brasileiro. Aspectos que demarcam a necessidade incessante de estarmos a avaliar a operacionalização do Estado, junto a suas instituições, em função de políticas públicas e, por conseguinte, demarcando a eficiência ou não das mesmas na promoção de melhorias socioespaciais ou territorialização das políticas públicas de natureza universal.

Itabaiana/SE, outono de 2024

Diana Mendonça de Carvalho

Givaldo Santos de Jesus

José Eloízio da Costa

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

I ESTADO E INSTITUCIONALIDADES

Considerações teórico-prático do institucionalismo
junto ao PRONAF..... 15

Diana Mendonça de Carvalho

José Eloízio da Costa

Assistência técnica: inserção do programa de fomento para
agricultura familiar no povoado Bandeira – Coronel João Sá/BA..... 53

Sandra Andrea Souza Rodrigues

Jailson Oliveira Agostinho

Handresha da Rocha Santos

Da impossibilidade da política de desenvolvimento territorial
rural no Brasil: as experiências no Estado de Alagoas 75

José Eloízio da Costa

Adriana Lisboa da Silva

Gestão social e desenvolvimento rural: desafios da
agricultura familiar no município de Itabaiana 103

José Carlos dos Santos

José Eloízio da Costa

Configurações do espaço rural do município de Aracatu–BA e
as políticas de renda: o caso do programa bolsa família 135

Mateus Costa Santos

Lucas Aguiar Tomaz Ferreira

Fernanda Viana de Alcantara

A relação da alimentação com as dimensões do poder
na construção do regionalismo do Nordeste 165

Josemar Hipólito da Silva

Jorge Luis de Sales Farias

Sergio Schneider

Relações de gênero e agricultura familiar: discussões sobre
a condição feminina 207

Handresha da Rocha Santos

Sandra Andréa Souza Rodrigues

Júnio Andrade Menezes

Hádrian George da Rocha Santos

II POLÍTICAS PÚBLICAS E MÚLTIPLAS ESPACIALIDADES

Diagnóstico do estado de conservação das APPS de borda
na sub-bacia hidrográfica do rio caveira, em Caetanos – Bahia,
Brasil: bases para políticas públicas voltadas ao ordenamento
territorial 229

Jaqueline Chaves Lopes

Artur José Pires Veiga

Daniela Andrade Monteiro Veiga

Espedito Maia Lima

Políticas Públicas: apenas um passo para a reparação histórica
aos povos originários 255

Sheyla Silveira Andrade

A produção artesanal de biscoitos em Vitória da Conquista-BA: uma possibilidade de sistema agroalimentar localizado.....	283
<i>Vilomar Sandes Sampaio</i>	
<i>Sonia de Souza Mendonça Menezes</i>	
<i>Andrecksa Viana Oliveira Sampaio</i>	
O sistema alimentar do semiárido nordestino e suas transformações	299
<i>Jorge Luis de Sales Farias</i>	
<i>Josemar Hipólito da Silva</i>	
<i>Sergio Schneider</i>	
Políticas Públicas e capital social na agricultura familiar: uma análise do PROINF no território do sertão ocidental sergipano	333
<i>Patrícia Oliveira do Nascimento</i>	
<i>Dean Lee Hansen</i>	
<i>José Eloizio da Costa</i>	
Gerenciamento de resíduos sólidos na microrregião de Carira: breves análises.....	367
<i>Márcio Lima Andrade</i>	
<i>Diana Mendonça de Carvalho</i>	
Elementos introdutórios sobre o trabalho precarizado nos territórios do turismo de lazer no Estado de Alagoas	399
<i>Adriana Lisboa da Silva</i>	
<i>José Eloízio da Costa</i>	
Retrato da questão agrária no município de Ribeirópolis-SE.....	419
<i>Diana Mendonça de Carvalho</i>	
<i>Givaldo Santos de Jesus</i>	
<i>Vinícius Henrique Barreto Santos</i>	
Sobre os autores	441

I ESTADO E INSTITUCIONALIDADES





CONSIDERAÇÕES TÉORICO-PRÁTICO DO INSTITUCIONALISMO JUNTO AO PRONAF

Diana Mendonça de Carvalho
José Eloízio da Costa

I INTRODUÇÃO

As instituições são arranjos com viés administrativo criados pelo homem com intuito normativo de moldar as interações entre estruturas políticas, sociais e/ou econômicas. Essas instituições evoluem ao longo do processo histórico, refletindo as formas culturais do lugar dentro da lógica do comportamento humano, alicerçado na ideologia, ideias e dogmas do lugar vivido. Desta forma, as bases institucionais diferem de um lugar para outro, seja a partir da evolução genética, seja por interferência do ambiente, seja por vontade social, e acabam interferindo nas escolhas que os indivíduos fazem.

As regras institucionais limitam ou modificam o comportamento social sempre dentro da racionalidade interposta as pessoas. Nessa perspectiva, as instituições são criadas porque os atores são racionais e não porque resultam de circunstâncias históricas, isto é, são os resultados de aspirações de um ou mais indivíduos. Enfim, as instituições concretizam regras e valores culturais que influem os hábitos sociais e seu consequente quadro, estruturado pela interação humana, que limita o conjunto de escolhas dos indivíduos sociais.

Diante dessa discussão, o presente artigo trabalhará de modo analítico o institucionalismo, a partir de estudos realizados pela sociologia e economia, com base em Bastos (2006a), Belink et. al. (2007), Douglass C. North (2003, 2005 e 2007, tradução nossa), Fa-

vareto (2006), Marx Weber (2005, 2006 e 2009) e Thorsten Veblen (1983). Os respectivos referenciais induzem a reflexões, quanto a implementação prática do institucionalismo junto a políticas públicas no Brasil e no espaço rural brasileiro.

A análise a ser proferida, introduz a ação do Estado em prol do desenvolvimento rural, e nessa linha, buscamos correlacionar as políticas públicas implementadas nos últimos anos em prol da agricultura familiar, sobretudo quanto ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Essa interposição contribui para validarmos a prática institucional, mediante ambiente e arranjos institucional criados voltando-se a demandas da sociedade rural brasileira.

2 CONCEPÇÕES SOBRE INSTITUIÇÕES

As instituições são condicionadas por normas voltadas à condução da sociedade. Elas respaldam regras para o direcionamento das condutas sociais, através de estruturas normativas na manutenção da vida social, a fim de garantir a estabilidade da ordem. Essa organização, como pregado por Durkheim (1985)¹, ocorre em relação à divisão social do trabalho; ou, ainda, por meio de uma proposta política, conforme apontada por Peters (2003), dentro de uma visão racional, sendo “[...] interpretadas como conjuntos de regras e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un ‘espacio político’ dentro del cual pueden funcionar muchos actores interdependientes”. (Op. Cit, p. 72)

Apesar de focalizada principalmente a partir da década de 1970, entre os economistas, Thorsten Veblen (1983) e Marx Weber (2005, 2006 e 2009) já demonstrava anteriormente que as instituições determinavam os negócios comerciais, ao moldar as demandas dos in-

¹ As sociedades e as instituições precedem o indivíduo. Por essa assertiva, adverte-se que o indivíduo, quase sempre, acabará por se adaptar ao conjunto de regras vigentes socialmente.

divíduos, evoluindo de modo gradativo. Nesse sentido, as instituições econômicas são representadas pelos mercados, firmas e contratos, que trabalham com transações (importância de custos e falhas de mercado) avaliadas mediante a execução de contratos livres da racionalidade oportunista e adaptadas às incertezas do ambiente.

Thorstein Veblen (1983) é considerado precursor da Escola Institucionalista na Economia, nascida nos Estados Unidos, entre final do século XIX e início do Século XX, tendo feito contraposição às Escolas Liberal Clássica e à Teoria Neoclássica moderna. A essência de sua teoria se definiu a partir da abordagem evolucionária da economia (sob influência de Charles Darwin) e do fato de considerar a economia uma totalidade, na qual as instituições fazem parte como um conjunto coletivo organizado a partir do comportamento social. A vertente vebleriana baseava-se nas instâncias econômicas, cuja defesa se fundaria na busca pela realização da distribuição mais equilibrada de renda e bens.

Veblen (1983) afirma que as instituições são formas de conduta de um determinado período histórico, representativos de modos de pensar e de agir de um grupo ou de toda a sociedade, sendo que essas podem sofrer mudanças de acordo com o processo de evolução social, repercutindo na evolução econômica. Essa visão darwinista agregava às instituições a necessidade de garantir produção e, por consequência, o atendimento das demandas humanas por propriedade privada e por tecnologia.

A visão evolucionista subsidiará a sua teoria de classe ociosa, cujas instituições são resultantes da diferenciação de funções dignas e indignas do desenvolvimento social na economia industrial-produtiva. As funções dignas seriam representadas pela honra e nobreza, isto é, “[...] intervém um elemento de proeza ou façanha [...]” (VEBLEN, 1983, p. 08); enquanto as indignas implicam subserviência e desenvolvimento de atividades diárias e rotineiras, sem mudanças consideráveis.

Dessa forma, o autor mostra a existência da habitual diferenciação entre ocupações industriais e não-industriais, a partir de uma visão geográfica, ao focar o domínio exercido pelo homem sobre a natureza, pois o “[...] domínio industrial sobre a natureza inclui o domínio do homem sobre a vida animal e sobre os elementos. Traça-se assim uma linha entre a humanidade e a criação bruta” (Op. Cit, p. 09). Por esse contexto, o autor demonstra que a classe ociosa é reflexo da reprodução do capital, pois o conhecimento técnico e as inovações tecnológicas estão subordinadas ao dinheiro e, nesse sentido, o controle da economia está sendo exercido em favor dos proprietários que não trabalham no processo produtivo (absenteístas), mas acabam por subordinar de modo ilegítimo a produção aos interesses do capital.

O propósito de Veblen (1983) foi demonstrar o valor da classe ociosa. Segundo o autor, essa classe é uma “instituição” no sentido de fator econômico da vida moderna, advinda dos costumes e da evolução da divisão do trabalho na sociedade. A classe ociosa emerge juntamente a emergência da propriedade, definindo, assim, a instituição da propriedade privada, baseando-se na utilidade do consumo, isto é, na cultura do consumo como reflexo de conforto e respeitabilidade para o possuidor. Nas palavras do autor (1983, p. 15),

[...] o aparecimento de uma classe ociosa coincide com o início da propriedade. É uma coincidência necessária porque as duas instituições resultam do mesmo conjunto de forças econômicas. Na fase inicial de seu desenvolvimento, as duas são somente aspectos diferentes dos mesmos fatos gerais de estrutura social. (Op. Cit)

O autor ainda discorre sobre a necessidade de regras de respeitabilidade pecuniária que exercem efeito social; e sobre a evolução da estrutura social como um processo de mudança das instituições

que regem a vida da sociedade, através da seletividade de indivíduos por capacidade de adaptação temperamental e de hábitos em ambiente mutável. Isso mostra a conduta humana no sentido de os indivíduos buscarem ser reconhecidos como melhores que os outros, numa competição seletiva. Desse modo,

[...] As instituições são elas próprias o resultado de um processo seletivo e adaptativo que modela os tipos pre-
valescentes ou dominantes, de atributos e aptidões espí-
rituais; são ao mesmo tempo, métodos de vida e de rela-
ções humanas, e constituem, por sua vez, fatores eficiente
de seleção. (Op. Cit, p. 87)

Assim, as instituições mudam de acordo com as alterações que a sociedade lhes proporciona. As instituições são definidas por hábitos mentais herdados anteriormente e adaptados às circunstâncias do passado. Por isso, muitas vezes são consideradas insensatas para os aspectos vivenciados no presente. Tal aspecto é explicado pela inércia social, que tende a ser alterada conforme pressão externa, principalmente de natureza econômica, o que provoca o reajustamento das instituições às demandas sociais (Op. Cit).

Diferentemente da corrente institucionalista, que tem à frente Veblen, com o estudo de estruturas, regras e comportamentos de instituições (empresas, sindicatos, Estado e seus organismos²), os quais, a partir dos instintos e costumes, movem o comportamento econômico; o neoinstitucionalismo é definido numa reunião de escolas ou vertentes do pensamento econômico contemporâneo, caracterizadas pelas “regras do jogo”, sejam formais ou informais e pela “qualidade dos jogadores” em competirem para se mante-

² As ideias da corrente institucionalista vão de encontro às ideias de que o Estado deve intervir na economia, isto é, às ideias Keynesianas que serão muito fortes entre final da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970, quando passa a reflorescer o pensamento liberal.

rem no mercado, além de se considerarem os custos de transação (terra, capital, trabalho e incerteza do mercado) e a lógica da eficiência. A diferença entre essas duas correntes ocorre a partir da “[...] intervenção governamental na economia [...]. Enquanto a primeira tem uma visão favorável, a segunda tem uma visão, por princípio, contrária à intervenção governamental” (MACHADO, 2007, pg. 01). Essas duas visões sedimentam um momento histórico em que se consolidam ideias keynesianas em relação à intervenção do Estado na economia.

O Neoinstitucionalismo³ está focado no estudo sociológico da teoria das instituições, desenvolvida nas décadas de 1980 e 1990, cujas raízes estão nos modelos de equilíbrio geral e compreende temas como a economia dos custos de transação, a escola dos direitos de propriedade e a nova história econômica. Essa teoria apresenta uma reação contrária à perspectiva behaviorista, diferindo assim no modo de tratar os problemas sociais e políticos.

Tal teoria apresenta, ao menos, três métodos de análise diferentes que se configuram em três escolas do pensamento neo-institucional, designadas: 1- O Institucionalismo Histórico, que trata a relação entre instituições e comportamento individual, enfatizando as assimetrias de poder associadas ao funcionamento das instituições; 2- O Institucionalismo da Escolha Racional, que se empenha na maximização do bem-estar material, por isso considera impor-

3 Alguns teóricos definem que North é integrante da corrente definida como Nova Economia Institucional, que tem como outros representantes Coase e Williamson. Essa diferenciação quanto à corrente deve-se ao modo como cada estudioso do institucionalismo subdivide suas análises. Sendo assim, Conceição (2007, p.624) diz que em geral, o pensamento institucionalista está subdividido em três correntes: “[...] o Antigo Institucionalismo de Veblen, Commons e Mitchell, a Nova Economia Institucional de Coase, Williamson e North, e a corrente neo-institucionalista, que reivindica sua filiação ao “velho” institucionalismo e uma grande proximidade com o evolucionismo” (op. Cit). Todavia, para vias deste estudo estamos optando pela definição institucional de HALL e TAYLOR (2003), embasada na diferenciação de três escolas, que se inter cruzam em termos de ideias.

tante o direito de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o funcionamento das instituições, que estruturam a interação ao possibilitar “[...] alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores “ganhos de troca” [...]” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 206); e 3-Institucionalismo Sociológico, redefinindo as instituições a partir da cultura, modelos morais com padrões de significação e guias da ação humana, assim como através da natureza interativa e da imposição do Estado Regulador reordenando as organizações (Op. Cit.). Deste modo, as instituições são padrões sociais que se reproduzem culturalmente e variam no espaço-tempo.

Max Weber (1864-1920) já trabalhava numa conduta racional-econômica com observações historicistas, adentrando ao que viria a ser a visão neo-institucionalista sociológica. O autor trabalhou o modo como as instituições estruturam o campo de visão da sociedade em processo de reforma política que acaba por engendrar campos de competição de interesses. Para o autor (2006), o mercado capitalista e o Estado racional centralizado são instituições que inferem na racionalidade e eficiência ao capitalismo moderno. Tal institucionalismo pode influenciar nas preferências e identidades dos indivíduos, a partir das interferências dominantes. De todo modo, o autor realiza a análise da política e da crítica social, pois estuda a inconstância das estruturas institucionais, constituídas num ambiente de manipulação da política reformista.

Dessa forma, Weber reflete a estrutura social dentro de uma esfera de dominação que acarreta mudanças sociais e econômicas. Para tanto, analisa a natureza psicológica da economia e suas normas étnicas e sociais, deixando claro que a doutrina institucionalista é uma simples análise da estrutura e do funcionamento das formas adotadas pelas organizações sociais e econômicas na busca do “equilíbrio social”. Disso, sobressai a ideia de dominação burocráti-

ca, demarcada pela administração ocupada por um responsável em executar atribuições que definem processos de mobilidade hierárquica dos membros sociais. Isso demonstra que a racionalidade do Estado se faz mediante presença de funcionalismo especializado e integrado às leis, pois, “para Weber, a burocracia racional, baseada no conhecimento técnico e no não-envolvimento político do funcionário, é um dos pilares do Estado racional moderno e, portanto, da própria modernidade”. (SOUZA, 2006, p.91)

Por conseguinte, Weber (2006) mostra que a burocracia nas sociedades ocidentais fora extremamente importante no sentido de disseminar aspectos culturais e mercadológicos, aliada a propostas de leis e técnicas que contribuíram para a consolidação da racionalidade moderna e, por fim, para o desenvolvimento do capitalismo moderno. Todavia, a origem desse sistema estaria aliada à ética protestante que somente com a disseminação da racionalidade instrumental nas sociedades e na matriz cultural consegue romper essa ligação (WEBER, 2005).

As instituições, em Weber, surgem do controle de rentabilidade e do cálculo de balanços, decorrentes da empresa racional com força motriz, isto é, da relação do mercado capitalista e do Estado racional eficiente com outros fenômenos culturais, especialmente o Direito. Desta forma, tem-se aí uma sociologia econômica que comunga também, mas de modo parcial com a história econômica, quando demonstra que essa história se ocupa das transformações organizacionais, institucionais e psicológicas do agir humano na vida econômica (WEBER, 2009).

Apesar dessa vertente sociológica, o neoinstitucionalismo trabalha com a compreensão do mundo político, principalmente no enfoque da escolha racional, em que analisa aspectos fundamentais da vida política, envolvendo gestão de incertezas e interação estratégica. Deste modo, esses estudiosos da Escolha Racional “[...] reservam espaço muito maior à intencionalidade humana na deter-

minação das situações políticas sob a forma do cálculo estratégico, sem deixar de reservar um papel para as variáveis estruturais, sob a forma das instituições” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 214). Essa corrente tem por principal proponente Douglass C. North (prêmio Nobel de Economia de 1993), que renovou a pesquisa em história econômica, utilizando a teoria econômica e métodos quantitativos para explicar a mudança econômica e institucional.

3 DOUGLAS CECIL NORTH E A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Douglas Cecil North (1920-2015), economista norte-americano, é considerado um dos fundadores da Nova Economia Institucional. Esse analisou as instituições como entidades necessárias para o crescimento econômico, através de regras que aclamasse as interações políticas, econômicas e sociais. Assim, o crescimento econômico e a evolução histórica de uma sociedade, depende da constituição e do desenvolvimento de instituições.

North (2007) discorre sobre o institucionalismo a partir do desenvolvimento de unidades autônomas, que se coordenam historicamente e que perfazem centros da sociabilidade humana, com destaque para as entidades, as organizações e as representações mentais. Diante disso, as instituições se colocam como sendo constituídas por organizações, que lhes fornecem uma estrutura para a interação humana. Tais organizações incluem

[...] political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers). They are groups of individuals bound by some common purpose to achieve objectives. [...] Organizations are created with purposive intent in consequence if the opportunity

set resulting from the existing set of constraints (institutional ones as well as the traditional ones of economic theory) and in the course of attempts to accomplish their objectives are a major agent of institutional change. (NORTH, 2007, p. 05)

Por essas afirmativas, o autor deixa claro que as organizações são criadas com intensão propositada e evoluem de acordo com seus objetivos, sendo assim, agentes de mudança institucional. Tal conjuntura é demarcada pela história familiar na economia norte-americana que, por meio do trabalho, conseguiu desenvolver organizações econômicas e políticas, cujo resultado foi o aumento da produtividade e o crescimento econômico direto e indireto. Disso, conclui-se que as organizações, mediante oportunidades, alteram o quadro institucional, e sua mudança cria conveniências para o aumento da produtividade e para aqueles que reduzem a produtividade, em virtude das adversidades e reforços. Deste modo, o autor inclui no seu institucionalismo a racionalidade e a noção de mercados eficientes que, através do marco institucional da política, caracterizar-se-ia por retornos crescentes na economia.

Segundo North (2007), as instituições podem restringir o crescimento econômico mediante vontade humana. Essa abordagem tem sido trabalhada pelos estudiosos da teoria econômica neoclássica, haja vista as instituições afetarem o desempenho da economia por seu efeito sobre os custos de troca e produção, resultante do processo evolutivo da sociedade, ou seja, os direitos de propriedade mudavam de acordo com o custo-benefício de sua eficiência produtiva. Os respectivos custos, que criam mudanças nos preços relativos e incentivam a construção de instituições mais eficientes, são resultados do emprego de tecnologia que determina a operação e os custos de transformação (produção).

Além disso, a teoria de North (2007) combina comportamento humano e custos de transação para explicar o funcionamento da

sociedade e o desempenho da economia. Isso porque os custos de transação, através dos custos de mediação e de aplicação são as bases de manutenção das instituições sociais, políticas e econômicas. Neste contexto, os direitos de propriedade são resultantes dos direitos apropriados por indivíduos sobre seu próprio trabalho, como sobre o de outros, e sobre bens e serviços, sendo específico ao desenvolvimento de cada nação.

A apropriação define-se em função de normas legais, formas de organização, aplicação, e normas de comportamento, ou seja, é o quadro institucional, porque com qualquer estrutura de direitos de propriedade, os custos de transação são positivos, sendo que os direitos nunca são perfeitamente especificados e aplicados. Alguns atributos de valor são de domínio público e pagos para indivíduos se dedicarem à captura de recursos. Assim, as instituições proporcionam a estrutura para o intercâmbio que, em conjunto com a tecnologia empregada, determina o custo de negociação e o custo de transformação. As instituições resolvem os problemas de coordenação e de produção, determinados pela motivação dos “jogadores” (função de utilidade) em ambiente complexo (medição e aplicação) (Op. Cit).

Em termos econômicos, as instituições mostram-se necessárias para realizar o intercâmbio, resolvendo problemas a taxas simples, ao longo do espaço e do tempo, para numerosos indivíduos. O grau de complexidade em trocas econômicas gira em função do nível de contratos necessários para realizar trocas em economias de graus variados de especialização, as quais são uma forma de seguro, quando os custos e as incertezas de transacionar são elevados. Quanto maior a especialização, o número e a variabilidade de atributos, mais peso deve ser colocado em instituições confiáveis que permitam aos indivíduos se envolverem e realizarem contratos complexos. As taxas, comuns às economias modernas consistem em muitos atributos variáveis que se estendem por longos perí-

dos de tempo e exigem confiabilidade institucional, como as que, gradualmente, emergiram nas economias ocidentais. Não há nada de automático sobre a evolução da cooperação a partir de formas simples de contratação e de troca para as formas complexas que têm caracterizado as economias de sucesso dos tempos modernos (Op. Cit).

De modo geral, aspectos da evolução comercial mostram que novas instituições econômicas foram construídas ao longo do tempo para permitir a ampliação do mercado e a realização dos ganhos de produção mais complexa, estendendo as trocas para além dos limites de um pequeno espaço geográfico. No início do período moderno da história, essas instituições encarregaram o Estado europeu de proteger os comerciantes e de adotar códigos de comércio como potencial para aumentar as receitas de atividades fiscais. Nas palavras do autor, o papel do Estado era ambíguo, “[...] because the state was as often an increasing source of insecurity and higher transaction costs as it was protector and enforcer of property rights” (NORTH, 2007, p. 35). Apesar de toda insegurança em relação ao Estado, é nesse momento que se estabelecem as práticas mercantilistas e, por conseguinte, a imposição do Pacto Colonial, do protecionismo e da balança comercial, que fundamentaram a unificação de mercados e consolidação dos Estados-nacionais.

Do final do século XX para o século XXI, as negociações impessoais ganharam espaço, fundamentando economias modernas de sucesso e envolvendo contratação complexa para a promoção do crescimento econômico. Contudo, o autor destacou que não é a ideologia ou as normas que podem desmontar a estrutura econômica; mas a dedicação de imensos volumes de recursos na tentativa de promulgar códigos de conduta. Decorrente dessa premissa, os retornos de ideias sobre oportunismo, engano e fuga de indivíduos em sociedades complexas tendem também a ascender (Op. Cit.).

Por tal contexto, faz-se necessário um terceiro intermediário-coercitivo, cuja aplicação eficaz é mais bem realizada através da

criação de um conjunto de regras que, em seguida, fazem uma série de restrições informais. Não obstante, os problemas de obtenção e de aplicação de terceiros em acordos, através de um sistema judicial eficaz, ainda não cumprem fielmente as regras e, por isso, são pouco compreendidos, tornando-se um grande dilema no estudo da evolução institucional (Op. Cit). Assim, para desenvolver um modelo de instituições, faz-se necessária a análise das restrições informais, formais, as execuções e a maneira como elas evoluem.

A partir desse quadro, North (2005, p.01) menciona que a alteração econômica ocorre mediante a relação entre a dinâmica econômica e institucional, a partir: 1 - da quantidade e qualidade dos seres humanos; 2 - do conhecimento humano aplicado sobre a natureza; e 3 - do quadro institucional que define a estrutura de incentivos numa sociedade. Esses três fatores inter-relacionam-se e contribuem para o progresso de mudança econômica. Assim, de acordo com o autor (2005, p.16, tradução nossa), uma teoria sobre a mudança econômica deve integrar teorias demográficas de crescimento e de mudança institucional, compreendendo que tais mudanças são reflexos da evolução que o mundo está vivenciando.

Além disso, a intencionalidade humana capacita a economia a se ajustar a novas circunstâncias, utilizando-se do princípio da ordem construída num contexto de insegurança. A questão da ordem é histórica e conclui que a mudança econômica obriga a mudança institucional, haja vista a sociedade estar sempre buscando maneiras de resolver problemas de seu tempo. Isso é possível devido a estímulos da estrutura institucional, que, em North (2005, p.108), pressupõem-se quatro condições principais:

[...] the establishment of credible bounds on the behavior of political officials; successful constitutions which limit the stakes of politics in part by assigning citizen rights and placing other limits on government decision making; property and personal rights must be well de-

fined so that it is evident to citizens when these rights are being transgressed; the state must provide credible commitments to respect these rights, thus providing protection against opportunism and expropriation by public officials. (Op. Cit)

Na perspectiva do autor, as mudanças econômicas obrigam mudanças institucionais a partir: 1 -Do estabelecimento de limites de confiabilidade aos políticos; 2 - da atribuição dos direitos de cidadania e limites das apostas e decisões políticas; 3 - da definição de direitos pessoais e de propriedade para evidenciar quando os direitos dos cidadãos estão sendo transgredidos; e, 4 - do Estado proporcionar proteção ao cidadão contra oportunismos e expropriação pública mediante respeito a esses direitos. Em resumo, as instituições devem priorizar a relação entre o Estado e a Sociedade, no sentido de se definirem estratégias para resolver problemas aclamados pelos agentes sociais.

Os respectivos pontos mostram que a eficiência institucional decorre da interação entre as instituições formais (propriedade, livre mercado, moeda, etc.) e informais (convenções sociais, traços culturais de comportamento social, valores hereditários, etc.), que repercutem decisivamente no desempenho do crescimento econômico. Esse aspecto é comprovado pela alteração das regras formais por autoridades que interpretam a realidade, ao tempo que as regras informais, mesmo lentas, também estão mudando, quebrando as regras sociais advindas de gerações anteriores, demonstrando que o elemento do passado serve de modelo, mas que, por aprendizagem, pode-se copiá-lo ou negá-lo. Logo, cabe à sociedade escolher a mudança institucional que induza sua performance econômica.

As instituições e variantes não são sempre excelentes e nem podem ser sempre aplicadas a qualquer lugar. Deste modo, a importação de modelos e elementos institucionais que deram certo em alguns países nem sempre serão sinônimo de desempenho eco-

nômico positivo para quem está copiando seus fundamentos. Isso se deve ao fato de existir “[...] the constraints that the past imposes on the present and the future” (NORTH, 2005, p. 49), isto é, restrições que o passado impõe no presente para o futuro. Posto isso, a mudança institucional é determinada por instituições existentes e atuantes que podem reduzir possibilidades no presente e influenciar no futuro. E mais que isso, a existência de instituições formais e a confiabilidade auferida podem contribuir para o bom funcionamento do mercado e da democracia. Tais aspectos são evidenciados na realidade norte-americana, beneficiária da herança cultural britânica, determinante na criação de um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento de instituições que deram a base do crescimento da economia na antiga colônia.

Por conseguinte, a teoria pregada por North (2005, 2007) não se dispõe a ser uma teoria econômica propriamente, mas um campo de compreensão dos processos de mudanças, no qual o pré-requisito fundamental é melhorar o desempenho econômico. No seu entendimento, as mudanças econômicas são resultantes de mudanças na quantidade e qualidade dos seres humanos; no conhecimento da espécie e do espaço, no sentido de controle da natureza; e na matriz institucional, que funciona como incentivo à sociedade. E tudo isso parte da interação de instituições formais (por exemplo, leis e avarquias do Estado) e instituições informais (aspectos culturais que permeiam a sociedade).

O Estado, nesse contexto, impõe-se como agente institucional na definição e garantia do direito sobre propriedade e sobre as regras de produção, sendo responsável pela formação e manutenção de regras formais, que servem de base legal para a sociedade, tendo como remuneração os impostos cobrados sobre esse direito, que perfaz uma economia de escala, que de forma persistente gera ganhos divididos entre sociedade e Estado. O Estado e suas várias formas se fundamentam em grupos de interesses, cuja di-

nâmica política e cultural da sociedade depende da eficiência produtiva e adaptativa em termos econômicos. A primeira eficiência remete a um arranjo institucional que garanta produção mediante estoque de recursos e tecnologias; e a segunda, requer adaptação, remetendo a necessidade e a capacidade da sociedade de se adaptar às adversidades ao longo do tempo (North, 2007). Sendo assim, a interação entre eficiência e adaptação tem resultado em políticas públicas que são demandadas pelos agentes sociais e implementadas mediante capacidade do Estado, através de seus agentes institucionais, de corresponder aos anseios sociais, mesmo havendo interesses e visões de conteúdo distintas.

Numa palestra realizada no “*Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth*”, em 2003, no estado de Washington/EUA, Douglass North deixa claro como a sociedade é moldada por crenças. Tais convicções interferem no ambiente do institucionalismo, pois tudo ocorre em um fluxo circular, em que percepções humanas iniciais criam ideologias para explicar a realidade e o modo de se comportar. Essa conjuntura cria a estrutura institucional, passando a moldar o mundo social e, por consequência, institui também políticas que modificam de forma incremental a estrutura institucional. A referente mudança é sempre limitada pela dependência da trajetória, isto é, as instituições existentes limitam as escolhas humanas, mas essas alteram gradativamente a política, a partir de escolhas que mudam a realidade e, por fim, mudam o sistema de crenças que temos.

O fluxo circular dessa trajetória ocorre desde que os seres humanos começaram a tentar moldar o seu destino. Logo, o mundo não permanece o mesmo que há 10 mil anos atrás. Enquanto houver humanos e agentes de transformação, sempre ocorrerá mudança da realidade-mundo, promulgando políticas, observando o passado para construir o futuro. Deste modo, as instituições que se mantêm do passado determinam a capacidade de mudança no

presente e no futuro⁴. Nas palavras do autor (2003, p.14), “The institutions and beliefs of the past have an enormous effect on constraining the ability to make change in the present and the future”. (NORTH, 2003, p. 12-14)

4 COMPREENSÕES SOBRE O INSTITUCIONALISMO NO BRASIL

A definição institucional não agrega uma única leitura/reflexão, haja vista o conjunto de sistemas de conhecimento, crenças e regras estabelecidas para manter certa organização social, caracterizando-se pela durabilidade e capacidade de influenciar. Nesse contexto, Fernando Bastos (2006) intui que o “âmbito institucional” se refere à dimensão institucional de uma dada sociedade, que trabalha no sentido de promover mudanças desejáveis ou não. Sendo assim, “[...] as instituições determinariam as oportunidades e vocações [...]” sociais no sentido de promover desenvolvimento “[...] e a clareza das regras se garantem como estímulo para o surgimento de um ambiente de confiança e que desestimule a fuga”. (BASTOS, 2006a, p.107).

Além disso, nas décadas de 1990 e 2000, o institucionalismo ganhou fôlego num contexto de mudanças sociais, perpassando visões disciplinares das ciências sociais (Ciência Política, Sociologia e Economia) que refletem sobre a ação do Estado. Essa ação com autonomia relativa, pressupõe sua inserção na sociedade, a fim de promover ingerências influenciadas pelo contexto histórico que induzem marcos regulatórios e ajustes tanto na cooperação, quanto na luta contra o isolamento social. O Estado, nesse sentido, é uma unidade autônoma, que impõe regras, intervém com ações no sentido de reprodução do capital e, por vezes, indiferente às pressões sociais e de grupos de interesse. Tal autonomia é transitória e de-

4 Tradução nossa

pende das mudanças estabelecidas entre governo e sociedade. O Estado seria assim: “[...] o Estado-sujeito, acima da sociedade, exercendo apenas sua condição hobbesiana para impor regras e determinar seus destinos [...]”. (BASTOS, 2006a, p.115).

Dessa forma, o Estado coloca-se como fundamental na garantia do cumprimento das regras. Todavia, a discussão desse organismo aparece sempre de modo superficial nas teorias institucionais, em função da perda de ação representativa sobre o comportamento social e por ser o Estado um ponto de pauta das Ciências Sociais, isto é, a expressão de “externalidades” que o modelo econômico não utiliza. Mas, ainda assim, o Estado é avaliado como uma entidade que “[...] recebe influência da sociedade na medida em que a sociedade organiza e molda a política, e esta determina a correlação de forças que age sobre as atuações do Estado” (BASTOS, 2006b, p.03). Nesse caso, conclui-se que as instituições são analisadas como impulsionadoras de realização das vocações e de oportunidades sociais, que reflete a ação do Estado em resposta às demandas sociais sobre o espaço.

Sendo assim, de acordo com a concepção institucionalista atual, Bastos (2006) enfoca as vocações econômicas, em que as instituições são dirigidas para a construção de arranjos que diminuam custos e influenciem o comportamento social subsequente, de modo a impulsionar aptidões e capacidades, considerando hábitos e costumes do local. Deste modo, prega-se um arranjo institucional

[...] moldado à luz dos marcos legais impostos à sociedade e das reações dos indivíduos e grupos sociais a essas intervenções, no contexto de seus interesses, de suas normas e convenções, de sua cultura, dos limites a que estão submetidos e das mediações que são feitas pelos arranjos que lhes dão suporte. (BASTOS, 2006a, p.94)

As instituições contribuem para alterar comportamentos dos indivíduos e da sociedade. Assim, a liberdade de escolha individual é pro-

pulsora de desenvolvimento, porque, ao se garantir autonomia social, com mediação do Estado e de suas instituições, equilibram-se os conflitos e promovem-se políticas públicas voltadas as demandas sociais.

Nessa mesma linha, Favareto (2006) ao refletir sobre literaturas de Douglas North e Max Weber, indica que as instituições mantêm uma interação entre as ações dos indivíduos e dos organismos sociais, representado pelo Estado, na promoção da mudança ou na manutenção do espaço, a partir do processo de aprendizagem. Para o autor, o institucionalismo parece ser a premissa mais aceitável para dialogar com outras teorias, uma vez que os “[...] conflitos geram instituições, que formam sistemas de incentivos que dão origem a inovações, que por sua vez ensejam novos conflitos e assim sucessivamente” (Op. Cit, p.53).

Belik et. al. (2007) trabalha o institucionalismo de modo mais amplo, como um campo metodológico plural, por não haver uma teoria unificada, mas incluindo sem distinção quatro dimensões, a saber: 1- formais, definidas pelo Estado e pelas religiões; e informais, definidas pelas normas, tradições e costumes; 2 - ambiente institucional, no qual são consideradas as regras que medeiam as relações entre os agentes (mudanças na legislação, no sistema judiciário, na burocracia governamental e nas instituições que definem os direitos de propriedade); 3 - governança (economia dos custos de transação), pela qual os indivíduos interagem entre si e respondem às estruturas; e, 4 - economia neoclássica, que incide sobre os custos de produção (relações de produção, compra, venda e preços – qualidade).

As mudanças operadas em nível de instituições (regras presentes na sociedade), conforme já analisadas, ocorrem de modo formal (por meio de leis e regras) e informal (com alterações nas convenções e hábitos presentes na sociedade). Esse ambiente institucional, juntamente ao comportamento dos agentes empresariais, explica as formas de coordenação econômicas, isto é, a governança (corpo político, corpo econômico, corpos sociais e corpos educacio-

nais) na elaboração de políticas agrícolas e na alocação de recursos públicos. Nesse contexto, o Estado, como instituição, pode definir políticas públicas, mas depende também da demanda social. Logo,

[...] as políticas agrícolas derivaram ou de uma alteração no ambiente institucional (por exemplo, na legislação agrícola), que afetaria as estruturas de governança; ou da criação dos indivíduos, que provocaria reação nas estruturas de governança objetivando a redução dos custos de transação. (BELIK, et. al., 2007, p.124)

Além disso, o Estado passou a assumir papel importante na regulação dos diversos setores da economia e mesmo na regulação privada do espaço público. A abordagem institucional tem ganhado destaque nas ciências sociais e na economia. Nesse interregno, os estudos rurais têm se utilizado dessa visão para mostrar a realidade econômica contemporânea, “[...] no sentido que permite uma integração entre os vários níveis e diferentes formas como as relações sociais de produção se expressam [...]”. (Op. Cit, p.136)

5 INSTITUCIONALISMO E A PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

O Estado para promover o desenvolvimento rural precisa mediar o institucionalismo existente na própria ideia de rural e de ruralidade. Para Favareto (2006), esses termos impõem o sentido de residual ao espaço concreto e, assim, a

[...] associação automática à ideia de pobreza e de atraso restringem de partida as possibilidades de investimentos científicos, políticos e econômicos, o que contribui para gerar um ciclo onde esta posição marginal é sempre reforçada, seja simbolicamente, seja materialmente. (FAVARETO, 2006, p. 150)

O institucionalismo brasileiro está disperso entre algumas poucas estruturas ministeriais que possuem propostas complementares, mas distanciadas em termos objetivos, haja vista o caráter setorial das políticas para o agronegócio e para a agricultura familiar. Tal aspecto limita propostas de desenvolvimento, pois as políticas desenvolvidas no Brasil ainda permanecem vinculadas ao interesse de poucos e, por fim, ainda não promoveram mudança institucional significativa no país.

Desse modo, a falta de mudança institucional formal aponta os conflitos existentes entre instituições e organizações e motiva a operacionalização de instituições informais, incitadas por interesses que podem impulsionar rupturas ou aceleração de políticas. Assim, mostra-se necessária a criação de instituições, a partir do aprendizado adquirido com a implantação de mudanças que priorizem a descentralização produtiva, diversifiquem as economias locais e garantam possibilidades aos indivíduos.

Sabe-se que o Brasil não tivera forte herança cultural em termos de consolidação de instituições que possibilitassem seu desenvolvimento econômico. Toda a história nacional estivera alicerçada em instituições criadas via interesses portugueses e patriarcalistas, vez que representavam os interesses da elite econômica. Com a independência do país, novos modelos institucionais foram buscados, a fim de alicerçar o crescimento econômico, mas nada que pudesse transpor a herança cultural (as instituições informais) que existiam no país, baseada nas demandas dos grandes proprietários de terra. Deste modo, a história do Brasil inicia-se com a constituição de uma elite agrária que se perpetua com base em marcos legais, como a Lei de Terras (1850), a Constituição de 1891 e o Código Civil (1916) que reforçaram “[...] os mecanismos institucionais para a manutenção das grandes propriedades”. (BASTOS, 2006a, p.31)

Nesse contexto, o poder de decisão no país tem se mantido nas mãos de grupos econômicos, isto é, das oligarquias locais e regionais, apoiada pelo poder central. Esse fato demonstra a existência

de uma “estabilidade institucional” que dificulta, por exemplo, a alternância de poder. Decorrente disso, justifica-se a subordinação da região Nordeste aos interesses das regiões dominantes economicamente e aos interesses de seus gestores locais. Sendo também por isso que a maior parte dos agricultores familiares pobres é excluída do acesso ao crédito rural, haja vista o ambiente institucional de privilégios transpor obstáculos para a mudança da qualidade de vida dos agricultores familiares.

A oligarquia brasileira nunca almejou mudanças produtivas e modernização do âmbito rural, apesar de a necessidade de suprimir concorrências (como o Pacto Colonial), principalmente em nível internacional, acarretar a adoção de algumas práticas. Diante desse contexto, observa-se que o desinteresse pelo campo, por exemplo, acabou por perpetuar relações de poder que impediram a construção de um novo projeto nacional de modernização da agricultura, perpassando sempre ações corretivas sem fins de transformação definitiva. Tal conjuntura, impôs a manutenção histórica de uma estrutura arcaica.

Por conseguinte, observa-se que a população rural pobre esteve quase sempre à mercê das políticas do Estado implementadas, visando à produtividade do campo. E aos poucos, políticas historicamente implantadas com esse sentido tiveram alcance limitado. Por isso, a maior parte das políticas brasileiras ter agregado caráter excludente, pois a política de crédito, por exemplo, correspondeu aos interesses principais dos Complexos Agroindustriais. Sendo assim,

As políticas públicas direcionadas para o meio rural desde a modernização, mesmo contendo regras que privilegiam os mais pobres, não promovem mudanças substantivas, por conta do ambiente institucional prevacente, impregnado de velhas convicções, que impedem a apropriação das transformações ocorridas nas estratégias de sobrevivência das populações excluídas. (Op. Cit., p. 25)

Decorrente desse contexto, conclui-se que o Brasil nunca possuiu uma política de desenvolvimento nacional. Tal assertiva define-se na atualidade, no modo como ainda copiamos e incorporamos modelos de crescimento econômico para a agricultura familiar, para a educação e para a saúde, quase sempre desconsiderando a realidade local. A partir do momento em que tais modelos forem revisados e catalogados pelas instituições informais que cobram das instituições formais mais ação, passaremos a ter resultados positivos em praticamente todos os segmentos.

Contudo, sabe-se que não é fácil promover mudanças propriamente nas regras informais, representativas da cultura de uma dada sociedade, pois depende do contexto social em que se inserem. Deste modo, para promover o desenvolvimento rural e possibilitar a agricultura familiar interagir nesse processo, é necessário romper com as regras informais gestadas por uma minoria e galgar maiores mudanças nas regras formais, principalmente no que diz respeito ao acesso a políticas públicas, a exemplo do Pronaf.

O Pronaf correspondeu às respostas do Estado aos anseios históricos e sociais de trabalhadores rurais e pequenos proprietários que buscavam alicerçar seu crescimento produtivo. Todavia, a atual gestão do Governo Federal (2019-2022), através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vem promovendo a suspensão nos repasses de investimentos para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). No Plano Safra 2018/2019^{5,6}, a suspensão somou cerca de R\$ 6 bilhões a menos dos R\$30 bilhões anunciados, sem desconsiderar as medidas to-

5 GOMES, R. Governo Bolsonaro suspende financiamento para agricultura familiar. Disponível em <<https://jornalgggn.com.br/noticia/governo-bolsonaro-suspende-financiamento-para-agricultura-familiar/>>. Acesso em 12 de maio de 2019.

6 O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento informou que os recursos voltados ao Pronaf se exauriram antes do previsto. Disponível em <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/ministerio-esclarece-que-nao-houve-corte-de-verbas-para-o-pronaf>>. Acesso em 12 de maio de 2019

madras na portaria ME nº 7.867/2021 e no Ofício Circular SEI nº 561/2022/ME, do Ministério da Economia, que suspendeu entre 07/02/2022 e 28/02/2022 novas contratações de financiamentos de várias modalidades do Pronaf, mesmo com ampliação em 58% dos recursos previstos para a agricultura familiar no Plano Safra 2021/2022. Fatos justificados na insuficiência orçamentária para custear novas operações motivadas por gastos com o Covid-19. Essa conjuntura prejudica seriamente a evolução dos processos produtivos agropecuários futuros junto a agricultura familiar, vez que, as circunstâncias atuais apontarem para incógnitas quanto a permanência de programas vinculados ao avanço na geração de trabalho e renda no Brasil.

Sendo assim, mesmo diante do atual retrato, sabe-se que o Estado, ao longo de mais de duas décadas, proporcionou mudanças nas regras formais e informais dos programas voltados a agricultura familiar, a exemplo do Pronaf, facilitando o acesso creditício ao pequeno agricultor, em termos de custeio e de investimentos para suas unidades produtivas. Esse elemento, além de integrar os agricultores a lógica do mercado, tem contribuído para a quebra radical de um modelo cultural imposto à sociedade desde a década de 1930, quando se pregava que o financiamento rural poderia ter como maior consequência a perda da terra.

Destarte, toda essa mudança institucional proporcionada principalmente pelo Estado brasileiro, no intuito de ajudar ao pequeno agricultor e mesmo, na quebra de paradigmas culturais, tem alicerçado melhores desempenhos econômicos e promovido mudanças no desenvolvimento rural, resultando na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários do programa.

6 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO PRONAF

As instituições, por análise e aprendizagem da concretude social, definem o quadro em que a política é realizada a partir da relação entre indivíduos e instituições, através da capacidade de estas darem forma e comportamento aos direitos e interesses individuais. Ao mesmo tempo, preveem incentivos para os atores envolvidos dentro de uma mesma organização. As instituições seriam, também, reflexo da evolução humana individual e coletiva, em que a perda de instintos para sobreviver no espaço social impõe a necessidade de estruturas de mediação, a fim de alcançar os objetivos almejados tanto individual quanto socialmente.

Em suma, a essência das teorias da escolha racional, que preveem a maximização do lucro individual, permanece nesse tipo de teorias com base nas preferências dos indivíduos. Esse modelo de institucionalismo tem maior relação com os fundamentos da vida política e prega ainda a persistência das instituições mediante vantagens que podem oferecer.

Neste tocante, observando o institucionalismo discutido por North (com vertente na mudança econômica e histórica) e trazendo para a realidade do Brasil, observa-se que, a partir da Constituição de 1988, o Estado brasileiro passa a trabalhar de modo mais descentralizado, ao tempo que são introduzidos “[...] novos mecanismos de gestão social das políticas públicas, visando democratizar o acesso dos beneficiários aos recursos públicos” (MATTEI, 2005, p. 11). O respectivo cenário contribuiu para que a década de 1990 fosse uma década de mudanças institucionais em termos de políticas públicas. Essas mudanças são reflexos principalmente da demanda social que passa a ser analisada e aceita pelo Estado. Tal reflexo é decorrente da participação social nas decisões políticas de seu país, mostrando seus desagrados e como pode ser positivo lutar por objetivos definidos conjuntamente.

Nesse contexto, verifica-se que Veblen (1983) também fundamenta essa mudança, ao diminuir a representatividade da classe ociosa, mesmo num contexto de evidência na manutenção de uma elite dominante e atrasada quanto ao progresso democrático; e, ao possibilitar a apropriação da propriedade privada e das tecnologias nas classes menos favorecidas, tanto no espaço urbano quanto no rural. Enquanto de Weber avalia-se o caráter burocrático das instituições que moldam o mundo moderno e a visão da sociedade a qual luta por reformas baseadas em preferências e identidades.

Deste modo, as instituições, por intervenção estatal e em correspondência às demandas da sociedade, consolidam mudanças, a exemplo das efetivadas no Pronaf, voltadas ao desenvolvimento local. Isso porque a agricultura familiar é dependente de recursos externos para operar suas unidades produtivas de modo eficaz, sustentável e rentável. Os agricultores familiares que acessam ao crédito rompem com restrições no funcionamento de suas unidades produtivas e angariam a possibilidade de inovar em termos técnicos e produtivos e a promover uma trajetória de desenvolvimento individual que pode estimular o desenvolvimento local.

O Pronaf tem sido um estímulo advindo do Governo Federal ao desenvolvimento rural, pois já atinge mais de 700 mil agricultores, de um total de 4,8 milhões de estabelecimentos brasileiros de agricultura familiar (ABRAMOVAY, 2010). Esse número já é mais expressivo e evidencia a inserção do pequeno agricultor familiar na ordem racional burocrática. Ainda assim, sabe-se da necessidade de se chegar a um número maior de agricultores com informação e assistência técnica, visando a melhorias produtivas e de renda junto às famílias.

Pelo contexto, tem-se de retomar a questão institucional, haja vista serem as instituições conformadoras de relações interpessoais e determinantes nas escolhas feitas por indivíduos e grupos sociais, tendo por princípio a análise das regularidades econômicas

que refletem a ação das estruturas de organização política e social. As instituições são, assim, sinônimas dos marcos legais impostos a sociedade, sedimentando-se no arranjo e no ambiente institucionais, através da atuação de organizações e das políticas públicas (BASTOS, 2006b).

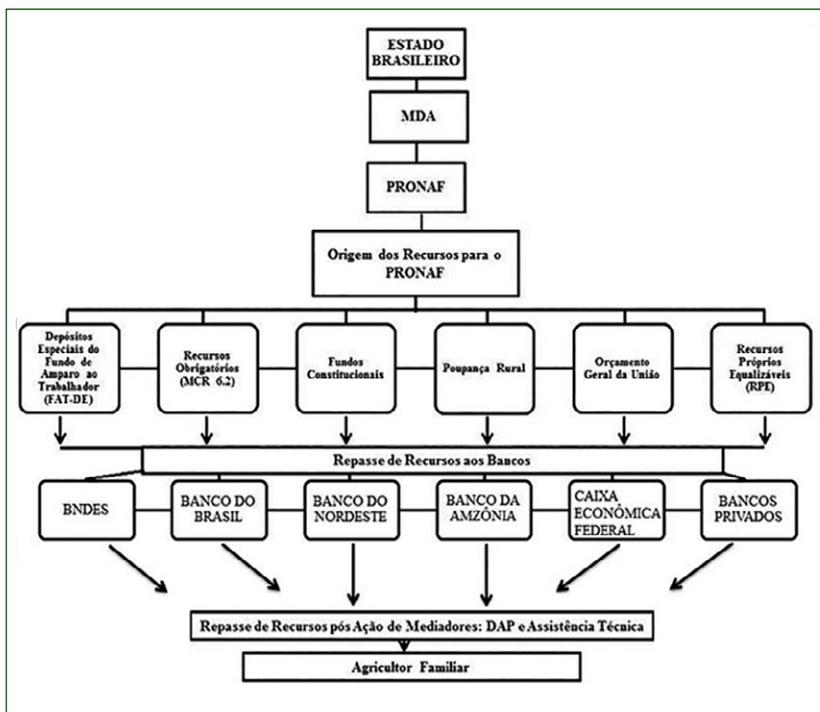
As instituições atuam via arranjos institucionais, compostos de regras formais e de organismos, em ambiente onde há formação de hábitos que se tornaram comuns à sociedade. Tal processo ocorre através de ações promovidas de modo externo, quando as instituições se põem diante dos indivíduos; e quando ocorre a internacionalização, em que as pessoas passam a vê-las como normas que “[...] controlam a vida dos homens e a direcionam num determinado sentido, através de padrões de conduta”. (BASTOS, 2006a, p.136)

O ambiente institucional é constituído pelo arranjo institucional, o qual se remete ao aparato legal (aspectos das leis) que é necessário ao controle de ações; e ao conjunto de organismos (públicos, privados e mediadores) que trabalham na implementação das ações. Esse ambiente trabalha a interação dos organismos na efetivação e modificação das normas de conduta, isto é, referenda o quadro normativo de aplicação de determinada ação, correlacionada à proximidade social. Nas palavras de Bastos (2006b), o ambiente institucional é edificado por relações estabelecidas no espaço através de “[...] representações de um conjunto de organismos, regras, convenções, costumes e valores, que, dependendo da compreensão e do consenso dos atores, poderá resultar na prática de reciprocidade ou na deserção”. (Op. Cit, p.05)

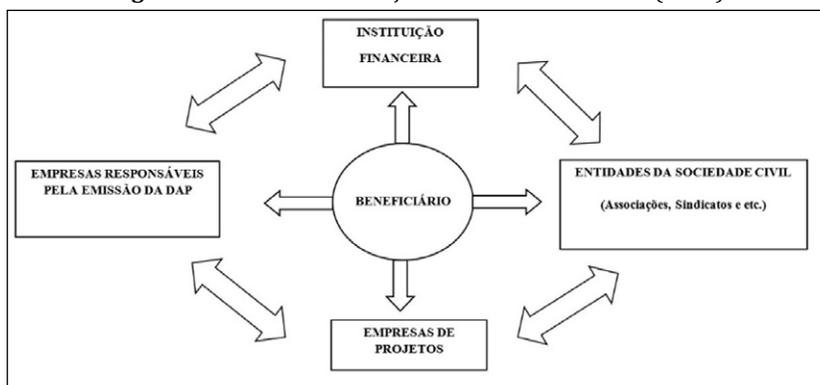
Assim, o Estado aparece como entidade adequada na fomentação de instituições mais eficientes, pois trabalha com/no sentido de transformar, regulando o direito de propriedade e condicionando novos mercados. Deste modo, as políticas públicas para efetivação necessitam ser legitimadas pelo Estado e, conseqüentemente, estarem submetidas ao controle social através de um ambiente institucional.

Nesse contexto, o Pronaf agrega um “arranjo institucional”, pois há vários organismos que, por determinação do Estado, atuam na efetivação de contratos e na liberação de montantes (Figura 01). No arranjo pronafiano participam instituições financeiras oficiais que atuam na efetivação e na liberação dos contratos, assim como organismos mediadores que liberam a documentação, a exemplo da Declaração de Aptidão, para reconhecimento do agricultor familiar como apto a ser beneficiado. Para efeito de Nordeste, o arranjo institucional do Pronaf se resume a um círculo que integra instituição financeira, entidades da sociedade civil, empresas de projetos, de prestação de assistência técnica e emissão de DAP, que se voltam ao atendimento da demanda do agricultor familiar (Figura 02).

Figura 01- Brasil: Organograma do Pronaf (2012).



Fonte: BCB – MCR, 2012 e BNB, 2011.

Figura 02– Nordeste: Arranjo institucional do Pronaf (2012)

Fonte: BNB, 2011.

O Pronaf é constituído por várias fontes de recursos, que sendo um programa instável, permite sua expansão, pois, na redução de um recurso, o orçamento seria compensado com outra fonte. Entre as principais e mais importantes fontes de recursos que subsidiam o Pronaf estão: 1- Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT-DE), cujo valor decidido pelo conselho é alocado na forma de depósitos especiais no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (BASA); 2- Recursos Obrigatórios, definidos na seção 6.2 do Manual de Crédito Rural (MCR), impondo às entidades financeiras a aplicação em operações de crédito rural um percentual do valor dos depósitos à vista; 3- Fundos Constitucionais (FCs), regidos pelos Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), que repassam seus recursos aos respectivos bancos operadores na região a que pertencem; 4- Poupança Rural, em que um percentual do depósito de poupança é captado e aplicado em operações de crédito rural; 5- Orçamento Geral da União (OGU), representado pelo Tesouro Nacional, responsável pelo repasse de recursos a bancos públicos federais (BB, BNB e BASA); e 6- Recursos Próprios Equa-

lizáveis (RPE), que passaram a atuar a partir de 1999, pegando recursos próprios e destinando ao Pronaf (Bansicredi e Bancoob).

A evolução na participação dessas entidades variou de acordo com o plano safra anual. A mesma ganhara abrangência nas mudanças impostas ao Pronaf no Plano em 2003/2004, que simplificou o acesso, diversificou as linhas e impôs maior participação da assistência técnica. A isso se acresce também o histórico dos recursos utilizados no Pronaf, que se definem em três fases (SEAGRI/DEAGRI1/SER1, 2011): a primeira se define dos Anos-Safra 1995/1996 a 2002/2003, quando tiveram maior fôlego recursos provenientes do FAT-DE (com 73% do total), sendo reduzidos posteriormente em virtude do desaquecimento da economia brasileira e do custeio com o seguro-desemprego. A segunda fase compreende os anos-safra 2003/2004 a 2007/2008, quando novas fontes de recursos, sem predominância, passaram a ser utilizadas pelo Pronaf, entre os quais o Orçamento Geral da União (OGU)⁷, Fundos Constitucionais e Recursos Obrigatórios; e a terceira, iniciada no Ano-safra 2008/2009, quando se incluem recursos da Poupança Rural. No final de 2010, o FAT-DE retoma sua participação em termos de recursos no programa.

Essas fontes de recursos e a evolução das instâncias do programa possibilitaram a inclusão novos agricultores familiares, tanto no Norte quanto no Nordeste do Brasil, mesmo não existindo uma constância numérica em termos de números de contratos (Tabela 01). Apesar disso, do decréscimo contratual em 35%, observa-se um acréscimo de recursos liberados em mais de 550% (BCB, 2005-2021), justificados na renovação contratual existente, no acompanhamento inflacionário e na diminuição dos entraves burocráticos, em termos de documentação solicitada e da estratégia de inclusão

7 Houve, entre os Anos-Safra 2003/2004 e 2004/2005, um aumento significativo de recursos do OGU, mostrando que o governo Federal, mesmo com dificuldades, quis manter recursos para financiamento do PRONAF.

social para agricultores familiares pobres. Apesar disso, ainda existe muito receio por parte dos agricultores de se endividarem, de se adaptarem às normas e das condições socioeconômicas passadas pelo país, a exemplo dos impactos do Covid 19 entre 2020-2021, que ainda tem respaldo financeiro da produção agrícola do país.

Tabela 01 – Evolução no Número de Contratos e Recursos Liberados do Pronaf no Brasil (2005-2021).

Ano	Número de Contratos	Recursos
2005	2212065	5.802.980.231
2010	1590028	12.105.675.374
2015	1697657	21.746.703.453
2020	1433738	31.153.746.639
2021	1435756	39.848.072.155
Variação	-35%	586,7%

Fonte: BCB/DIORF/DEROP/DIORE (2005-2012) e BCB (2013-2021).

Ainda na vertente burocrática, conforme delineado historicamente por Weber (2005), observa-se que o programa é resultado de uma política que segue passando por permanentes mudanças. Essas mudanças visam reduzir entraves, como a inserção de novos agricultores familiares, marginalizados quanto ao acesso a crédito e ao mercado. O mesmo repercutiu na expansão dos recursos aplicados ao Pronaf, a partir dos seguintes aspectos: flexibilização das regras financeiras, que têm reduzido as taxas de juros, expandido o prazo de pagamento e aumentado o limite de recursos (1996-1999); redução de entraves burocráticos de acesso ao crédito; diversificação do público alvo da agricultura familiar beneficiária de acordo com o nível de renda anual (estratificação dos beneficiários em seis diferentes grupos de agricultores familiares – 1999-2008); ampliação de atividades apoiadas via financiamento; ampliação de renda para enquadramento dos agricultores familiares; extinção das categorias C, D e E (pós-2008), demarcando todos os demais beneficiários como agricultores familiares (MATTEI, 2011 e 2014);

e intensificação das relações desses agricultores familiares com agências bancárias.

Logo, esses aperfeiçoamentos e expansão da rotatividade de recursos são reflexos das ações desenvolvidas pelo ambiente institucional, que simplificou a emissão da DAP, junto às entidades credenciadas pelo MDA, e mesmo às instâncias bancárias que passaram a liberar mais facilmente o crédito do Pronaf. Tal fato é observado com a variação distributiva dos contratos efetivados por situação das entidades bancárias e com a participação de cooperativas de crédito, entre 2005 e 2012. Os dados do Banco Central do Brasil (2005 a 2012) demonstram, nesse período, um decréscimo da atuação de bancos oficiais e dos bancos privados, em -22,8% e -40,8%, respectivamente; ao passo que bancos estaduais oficiais e as cooperativas cresceram sua participação em 11,15% e 87,90%, justificando a facilitação de créditos do Pronaf em instâncias municipais, aspecto que tende a se manter em virtude da vivência local, sobretudo com atuação das cooperativas, segundo Assunção (2020).

As constantes mudanças implementadas no arranjo institucional do Pronaf foram sendo realizadas, ano após ano, por meio de resoluções e portarias, além da definição de novas leis que passaram a viabilizar seus resultados. Essa conjuntura é visualizada em 2003, quando o Governo brasileiro, através da Lei n^o 10.696, de 2 de julho, institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com objetivo de colaborar para o aumento da renda e para o combate da fome e da pobreza no Brasil e ao mesmo tempo fortalecer a agricultura familiar; e em 2004, com a institucionalização do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PRO-AGRO), também denominado PROAGRO MAIS, que visava auxiliar os pronafianos (Brasil, CMN, 2004), reduzindo o risco das operações, evitando renegociações e estimulando o uso de tecnologias.

Além dessas ações parceiras do Pronaf, soma-se, em 2006, a oficialização da categoria Agricultura Familiar, impulsionando-a

com novos mecanismos de estímulo produtivo; e criação do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF, 2006), com o objetivo de proteger a produção agrícola familiar financiada contra a desvalorização dos preços. Já em 2009, é institucionalizada a permissão a essa categoria no sentido de oferecer gêneros alimentícios às Escolas da Rede Pública de Ensino, pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em resumo, todas as mudanças ocorridas desde a criação do Pronaf, representaram um ajustamento com as transformações sociais e suas demandas, contribuindo para incluir maior número de agricultor familiar na definição do desenvolvimento local.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições perfazem o retrato da sociedade e de seu Estado, pois exprimem o comportamento social, em um dado contexto. E mais, é um arcabouço normativo que, juntamente com a Governança do Estado, contribui para o desenvolvimento espacial. As instituições compreendem a estruturação das práticas econômicas e das relações sociais, ao passo que colabora com a solidariedade entre cadeias produtivas e com a integração aos mercados via redução dos custos de transação. Deste modo, a definição institucional, envolvendo intervenção estatal e as demandas da sociedade, estabeleceu as estruturas que efetivou, possibilitou mudanças e melhorou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). O programa tem sido um forte alicerce, em risco, na geração de emprego e renda à agricultura familiar brasileira, haja vista sua dependência por financiamentos para operar suas unidades produtivas de modo eficaz, sustentável e rentável.

Sendo assim, é inegável o progresso que o Estado promoveu, desde 1995 ao ano de 2015, sobretudo, com a promoção de programas voltados a agricultura familiar e por conseguinte, ao desenvol-

vimento local, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (2003), vinculado a proposta política de Segurança Alimentar para o Brasil; e a definição da Lei nº 11.947, que estabeleceu junto ao Programa de Alimentação Escolar, a obrigatoriedade de municípios e estados ofertarem no mínimo de 30% dos repasses de recursos em produtos advindos da agricultura familiar. Esses condicionantes, aliado ao ambiente institucional do Pronaf, têm sido promotor de mudanças socioespaciais ao possibilitar a agricultores pobres a inserção em lógicas mercadológicas antes inimaginadas, a exemplo do acesso a crédito em instituições financeiras.

A evolução desse programa repercute de modo importante na vida financeira das famílias beneficiadas com o crédito, pois quebra vínculos de subordinação clientelistas, em que muitos pequenos agricultores, sem condições de comprar insumos e equipamentos, ficavam subjugados a juros elevados juntamente a agiotas e a comerciantes no interior do país. Existe ainda uma ampliação macroeconômica de ganhos em muitos municípios, significando, assim, que o Pronaf é um importante veículo de transferência de renda para as famílias e para os municípios pobres do Brasil.

Nessa perspectiva, o Pronaf torna-se um estímulo ao crescimento e melhoramento das práticas agropecuárias, ao tempo que se define em conjunto com as políticas sociais, como instrumento de inclusão social para o agricultor familiar e, também, como uma base para a construção do desenvolvimento local. Deste modo, mesmo na atual conjuntura de cortes, seus agentes institucionais, assim como, seus demandadores, precisam validar as mudanças em termos de equidade sociais e desenvolvimento local-regional que uma política pública de Estado, pode gerar na sociedade. Isso porque o Pronaf tem mais de 25 anos de história e já construiu muitos alicerces produtivos que não podem ser apagados e ignorados, mas sim, ajustados continuamente, visando a maior acesso de agricultores e à melhoria econômico-produtiva.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Entrevistas – Agricultura Familiar: 2010. Disponível em <<http://ricardoabramovay.com/novas-instituicoes-para-o-desenvolvimento-rural-o-casodo-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e serviço público: Novos desafios para a extensão rural. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v.15, n.1, p.137-157, jan./abr. 1998. Disponível em <<https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8932>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ASSUNÇÃO, Juliano; COSTA, Davi Rogério de Moura; SOUZA, Priscila. **Resumo para Política Pública**. O Papel das Cooperativas no Crédito Rural: Crédito cooperativo cresce em meio à crise econômica e auxilia na inclusão de pequeno produtor. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020. Disponível em <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2020/07/PB-O-Papel-das-Cooperativas-no-Credito-Rural.pdf>>. Acesso em 02 mar 2022.

BCB. **MCR - Manual de Crédito Rural**. Disponível em <<http://www3.bcb.gov.br/mcr/>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

BASTOS, F. **Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo; Campinas, SP: CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCD – Unicamp, 2006a.

_____. **Estabelecidos e outsiders nas políticas de crédito: o caso do Pronaf B**. in: XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2006b. Disponível em <www.sober.org.br/palestra/5/1087.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2013.

BELIK, W.; REYDON, B. R.; NETO, S.; e GUEDES, R. Instituições, ambiente institucional e políticas agrícolas. In: RAMOSN, P. (Org.) Et. Al. **Dimensões do Agronegócio Brasileiro**: Políticas, Instituições e Perspectivas. MDA, Brasília – DF, 2007 (NEAD Estudos).

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. São Paulo, 2006. Tese (Doutorado) – Programa de

Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/90/90131/tde-24042008-113514/pt-br.php>>. Acesso em: 10 mai. 2011.

HALL, P. A. e TAYLOR, R. C. R. As Três versões do Neo-institucionalismo. **Revista Lua Nova**, Nº 58, 2003. Disponível em < www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf >. Acesso em: 27 mar. 2014.

MACHADO, L. **Grandes Economistas VII: Douglass North e o neoinstitucionalismo**. 2007. Disponível em < <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAFD9wAK/vii-douglass-north> >. Acesso em: 28 mar. 2014.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf: Análise de Indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural (NEAD – Estudos), 2005. Disponível em <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=319>>. Acesso em: 27 jun. 2010.

MATTEI, L. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. In: **Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 49, 2011, Belo Horizonte (MG), Anais. Belo Horizonte (MG): SOBER, 2011.

MATTEI, L. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. In: **Revista Econômica do Nordeste**. Fortaleza, v. 45, n. 3, p. 58-69, jul-set. 2014. Disponível em <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/publicacoes/rennumeros_publicados/docs/ren_2014_n4_21_v1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Chance and Economic Performance**. Cambridge University Press. 2ª Edição, 2007.

NORTH, D. C. **Understanding the process of economic Change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

NORTH, D. C. Understanding the Process of Economic Change. In: **Forum Series on the Role of Institutions in Promoting Economic Growth**. Mercatus Center: George Mason University. Washington D.C: 24 June, 2003. Disponível em <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnacx402.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2014.

PETERS, G. **El nuevo institucionalismo: Teoria institucional em ciência política**. Barcelona: Gedisa, 2003.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 08, nº 16, jul/dez 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 01 fev. 2014.

VEBLEN, T. B. **A Teoria da Classe Ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WEBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Martins Claret, 2005.

WEBER, M. **A Gênese do Capitalismo moderno**. São Paulo: Ática, 2006. (Coleção Ensaios).

WEBER, M. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4ªEd. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

WEBER, M. **O que é a Burocracia**. CFA. S/A. Disponível em <www.cfa.org.br/...burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf>. Acesso em:

03 abr. 2014.



ASSISTÊNCIA TÉCNICA: INSERÇÃO DO PROGRAMA DE FOMENTO PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO POVOADO BANDEIRA – CORONEL JOÃO SÁ/BA

**Sandra Andrea Souza Rodrigues
Jailson Oliveira Agostinho
Handresha da Rocha Santos**

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de extremos, pois ao mesmo tempo que tem uma das agriculturas mais avançadas do mundo, com grandes aportes tecnológicos, tem também, no campo, a produção ainda de forma tradicional em muitos lugares.

No que se refere ao agronegócio o país é um líder mundial, mas ao mesmo tempo em relação à agricultura familiar, apesar dos avanços provocados a partir da disseminação de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, ainda é muito precário o acesso a políticas de fomento que alcance a todos e que esteja principalmente atreladas ao acompanhamento técnico e não financeiro, principalmente nas regiões do Norte e Nordeste.

A proposta desta pesquisa visa discutir a importância de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida do pequeno agricultor, este trabalho tem como objetivo discutir a expectativa positiva que a implantação do programa de fomento gera na comunidade Bandeira, região carente do nordeste da Bahia que enxerga com otimismo essa nova fase.

Dessa forma, discute-se aqui justamente essa problemática: por qual motivo a implantação de fomento despertou um novo ânimo do agricultor familiar da comunidade Bandeira – Coronel João Sá-BA?

Diante dessa nova realidade, primeiramente foi trabalhada a fundamentação teórica a partir de pesquisa bibliográfica com base nos autores como Lamarche (1998) e Schneider (2005), cujo objetivo é analisar a recepção e percepção desse novo cenário dentro da comunidade investigada. Além disso, discute-se aqui também o conceito e a história da agricultura familiar no Brasil, discorrendo sobre a importância da Agricultura familiar para o desenvolvimento rural. Assim, traçando um panorama sócio histórico da agricultura familiar e da sua importância no cenário nacional e local.

No segundo momento, faz-se uma discussão sobre os principais programas de fomento, a exemplo do PRONAF, além de outros de âmbito estadual e local. Como uma forma de emancipar o pequeno agricultor, garantindo avanços e legitimidade no cenário da agricultura no que concerne à realidade da comunidade, propondo novas perspectivas que, além de valorizar, dar ao agricultor a oportunidade de ter capacidade de investimento, acompanhamento técnico e a possibilidade de acesso à cidadania, já que condições precárias de vida, além de não garantir justiça social, provoca o avanço ainda maior de fenômenos como a desigualdade.

E, por fim, diante dos resultados e discussões, foi aplicado o método de análise dos dados acerca do impacto da políticas de fomento, apontando para os efeitos positivos da implantação da política de fomento do governo, cuja meta é trazer desenvolvimento e justiça social, fortalecendo o trabalho no campo e garantindo sua permanência e equidade social.

2 AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO SÓCIO HISTÓRICO

A modernização de processos produtivos, como forma de melhorar a produção e ampliá-la, ocorre desde a década de 1950 segundo Lamarche (1998). O discurso desse processo junto a Agricultura familiar trazia a intencionalidade de promover melhorias expansivas na produção. Mas como todo e qualquer processo de mudança que seja mais radical, este gerou um certo impacto, pois definiu-se:

Um amplo consenso entre os representantes dos Agricultores. O Estado e os industriais permitiu impor aos agricultores o modelo produtivista sem praticamente nenhuma alternativa. A marginalização de um grande número de produtores, todos aqueles que não puderam ou não souberam adaptar-se às novas exigências, provocou um êxodo permanente da população agrícola contribuindo, assim, para alimentar a reserva de mão-de-obra de uma sociedade urbana e industrial em plena expansão. Em contra partida, a França tornou-se o segundo exportador mundial de produtos agrícolas e alimentares (LAMARCHE, 1998,p.19)

De acordo com o supracitado, o modelo francês que deu origem ao que venha ser hoje o agronegócio era totalmente centrado na produtividade quando estava dando os seus primeiros passos. Ou seja, uma solução para baixa produtividade, mas com pouca relevância social, provocando êxodo e a consequência maléfica de uma desestruturada vida urbana, tendo como foco a agricultura familiar.

Em suma, a grande crítica ao pensamento francês da época e que de certa forma se estende até hoje é justamente o não combate às sequelas de políticas produtivistas, pouco relevantes do ponto de vista da distribuição de riqueza e da fixação do trabalhador em sua propriedade.

O Modelo de produção centrado na produtividade, de acordo com Lamarche (1998), produzia benefícios, mas não deixava de ser um processo de desmanche da agricultura familiar e da marginalização destes protagonistas. Algo como produzir por produzir, sem equilibrar benefícios e malefícios que podem ocasionar determinadas mudanças. Foi o que ocorreu na década de 50, período em que o Brasil passa pelo mesmo processo de produção e a Agricultura familiar também enfraquece em meio à necessidade de se produzir cada vez mais com a inserção de técnicas modernas nesse sentido. Todavia, o que se deixa claro é que essa modernidade se mostrou um auxiliar, mas também uma ameaça para o agricultor familiar em âmbito nacional.

De acordo com a Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO (1996), a Agricultura Familiar é definida a partir de três características: participação, gestão e investimentos em unidades produtivas familiares. A participação direta no trabalho por parte dos membros e a adequação dos meios de produção, mesmo que a família não detenha efetivamente a posse da terra. Essa situação demonstra o quão é importante produzir, mas ao mesmo tempo não fazer morrer uma prática que segura o homem no campo e é responsável pela permanência da família no lugar em que vivem, e não, sendo vítimas de migração forçada para os centros urbanos.

Neste ínterim, a situação, por ser uma realidade imposta por muitas décadas, começa a sinalizar desgastes e demarca a necessidade de propostas mais sustentáveis, como destaca Lamarche (1998, p.25):

Poderíamos pensar que, na atual conjuntura de crise, o desenvolvimento da agricultura nacional se realizaria segundo duas orientações: uma produtivista compreendendo uma minoria de estabelecimentos intensivos e outra “de serviço”, em que a função principal do produtor não seria a produção agrícola, mas sim a conservação do

meio ambiente, do turismo etc. É assim que predizíamos a instalação de um modelo atual e, aliás, é assim que se concebe o desenvolvimento na agricultura francesa há 10 anos.

Portanto, esses aspectos apresentados pelo autor sobre essa visão de agricultura em contraponto ao modelo produtivista, estabelece uma nova conspeção de ver a agricultura, dando ênfase à necessidade de renascimento da agricultura familiar, como uma nova organização de produção. Neste caso, produzir para mostrar que é possível ter uma relação de harmonia com a natureza e, além disso, agregar à agricultura familiar valores que são importantes para o mundo contemporâneo.

Neste sentido, a visão do autor recoloca a agricultora familiar em uma posição de protagonismo, visto que o ecoturismo e a produção sustentável com ênfase na produção de produtos orgânicos venham despontados pelo fato da necessidade de se repensar a forma de produzir as coisas e obviamente pela importância que vem tendo, cada vez mais, uma alimentação sem ameaças à saúde, mas também ao meio ambiente. Saindo assim, da concepção de que os recursos naturais são inesgotáveis e se deve devastá-lo de forma indiscriminada sem que se tenha nenhuma preocupação por mudanças efetivas e identitárias.

Destarte, situação discutida no momento é uma manifestação de que a agricultura familiar passa por um momento de transformação que é corroborado por Lamarche (1998), sucedendo uma mudança de modelos em que se possa agregar produção, relação ecológica pacífica, com manutenção dos laços familiares na produção, porém em uma perspectiva não somente de subsistência, mas de uma agricultura familiar moderna Lamarche (1998).

No entanto, com necessidade de afastar essa prática da finalidade da agricultura como negócio, mas como elemento de justiça social, se distanciando da concepção de “terra de negócios” para

continuação desta como “terra de trabalho” Silva (2007). O trabalho nesse caso não tem a obrigatoriedade de gerar riquezas, mas que a família não fuja das características principais de se produzir em organização familiar. No entanto, vê-se então que o caso não é copiar o modelo do agronegócio, mas melhorar a experiência de produção com a inserção de novas técnicas garantindo a permanência do homem no campo.

Ainda de acordo com o autor, pode-se refletir sobre a atual realidade da agricultura familiar brasileira e da necessidade de se buscar um modelo alternativo, destaca-se que ao longo do tempo a agricultura familiar no contexto mundial e nacional vivenciou duas realidades, uma de subsistência e uma outra que emancipa porém conserva a importância do trabalho na terra, mas com aspectos mais modernos, como alternativa de produção. A asseguaração da agricultura só como negócio e o primitivismo da agricultura de subsistência é recriada e passa a denominar-se de Agricultura Familiar Moderna.

Logo, de acordo com Schneider (2010), a década de 1990 passa a ser um divisor de águas nesse processo, em decorrência da aprovação da constituição de 1988, que institucionalizou novas ações governamentais, visando o desenvolvimento da agricultura familiar nos anos pós nova constituinte. Portanto, a nova fase de desenvolvimento só iniciaria, de fato, a partir de 1993, por intermédio do novo presidente Itamar Franco, com a consolidação do processo a partir de 1995, em meio a um novo período de desenvolvimento socioeconômico do país, em decorrência da baixa inflação ocorrida durante o final do Governo Itamar Franco e Início do de FHC.

Contudo, essa nova realidade, importante para sua modernização e ascensão, segundo Schneider (2010), deu-se também com a mudança de postura das organizações sociais que saíram de uma posição apenas reivindicatória, para uma postura “proativa” e de participação plena em decisões que viessem fomentar o desen-

volvimento e a modernização da agricultura, não somente do viés tecnológico, mas como instrumento de fortalecimento da família e ascensão social e econômica de todos os envolvidos, deixando claro que o desenvolvimento da agricultura familiar não pode se dar apenas em mão única, segregando e deixando à parte a sua importância e relevância social como bem afirma Buainaim 2014 na citação a seguir:

Um extenso retrocesso social é vivido pelo País há meio século em consequência de uma modernização agrícola de prancheta, sem fundamentos sociológicos e antropológicos. A ditadura ideológica do econômico devasta, não só desorganizando as sociedades tradicionais. Devasta, também, na destruição do capital social representado por um saber centenário, de relativamente pouca eficiência econômica e de grande eficiência social. (p.25).

Nota-se, assim, que um país, que somente estimula a agricultura como negócio, deixa de lado a importância social e antropológica que tem a lida com a terra, deixa de lado os valores historicamente construídos que não rendem tanto lucro, mas que significam, do ponto de vista social e humano, algo que de tão valioso não tem preço.

2.1 Políticas Públicas de Fomento para Agricultura Familiar Brasileira

Com o surgimento da industrialização, a partir do desenvolvimento científico, a sociedade passou a ter mais acesso aos bens de consumo por causa da produção em larga escala, promovendo a acessibilidade decorrente destes acontecimentos resultantes da globalização.

Diante desta notoriedade o mundo passou por grandes avanços, desenvolveu-se com a revolução industrial e a informática com o passar dos séculos. Com isso, os espaços urbanos cresceram por causa

do aumento da demanda populacional que fez essa nova realidade funcionar, refletindo no esvaziamento do mundo rural, provocando a diminuição da força de trabalho no campo devido à adoção da mecanização nas atividades agropecuárias. Esta realidade ocorre com a chegada do agronegócio, ofertando uma produção em larga escala e proporcionando um desenvolvimento econômico emergente no país.

Para Schneider (2003), o termo familiar destacou-se no Brasil na década de 1990, amparado pelos movimentos sociais no campo, através do sindicalismo rural ligado à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura-CONTAG, sendo proveniente de manifestações políticas, propondo-se proteção social, política e econômica dos produtores familiares.

Para que esta demanda fosse possível, dependeu de ampla mobilização de instituições, como a Federação dos Trabalhadores da Agricultura – FETAG, ligada à agricultura familiar, e a demais instituições, além do projeto Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação -FAO/ juntamente com o Instituto Nacional de Reforma Agrária - INCRA, estabelecendo programas e diretrizes, dando suporte ao surgimento de programa de fomento a agricultura familiar no Brasil.

Neste íterim, é no Governo Itamar Franco que fora criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural-PROVAP, que serviu de ponta pé inicial para o surgimento de uma política pública que atendesse o pequeno agricultor familiar. Só então, em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso o PROVAP foi totalmente reformulado ao que hoje é mais importante programa de fomento à Agricultura familiar.

Diante dessa situação, a categoria concretiza-se em políticas públicas, como o PRONAF, criado através do Decreto Presidencial nº 1946, de 28 de junho de 1996, tendo por finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a lhes propiciar o aumento da capacida-

de produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda. Desde sua criação, o programa foi dividido em diversas categorias, dependendo do público-alvo a ser atingido: PRONAF A, A/C, B, C, D, E contando também com uma linha especial de crédito para custeio e para investimento (PRONAF Semiárido, Mulher, Jovem, Agroecologia, ECO, Custeio e Comercialização), que foram fortalecidos ao longo do tempo, através de legislação específica. Assim podemos concordar que:

O PRONAF representa um marco importante da luta pelo reconhecimento da Agricultura Familiar, sendo que a partir da efetivação dessas políticas públicas os agricultores descobrem-se como atores estratégicos para o crescimento de um País, tendo o poder e capacidade de reivindicar e influenciar as ações públicas a partir de então. (ZIGER, 2010, p.3)

Obviamente que conquistas, como o PRONAF e demais políticas de financiamento e de assistência técnica, não surgiram do nada. Houve sempre uma grande mobilização do homem do campo na luta pela aquisição de direitos e realizações que pudessem lhes conceder dignidade, a garantia do seu sustento e o acesso a condições dignas no campo.

Nesse contexto, surge o Programa de Fomento que visa à transferência de renda possibilitando o acesso a estrutura organizacional e produtiva para agricultura familiar. Instituído pela Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentado pelo Decreto nº. 7.644, de 16 de dezembro de 2011. É gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA e Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário – SEAD, que é responsável pelas normas complementares e pela gestão do programa em parceria com as instituições locais.

O programa, de acordo com o Plano Brasil sem Miséria, tem como objetivos: estruturar atividades produtivas dos beneficiários

com vistas à inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar e nutricional; contribuir para o incremento da renda dos beneficiários; estimular atividades produtivas sustentáveis e agroecológicas; promover ações complementares e articuladas com órgãos e entidades para o fortalecimento da autonomia dos beneficiários, especialmente o acompanhamento técnico e social e estimular o dinamismo dos territórios rurais, por meio de orientação às famílias.

Nesse percurso de desenvolvimento da agricultura familiar, o acompanhamento técnico, através da Assistência técnica e extensão Rural (ATER), aponta para a importância da orientação ao agregar conhecimento ao trabalho do pequeno produtor rural. Esta orientação é uma forma de cumprir a missão de ser indutor de desenvolvimento social e de combate à exclusão como bem afirma Abramovay (1998).

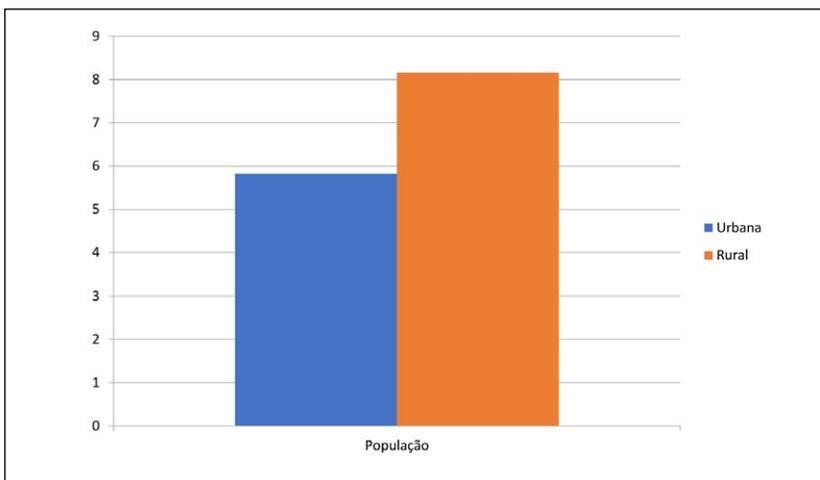
Dessa maneira, a ATER ultrapassa os limites do tecnicismo e serve de forma ampla ao acesso à cidadania. Essa realidade ajuda a transformar a vida do campo, mas obviamente, é um braço que só é eficaz quando programas como o PRONAF, pioneiro no financiamento, transforma a assistência técnica no principal braço de ligação ao homem do campo. Ou seja, a relação eficiente entre financiamento através de políticas públicas de fomento e a efetividade desse investimento em desenvolvimento e justiça social mostra-se, sem dúvida alguma, como uma ação eficiente da assistência técnica.

Portanto, o programa de fomento, nos moldes do que fora apresentado, significa um processo de desenvolvimento da agricultura familiar, fruto de décadas de luta e que culminou em políticas públicas vigentes importantes para o fortalecimento da agricultura familiar, a fixação do homem do campo em seu espaço, o resgate de sua dignidade e obviamente tudo isso decorrente de uma ascensão socioeconômica que, obviamente, nasce dessas iniciativas governamentais que convergem para os interesses de todos que estão em busca de um bem comum.

2.2 Perspectivas e Expectativas da Comunidade Bandeira com o Programa de Fomento do Governo

A comunidade rural Bandeira está situada no município de Coronel João Sá, situado no território do semiárido baiano. É uma localidade próxima à divisa com o município de Carira-SE (Figura 2). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Censo de 2010) (Figura 1) o município dispõe de uma população rural (8.159) maior do que a urbana (5.819), localizado em uma das regiões mais pobres de um Estado (Território Semiárido Nordeste II).

Figura 01- População Urbana e Rural do Município de Coronel João Sá-Ba.

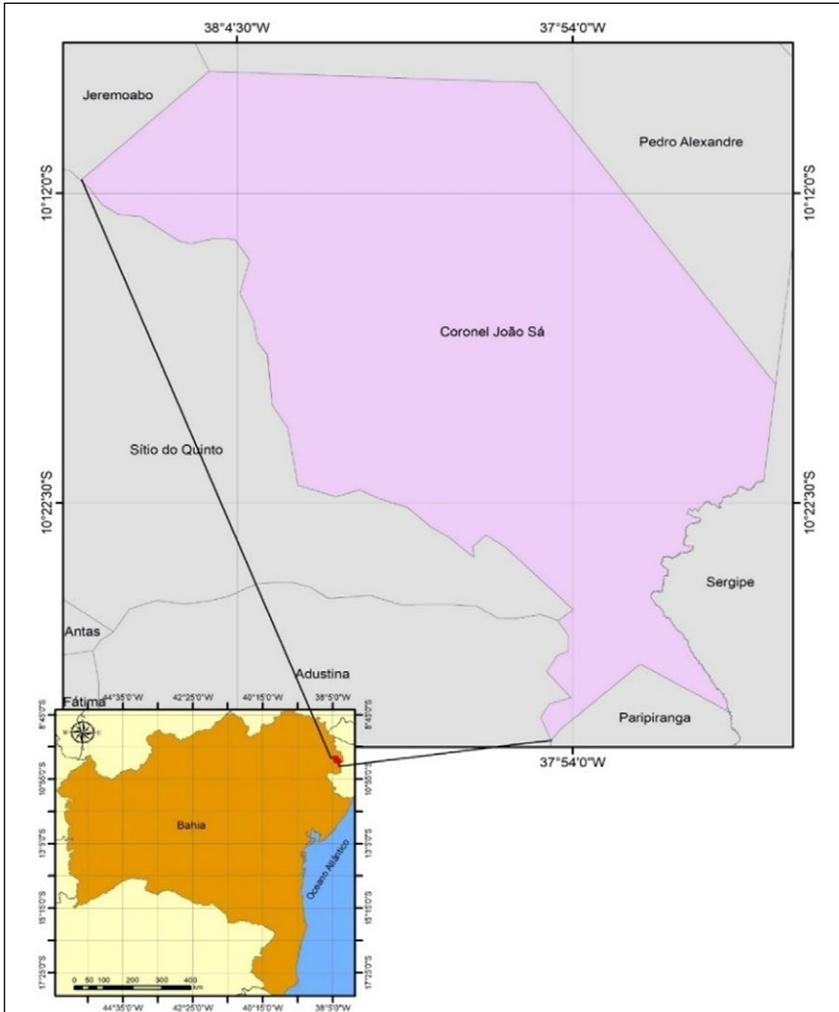


Fonte: IBGE, 2017, Com dados do censo demográfico de 2010.

A comunidade Bandeira é um pequeno povoado localizado em uma das regiões mais carentes do país. O que, obviamente, a habilita a ser contemplada por políticas públicas que visem a mudar a realidade dessas pessoas que vivem em meio à pobreza e à falta de oportunidade, sendo então uma abertura de portas para o futuro a partir do mo-

mento que essas pessoas são alcançadas por medidas concretas como, por exemplo, o recebimento de uma política de fomento como essa que alia injeção de capital à assistência técnica ao trabalhador.

Figura 02- Mapa de Localização do Município de Coronel João Sá-BA



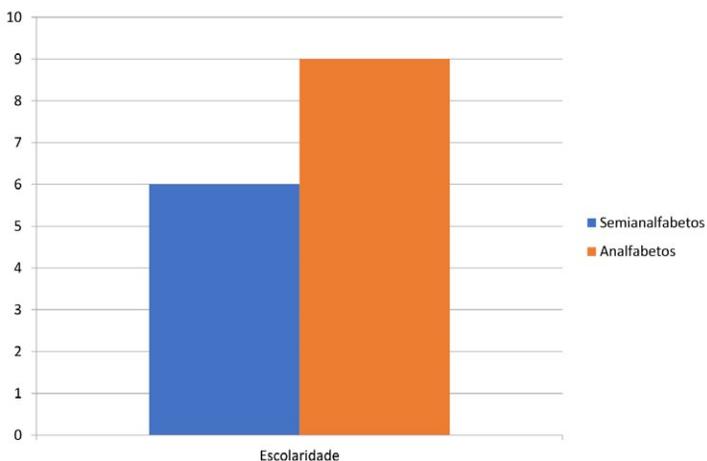
Fonte: Inema-Ba, 2012. Adaptação: Heleno Macedo, 2017.

2.2.1 - O perfil das famílias atendidas

Obviamente que, por mais que uma comunidade seja carente, existem pessoas com condições financeiras melhores e que não irão se enquadrar no perfil de beneficiário do programa de fomento através da assistência às famílias beneficiadas por meio de aporte financeiro e assistência técnica. Mas, por ser uma comunidade muito pobre, a grande maioria das pessoas na comunidade Bandeira foram aptas a participarem do programa das 18 famílias participantes, 15 delas estavam aptas a participarem, uma vez que, além da situação de vulnerabilidade em que vivem, a grande maioria teve pouco acesso à educação.

Diante do pressuposto pode-se constatar que, dos participantes interessados no programa, somente três foram excluídos por possuírem o primeiro grau completo (Figura 3). Outros 6 iniciaram os estudos, mas não passaram das séries iniciais e são semianalfabetos, apresentando uma noção muito superficial de leitura e escrita. Os demais, ou seja, 9 beneficiários não tiveram nenhuma experiência de vida escolar, sendo analfabetos.

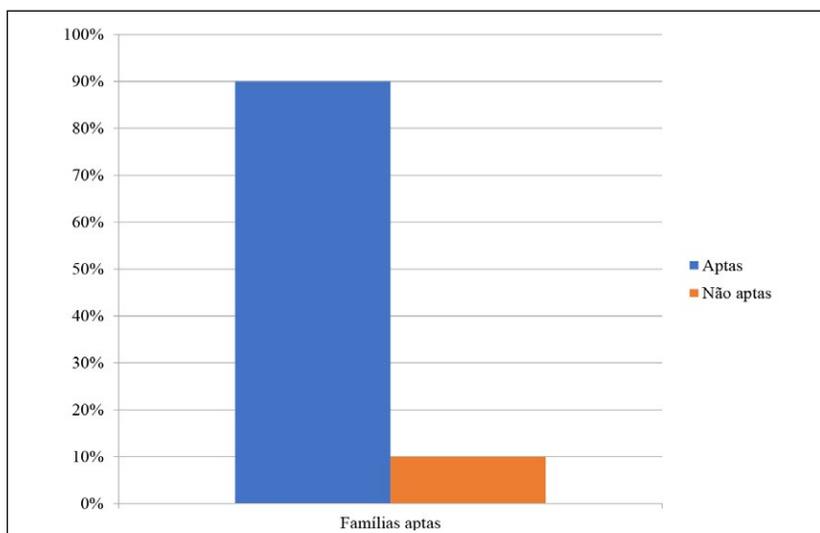
Figura 03- Grau de escolaridade



Fonte: Trabalho de campo

Logo, estes participantes também possuem acesso a programas de renda mínima, como o Bolsa família, além de serem cadastradas na Declaração de Aptidão- DAP ao PRONAF, o que demonstra, realmente, que se trata de uma comunidade muito pobre, visto que 90% das famílias estiveram enquadradas (Figura 4). Uma vez que, para terem acesso, deveriam ser famílias proprietárias de pequenas quantidades de terra e assistidas por programas de transferência de renda do governo federal.

Figura 04- Famílias com Acesso à Declaração de Aptidão-DAP



Fonte: trabalho de Campo, 2017.

Constata-se que, em um programa que atinge um quantitativo superlativo desse, o impacto positivo de um programa bem sucedido pode com certeza ser crucial para imprimir uma nova história à comunidade. Algo como dizer que provavelmente a implementação dessa política de fomento pode muito bem ser visível às mudanças a ponto de se afirmar que haverá provavelmente boa percepção entre o antes e o depois a partir da implementação.

2.2.2 Sobre o programa

Durante a pesquisa, verificou-se que quinze famílias na comunidade Bandeira estão inseridas no projeto de ATER, que se constitui como Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária. A gestão do programa em Coronel João Sá é feita pela ARCAS, uma instituição sem fins lucrativos, credenciada pelo Estado da Bahia, que atua na execução do programa por meio de orientação às famílias e, dessa forma, torna a execução do investimento eficaz.

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), surge sob à lei federal nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER). Essa altera a Lei de nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Recorrendo também a Lei estadual da Bahia Nº 12.372 de 23 de dezembro de 2011 que institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar (PEATER).

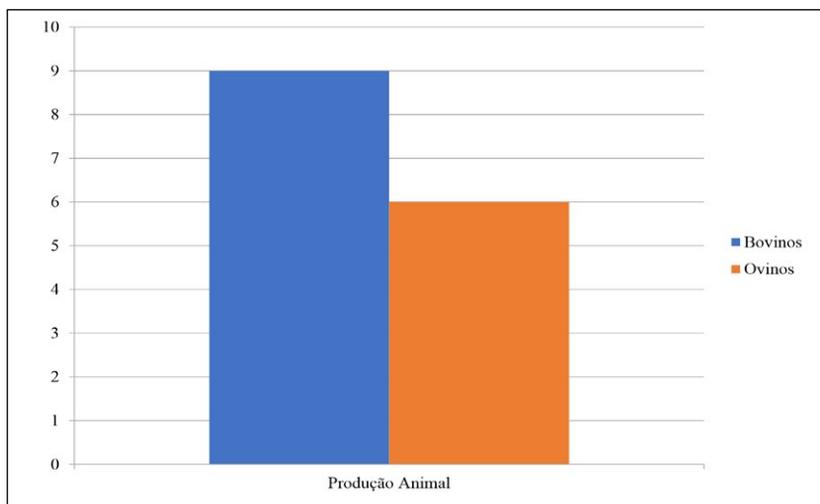
Dessa maneira, a ATER passa a ser inserida como um serviço privado ou para estatais, com o apoio de entidades tanto públicas como privadas. Logo depois, foi criada em 1956 a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), constituindo-se um sistema nacional articulado com associações de crédito e assistência rural nos estados.

Para isso, a atuação da assistência, dada pela ARCAS, esteve focada na criação de bovinos e ovinos. A instituição, durante o período de orientação, teve grande preocupação em orientar o gerenciamento dos recursos, haja vista ser uma situação primordial para a continuidade do programa. Além disso, as famílias participantes aprenderam acerca do manejo, como a melhor maneira de tornar

eficiente a relação investimento-produção com uso adequado de ração, ações preventivas quanto à manutenção da saúde do animal, garantia de acesso à água e demais medidas importantes para a garantia do melhor manejo possível.

Portanto, para as famílias terem direito ao benefício e se enquadrarem como beneficiárias devem ter o cadastro aprovado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário- MDA. Logo, estando aptas, receberão o fomento no valor R\$ 2.400,00, divididos em duas parcelas, para que apliquem o benefício na compra de criações de bovinos e ovinos; dos 15 beneficiários, 9 optaram pela criação de gado e 6 de ovelhas(Figura 5).

Figura 05 - Produção animal no Povoado Bandeira-Coronel João Sá/Ba



Fonte: trabalho de campo, 2017.

A duração do projeto, para que o ciclo se complete e os resultados possam ser apurados, é de dois anos. Nesse caso, a comunidade Bandeira ainda se encontra na vigência desse prazo, que pode ser estendido.

Um dos pontos positivos desse programa é que, nesse ciclo de sua implantação, o agricultor familiar recebe visitas técnicas que

visam orientá-los, adicionando a essa ajuda financeira, o que há de mais importante, que é o fato de se agregar conhecimento. Ou seja, orientando o agricultor a adquirir uma prática de manejo e de lida adequada aos parâmetros da agricultura familiar moderna, possibilitando que o agricultor familiar possa ir além da produção para subsistência, melhorando a sua qualidade de vida. Concepção está também defendida por Lamarche (1998), uma vez que, para o autor, o ganho do ponto de vista social torna-se crucial para justificar o apoio dado a agricultura familiar.

O acompanhamento técnico permite que o agricultor familiar possa ser mais produtivo. Mas, como destacou Schneider (2010), que tenha uma relação mais coerente com as demandas ambientais, evitando práticas que sejam maléficas a condição natural. Nesse sentido, além da melhoria da produção, melhora-se também o ganho do agricultor e contribui para a sustentabilidade de sua unidade produtiva.

Dessa forma, esse programa de fomento à agricultura familiar colabora efetivamente não só para a ascensão do agricultor familiar, mas também para a garantia do acesso deste a uma vida mais digna, com uma situação de produção agrícola e pecuária, dentro do que há de melhor em se tratando de práticas e técnicas modernas de produção. E, assim, o Programa de Assistência Técnica (ATER) na comunidade Bandeira atinge o seu principal objetivo, que é contribuir para o desenvolvimento da comunidade.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Durante a execução da pesquisa notou-se que, famílias pobres ao acessarem renda digna, principalmente quando não é esperada, gerou um impacto no ânimo destes protagonistas, principalmente pelas condições precárias em que muitas famílias se encontram. Então, com base nessa realidade, receber um recurso a mais para essas pessoas é algo muito positivo.

Dessa forma, para que esse recurso realmente possa melhorar a vida de cada indivíduo inserido nessa comunidade e seja algo que fomente desenvolvimento, obviamente, é necessário que o programa seja implementado de maneira mais ampla, indo além do dinheiro, cedendo apoio.

Como já foi destacado aqui, o programa pretende melhorar a vidas dos seus beneficiários. Dessa forma, as famílias atendidas, que até então, não tinham sido alcançadas por uma política pública de forma organizada e atrelada a um projeto de desenvolvimento local, passaram a ser alvo desse ciclo positivo. Notório, o início desse ciclo de desenvolvimento, além de possibilitar que o agricultor esteja motivado por fazer parte da novidade promovida pelo programa de fomento, renovou as suas expectativas de melhorias com grandes perspectivas e expectativas quanto ao resultado.

Diante de alguns relatos, pode-se observar a credibilidade em relação ao programa conforme podemos constatar com o depoimento de um beneficiário, residente na comunidade. Ele conta que já pensava em mais uma vez ir a São Paulo em busca de trabalho, visto que a longa seca que assolou a região vem tornando ainda mais difícil a permanência dele por aqui. Mas mudou de ideia desde a implementação do programa e se mostra satisfeito, principalmente, pelo que vem aprendendo por meio das orientações recebidas. Ele espera que o programa o ajude a fixar-se no seu lugar, pois a melhoria de sua renda é a sua grande esperança para a permanência no lugar onde vive. O pensamento do agricultor tem semelhança com o que disseram quase todos os demais beneficiados, estes otimistas na expectativa de que o retorno será muito positivo, não somente pelo fato do acesso ao recurso, mas também pela aquisição de conhecimento.

Sendo, então, a comprovação de que aliar recurso financeiro e conhecimento pode ser crucial para o desenvolvimento de qualquer setor, e no que se refere à agricultura familiar não poderia ser

diferente. Apesar de haver uma grande expectativa sobre o resultado do programa, já que a maioria mostra-se bastante otimista, há quem veja com cautela, a exemplo desse depoimento, que conta: “Me vejo preocupada, pois a seca já acabou com tudo que nós tem, desse jeito fica difícil confiar que o dinheiro do fomento não será mais um que vai se acabar em nada”.

Figura 06 - Beneficiária do Programa de Fomento



Fonte: Trabalho de campo, 2017.

É nítido no depoimento de cada líder familiar que o programa fez retornar a confiança de cada agricultor sobre o trabalho no campo. Situação certamente abalada por sucessivas secas, pois esses pequenos produtores têm na falta de recursos, não só maior entrave para ampliar a sua renda, mas também para manter o que já tem, visto que o produtor não tem a mesma capacidade de sobrevivência do grande.

Durante a entrevista os beneficiários questionados quanto à perspectiva da melhoria da qualidade de vida deles, a maioria está confiante que esse recurso inicial e o aprimoramento de sua lida no campo vão melhorar a sua vida, mas uma parte dos entrevistados afirma que tem o pé no chão e que nem sempre as coisas são como o esperado. Por outro lado, esses são conscientes de que o apoio e aprimoramento das técnicas irão ajudá-los a produzirem mais e a resistir à seca, maior fator de dificuldade na vida do agricultor familiar sertanejo.

Dessa maneira, portanto, a agricultura familiar, quando tem o apoio governamental, mostra-se muito mais efetiva e eficiente, tanto por agregar conhecimento técnico quanto por injetar recursos, conforme foi possível observar nesta amostragem, principalmente no que tange ao reestabelecimento da confiança do agricultor familiar. Confiança está que, quando abalada, gera imensos prejuízos e muitas vezes deixa de produzir no campo e passa a ser mais um habitante das periferias das grandes cidades. Portanto, o programa de fomento com assistência técnica da ATER tenta mudar esta história, plantando esperança na vida dessas pessoas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar pode não produzir os milhões de toneladas que produzem o agronegócio no país, mas quando ela vai bem, pode impactar de duas formas bem positivas na vida social: uma é melhorar a distribuição de renda e outra é fixar as pessoas onde elas vivem.

Com isso, todo o país tem ganhos econômicos que se traduzem no aumento da produção nacional, na ampliação do mercado consumidor em âmbito local e na geração de renda no lugar onde vivem e trabalham. Essa é só uma demonstração de que a Agricultura Familiar, além de garantir a alimentação de todas as famílias que a

praticam, é capaz de fomentar a economia de um país com estímulo à distribuição de renda.

Sendo assim, a Agricultura familiar mostra-se historicamente importante e, ao longo do tempo, através da luta empreendida pela instituição em defesa do homem do campo vem ganhando mais espaço e apoio das organizações governamentais.

O presente trabalho trouxe discussões bastante pertinentes quanto à importância do investimento na agricultura familiar em comunidades rurais de regiões pobres do Brasil. Destacou-se, sobretudo, o impacto dessas políticas de fomento surgidas, principalmente, após a década de 90, a partir do PRONAF e demais formas de estímulo. Tal impacto possibilitou que comunidades, como a do Bandeira, pudessem melhorar a qualidade de vida e de certa forma redimensionar a perspectiva de uma comunidade quanto a uma vida próspera em sua própria terra.

Conclui-se, portanto, que políticas públicas quando bem aplicadas surtem efeitos positivos em todo o seu ciclo. Ou seja, são tão importantes que só o fato de alcançar uma comunidade, há muito tempo com a ausência efetiva do estado, torna-se possível mudar as expectativas e perspectivas quanto ao futuro. Fator este muito importante para a melhoria da qualidade de vida das pessoas envolvidas, mudando rumos e produzindo justiça social. Algo muitíssimo importante para que um país se torne mais justo e menos desigual.

5 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo – Rio de Janeiro – Campinas: Editora Hucitec – ANPOCS – Editora da Unicamp, 1992.

BUAINAIM, Antônio Márcio. **O mundo rural no Brasil do século 21 A formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Embrapa Brasília, DF 2014.

HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. **A produção familiar: perspectivas de análise e inserção na microrregião geográfica de Presidente Prudente**. Rio Claro, 2000. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista.

LAMARCHE, Hugues. **Agricultura familiar: do mito à realidade**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1998.

MDA- **Ministério do desenvolvimento Agrário**. Acesso, Junho, 2017.

SCHNEIDER, Sérgio. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**. – Revista de Economia Política, vol. 30-2010.

SCHNEIDER, Sérgio. **A pluriatividade e o desenvolvimento rural brasileiro**. Cadernos do CEAM “Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial – Contribuições ao Debate”. Brasília, ano V, n. 17, p.23-42, fev. 2005.

SCHNEIDER, Sérgio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, Patrícia Santos. **Tecnologia e meio ambiente: o processo de modernização da agricultura familiar**. Revista da Fapese, v.3, n. 2, p. 87-100, jul./dez. 2007.

VEIGA, J.E; ABRAMOVAY, R. **Análise da inserção do Pronaf na política agrícola: primeiro relatório**. São Paulo: convênio IPEA/FIPE 07/97, 1997, 30p. www.pronaf.gov.br/resultados.htm. Consultado em março de 2005.

VEIGA, José Eli. **O Desenvolvimento Agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Hucitec, 1991.

ZIGER, Vanderley. **O Crédito Rural e a Agricultura Familiar: desafios, estratégias e perspectivas**. 2010.



DA IMPOSSIBILIDADE DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: AS EXPERIÊNCIAS NO ESTADO DE ALAGOAS

José Eloízio da Costa
Adriana Lisboa da Silva

1 INTRODUÇÃO

Os estudos sobre políticas públicas no Brasil, como ação do Estado, incorporam em nossos dias uma vasta publicação bibliográfica, nos diversos casos que visem superar privações às populações socialmente mais vulneráveis; em síntese, no combate à pobreza, e estruturalmente na diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Evitando discussões já definidas em nossas searas de estudos, como a diferença entre política de governo e política de Estado, as políticas públicas permitem operar a partir de um conjunto de ações e de processos sociais institucionais, com planos, metas e resultados esperados; que possam auferir com maior eficiência ao público-alvo e do papel nesse processo em benefício aos mais pobres. É evidente que podemos inserir políticas de outra natureza, além daquelas vinculadas ao combate à pobreza, como às observadas no campo educacional ou no “uso democrático da cidade” a partir de políticas mais eficientes de melhoria qualitativa da educação e da mobilidade urbana.

Entretanto, é nessa seara que fizemos o nosso recorte analítico de entender e focar dentro das experiências vivenciadas no estado de Alagoas, uma das políticas públicas dos governos trabalhistas

entre os anos de 2010 e 2017, voltadas ao mundo rural, de abrangência nacional com viés territorial. Essa política é integrada por um conjunto de ações com políticas públicas específicas, mas também de valoração da participação social dentro da figura institucional da gestão social a partir do empoderamento de atores sociais participantes, bem como de constituição e efetivação da inclusão produtiva. Trata-se da Política de Desenvolvimento Territorial Rural (PDTR), instituída por esses governos a partir do ano de 2003 e dizimada com a ruptura institucional de 2016.

A questão que percorremos é singular em relação aos estudos que foram analisados anteriormente sobre a política territorial no Brasil (LEITE, 2010, 2013, GRISA, 2018), estes baseando-se em aspectos institucionais, a partir da chamada “abordagem territorial”, como espaços de integração, do papel dos atores sociais, governamentais e de desenvolvimento, além do sentido do pertencimento (identidade territorial) e dos laços de proximidade social que favorecem a solidariedade e a cooperação (CONDRAF, 2005). Estudos dessa natureza foram fundamentais para entender o alcance, os limites e principalmente a construção de uma proposta mais realista.

Mas nossa leitura é que esses estudos, como dissemos, foram de natureza institucional, ou de caráter normativo e, mesmo que sejam extraídos de *cases*, ainda assim não refletem a tese que defendemos em tela: *é impossível executar essa política no Brasil*. E esses autores infelizmente não contribuem para entender o “fracasso” da política territorial, porque restringem a uma leitura teoricamente setorial e omitem ou ignoram uma sociedade brasileira que atualmente percebemos: cruel, racista, preconceituosa, violenta e principalmente de indiferença e ódio aos pobres, das populações tradicionais e das comunidades indígenas.

Assim apresentamos nossas justificativas da temática do nosso trabalho. A primeira relaciona-se em evitar as armadilhas de analisar a PDTR em si, com suas contradições, dificuldades, dile-

mas, e claro, desafios. Isso não permite articular todo esse processo com elementos estruturais de fundamental importância, como os processos sociais e territoriais que singularizam a formação social brasileira, particularmente tendo como substrato a literatura mais recente sobre a tentativa de construção de uma nova interpretação realizada por diversos autores contemporâneos. Inclusive, negando uma determinada literatura que passou, por décadas, fazendo a leitura equivocada de um Brasil abstrato, fantasioso, inexistente, o que teria efeitos sobre diversas gerações, sendo elas bazófilas em termos de categorias de análise. Podemos exemplificar figuras sociais e culturais equivocadas como da existência no Brasil do "homem cordial", da falácia do "jeitinho brasileiro" ou da versão distorcida do patrimonialismo brasileiro. Enfim, da necessidade de destruir a concepção de que o Brasil é um país moldado historicamente na direção do pacifismo. Nas palavras de SOUZA (2015), uma tremenda idiotice, que nos fizeram de tolos por décadas, inclusive até da inteligência progressista brasileira. Tudo isso é muito mais mito que realidade.

Nosso entendimento é que essas versões rebatam institucionalmente na política de desenvolvimento territorial rural na medida em que umas das concepções idílicas é que esse homem cordial estaria encarnado, por exemplo, no trabalhador do campo, figurado pela simplicidade, honestidade e hospitalidade. Ledo engano, existem processos sociais e territoriais muito mais fortes e terríveis que infelizmente teremos que enfrentar para as próximas décadas, de um país condenado ao fracasso histórico, em função de determinantes teóricas e empíricas.

Assim, a pretensão do trabalho em tela foi justamente extrair experiências vivenciadas nos territórios alagoanos e que infelizmente foram jogados no lixo da história, face à reprodução dos mecanismos das velhas mazelas sociais e políticas brasileiras, como a influência das oligarquias políticas regionais e determinadas lide-

ranças. Daí o interesse em analisar essas experiências, inclusive por uma questão de natureza pessoal, que por décadas foi iludido por uma determinada narrativa histórica e social e que impactou em nossa formação intelectual, mas que existia outra narrativa acadêmica em construção e só recentemente observamos esse fenômeno, mas ainda de pouco alcance acadêmico.

No presente trabalho nossa tese é a da impossibilidade de viabilização dessa política decorrente de nossa formação social e política influenciada pela concepção do “vira-latismo”, ao lado da fragilidade da organização da sociedade e da esmagadora maioria da população ter incorporado em sua subjetividade uma inexorável vocação autoritária como fenômeno já naturalizado no país, passando desde o fundamentalismo religioso até o cavalari individualismo ao estilo ascético do protestantismo weberiano. Tendo sempre como alvo o ódio aos pobres, os quais devem ser pisoteados e humilhados cotidianamente, que já está demonstrado em nossos dias como uma sociedade doente e acanhalada.

Assim, o sentido da política de desenvolvimento territorial de base rural tem como alcance gerar resultados estruturantes em médio e longo prazo, na medida em que existe toda uma pretensão de fortalecimento da capilaridade e radicalidade da democracia participativa e com ele no fortalecimento da sociedade civil e da transparência das instituições. Esses pressupostos praticamente são impossíveis de serem materializados na medida em que isso pode ser explicado pela nova interpretação da formação social brasileira.

2 BREVES COMENTÁRIOS SOBRE A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Abordar “políticas públicas” em nível acadêmico tornou um empreendimento repetitivo, enfadonho e de poucos resultados

concretos. São abordagens previsíveis e, mesmo que tenham vieses teóricos e metodológicos vigorosos, o debate ainda fica restrito ao “papel do Estado” em ações políticas que visem, mesmo que genericamente, a diminuição das desigualdades socioeconômicas ou de gerar impactos nas condições de vidas das populações socialmente mais vulneráveis.

Precisamos superar esse mantra analítico, que restringe em abordar essas políticas em si mesmo, dando condições para que algumas correntes teóricas dogmáticamente “dialéticas” enquadrem como “focalistas” ou compensatórias. É o que se percebe nesse momento da necessidade de fazer escolhas teóricas e metodológicas, evitando interpretações que aparentemente são inéditas, mas que reiteram o velho modelo de abordagem, mesmo sob um modelo sistêmico (ou dialético), porém manietado por resultados empiricamente conhecidos de trabalhos pretéritos.

É o que ecoa nos termos de Leite (2018), em abordagem sobre os reais resultados das políticas públicas sobre o meio rural e seus impasses, por não ter trazido mudanças substanciais às populações socialmente mais pobres. Ou seja, não houve mudanças estruturais que impactassem na distribuição mais justa da riqueza produzida, bem como da velha análise do comportamento institucional dos gestores ou formuladores dessas políticas, além de processos, também institucionais, de negociação, elaboração, execução e avaliação, mostrando os limites dessas políticas nos últimos anos; em síntese, na dimensão política dessa quadra teve pouca mudança estrutural.

Na mesma esteira relaciona-se com as constatações analisadas por Sabourin (2018) em relação às políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. O pesquisador segmenta essas políticas em três gerações. A primeira compreende o interregno decenal entre os anos 50 e 80 do século passado, correspondendo por ações concentradas na questão agrária e na necessidade de intervenção

dos Estados nos processos de desapropriação, e da introdução das primeiras experiências com crédito, através da criação do sistema nacional de crédito rural (SNCR) em 1965. Essa seria a fase de incrementação da modernização da agricultura brasileira, com feição setorial e regional.

A segunda geração abrange a primeira metade dos anos 90, caracterizada pela existência de um conjunto de políticas públicas focalizadoras e setoriais, articuladas a partir do crédito destinado à agricultura familiar, e mesmo sob escombros, da possibilidade de redesenho da assistência técnica e extensão rural. O mais interessante nesta geração foi o papel das entidades da sociedade civil organizada vinculada aos trabalhadores rurais e aos movimentos sociais do campo, não apenas como reativos ou reivindicatórios, mas agora ativos e propositivos, a exemplo da criação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf).

Finalmente a terceira geração, que compreenderia a partir dos anos 2000 e se caracterizaria como de políticas transversais, com efeitos sociais determinantes, naquilo que alguns denominam de “articulação de políticas públicas”. Porém, a conjuntura mais recente demonstra impactos negativos, como a redução dos recursos, da desmobilização dos movimentos sociais e da destruição das institucionalidades. É o que nos interessa essa última questão para nossa abordagem.

Desse modo, transcender essa temática a partir, por exemplo, de uma nova abordagem, não apenas em suas internalizações, com seus limites, alcance ou impactos; mas focar sob um lastro teórico-metodológico contemporâneo, articulando política pública em um contexto sistêmico, porém aberto a processos sociais, políticos e institucionais no que se refere à realidade brasileira e que vão além dos velhos paradigmas que analisam a formação da “nação Brasil”.

Daí o recorte de uma dessas políticas implementadas e executadas por treze anos no Brasil: a Política de Desenvolvimento Territorial Rural (PDTR). O interesse é entender o PDTR sobre bases

metodológicas distintas. Observar que estamos optando por essa perspectiva, ou seja, como política territorial, isso para distinguirmos do programa original dessa política e que efetivamente ainda é conhecido como Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, e que envolveu um conjunto de ações de natureza territorial na linha das políticas públicas voltadas ao mundo rural. Desse modo, optamos como PDTR, inclusive para fins didáticos em nosso estudo, sendo uma política, mesmo ciente da existência de um programa, e que abre condições para realizarmos um estudo mais amplo possível. Sendo programa, suas abordagens poderiam sofrer restrições.

Com a implementação da política de desenvolvimento territorial rural, institucionalizada através da criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) em 2003, o primeiro impulso seria valorizar a constituição dos territórios rurais e sua organização através de institucionalidades como meio de discussão e deliberação, dentro da perspectiva das dimensões (político-institucional, econômica, sociocultural e ambiental).

No documento, “Marco Referencial para apoio ao Desenvolvimento dos Territórios Rurais” (2005), essa questão da institucionalidade é bem clara, na medida em que são arranjos onde atores sociais, por interesses coesos possam realizar diálogos, consultas e principalmente deliberação e de gestão. Por outro lado, a intencionalidade é dar estabilidade desses processos societais com viés territorial, permeado pela identidade e institucionalidades territoriais na qual:

São espaços (fóruns, conselhos, comissões, comitês, consórcios, articulações e arranjos institucionais diversos) de expressão, discussão, deliberação e gestão, que congregam a diversidade de atores sociais e cuja atenção é voltada à gestão social das políticas e dos processos de desenvolvimento (página 11).

O interesse é entender a constituição de um arranjo dentro do foco da discussão e deliberação, não como “criação original”, mas de valorização dos arranjos já existentes, inclusive como espaços onde possam introduzir pautas vinculadas ao espaço rural em seara dos agricultores familiares. Isso através da permeabilidade e sensibilidade das forças sociais convergentes, com fulcro na importância social e institucional da representatividade, da pluralidade social e da paridade das forças sociais envolvidas (Ob. Cit. página 11/12).

Outro elemento central na abordagem territorial na linha do desenvolvimento rural é a real função dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs) e que não se resumiria a mais um arranjo coletivo e de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão, e estar diretamente vinculado aos poderes públicos em suas diversas esferas político-institucionais. Teria que ir mais além. E nele da necessidade da construção de uma agenda territorial onde o foco seja a política de inclusão produtiva, ou que poderíamos denominar efetivamente de políticas públicas voltadas ao mundo rural.

É pertinente observar que a PDTR, através da figura dos Territórios Rurais tinham como base de criação vertical (sob o papel institucional do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário) onde alguns indicadores mostrassem índices de desenvolvimento humano que refletissem a existência de bolsões de pobreza rural. Completando-se da definição dos territórios rurais naqueles municípios e regiões onde existiriam concentração das atividades ligadas a agricultura familiar, dos assentamentos da reforma agrária, dos povos e comunidades tradicionais, e que o recorte geográfico seria a referência na oferta de políticas públicas ao desenvolvimento rural (MDA, 2014, pp. 02/03).

Desse modo, pelo documento institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário, os territórios da cidadania seriam criados justamente naqueles territórios de piores condições de desenvolvimento. Assim, até início de 2016, em todo o Brasil, existiam

243 territórios, e desses 120 eram classificados como territórios da cidadania. Observar que a figura institucional dos territórios da cidadania foi resultado do amadurecimento de processos de implementação da política territorial e a classificação dos territórios não seria apenas pela pré-existência de uma população particular, residente e tivesse concentração relativamente alta de pobreza rural.

Ainda na linha dos documentos institucionais que regulam as bases referências ao desenvolvimento dos territórios rurais, o mesmo regula em diversos termos a constituição dos territórios. Um dos mais interessantes critérios relacionava-se aos níveis mínimos em termos geográficos, isso após a definição das bases de informações e dados do Instituto Brasileira de Geografia e Estatística (IBGE), assim destaca e ainda define o número de territórios:

Nessa caracterização são identificados três grupos de territórios: os “urbanos”, os “intermediários” e os “rurais”. Estes últimos foram definidos como sendo aqueles que se identifiquem dentre microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km² e população média por município de até 50 mil habitantes. Foram preliminarmente identificados, ao todo, cerca de 450 “aglomerados municipais” com características rurais, 80 com características intermediárias entre urbano e rural e 20 com perfil essencialmente urbano. (MDA, 2005, p. 16).

Nessa quadra, o advento do Programa Territórios da Cidadania (PTC) pautou-se em estabelecer uma “agenda de desenvolvimento territorial rural” mais ampla possível, no qual o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão social dos territórios poderia combinar com a execução de sua finalidade estratégica: a possibilidade de chegar às políticas públicas aos mais pobres do meio rural, vinculando-se ao processo de articulação dessas políticas, lhe dando maior eficácia e efetividade dessas ações.

Desse modo, o PTC seria um desenho institucional inédito, isso como política focalizada no combate as estruturais mazelas sociais e econômicas da sociedade brasileira e das categorias mais vulneráveis, em especial aos pobres do mundo rural: as mulheres, jovens e comunidades tradicionais, caracterizando-se por uma nova “ruralidade” como processo social e, nosso caso, socioterritorial.

Ampliando essa questão, a estratégia também estaria na necessidade de realizar mobilizações visando a constituir e a operar instrumentos que poderiam fortalecer a sociedade civil organizada, bem como do estabelecimento das relações de proximidade com os poderes públicos, reconfigurando a gestão social dos territórios na medida em que as pautas estariam articuladas em um conjunto de políticas públicas. Ao lado também da formação de arranjos para o fortalecimento da sociedade historicamente abandonada no Brasil, como a constituição dos comitês de mulheres e da organização das comunidades tradicionais.

Outra questão relevante sobre o sentido do PTC e do alcance enquanto articulação das políticas públicas sob o lastro da integração em níveis institucionais e principalmente com a sociedade civil organizada; seria o interesse do programa a ser construído por instrumentos sob bases dentro do padrão da participação social direta como se observa no desenvolvimento de procedimentos de monitoramento e avaliação dessas políticas.

Ato contínuo, na execução da política territorial rural, é a figura institucional e talvez uma das maiores ilusões diante da falta de articulação para a realidade social brasileira em que a impossibilidade de efetivar a participação social tem essas limitações, e os arranjos podem não prosperar em relação às assimetrias estruturais de uma sociedade desigual e violenta. Daí nossa tese da impossibilidade de efetivação da política territorial de base rural.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Partindo da perspectiva das experiências que acompanhamos nos territórios da cidadania da realidade alagoana, vamos a nossa análise. É pertinente abordar uma determinada temática que prove empiricamente os argumentos, *in abstracto*, particularmente quando existem dificuldades de fundamentar suas abordagens analíticas do real escolhido para entender a nossa tese da impossibilidade da democracia direta em um país de tradição autoritária. As abordagens servem como suporte para fundar no que observamos e analisamos os dois projetos que desenvolvemos no estado de Alagoas sobre a questão do PDTR, levando em consideração a dinâmica da gestão social dos territórios rurais (ou dos territórios da cidadania), bem como dos resultados desse processo no aspecto da efetivação das políticas públicas, que denominamos de políticas de inclusão produtiva.

É dentro desse contexto que analisamos todo esse processo. Inicialmente sob o lastro da esperança, mas da notória ilusão que ainda não tínhamos percebido em sua essência da impossibilidade da efetividade da democracia direta no Brasil, e da perversidade histórica da *elite do atraso e dos obstáculos instituídos das oligarquias que dominam o poder político e econômico brasileiro*. Com base em nossa abordagem, uma tentativa da experiência participativa em escala microsocial (ou microterritorial) como observamos em todo esse tempo, podem ser extraídos elementos analíticos relevantes.

Daí nossa interpretação a partir dos limites e alcance dessas experiências diante das questões estruturais já bem conhecidas no Brasil. E, de forma mais específica, que esses limites não estariam apenas articulados por questões intrínsecas, mas na forte influência das externalidades que alteram o desenho institucional dos processos socioterritoriais, em especial nas *questões relacionadas a*

fatores de política e em contraposição a *ausência de estratégias macro-social e macroeconômica na linha da mobilização da sociedade civil organizada*, como a formação política, bem como do confronto com a narrativa dominante da mídia venal. Completando-se com a questão do fim do pacto político em relação à agricultura familiar e à ascensão da reacionária coalizão liberal-conservadora que efetivamente foi disruptiva no pacto social durante o período trabalhista (NIERDELE (2018).

No que se refere ao *alcance da política de desenvolvimento territorial*, *leva-se em consideração os obstáculos estruturais da sociedade brasileira* e sua mensuração, em que estaria limitada as de natureza exclusivamente rural, e ainda mais específico, da importância da agricultura familiar e sua importância social e econômica.

As metamorfoses dos processos sociais e políticos dos últimos anos no Brasil é uma leitura bem clara de uma velha prática das classes dominantes brasileiras que relutam em implementar processos de desenvolvimento em favor da maioria da população. A privatização do espaço público e a apropriação das estruturas do poder por parte desses estratos privilegiados, regado por uma ideologia de justificação, com uso intensivo da mídia empresarial para homogeneizar uma narrativa de perpetuação da dominação, é um dos motes centrais de consentimento que naturalmente se consolida pela alienação social. E nisso observamos uma espécie de conspiração bem sofisticada no que se refere ao impedimento de qualquer possibilidade do exercício da democracia participativa.

Esse processo, no nosso entendimento, tem um preço histórico bem alto e tem como lastro a questão do problema do *amadurecimento político da população brasileira*, que infelizmente sequer temos um marco inaugural. As decisões políticas de poder sempre foram resolvidas “pelo alto” e essa vertente do processo democrático foi construída no Brasil como ficção, tanto na concepção da direita, como também da esquerda. Ou seja, a questão da *politização*

é um fenômeno social praticamente inexistente no país. A política na condição de processo social deve ser apropriada por poucos atores sociais, que se encastelam nos estratos da classe dominante brasileira e suas classes da “ordem” (como a categoria do braço armado do Estado, como as polícias militares e as Forças Armadas) e da classe média reacionária “formadora de opinião”. Daí a questão da gestão social como instrumento que, infelizmente, teve e tem suas limitações estruturais.

Destarte, os limites da gestão social dos territórios estariam substanciados com elementos de natureza político-cultural diante do ao baixo grau de politização dos atores sociais envolvidos. Esse é um dos maiores obstáculos ao processo de desenvolvimento territorial com participação social, que, de certa forma, independe do nível de escolaridade, *mas da maturidade em relação à necessidade de construir uma concepção política coletiva dentro de uma agenda determinada.*

Na mesma esteira relaciona-se com o *baixo nível organizativo da sociedade brasileira em geral.* Esse fator é determinante em se tentar formar grupos com forte identidade política. Daí a captura desse fator pelas oligarquias, ou ainda da demonização da política como antro de desonestos e corruptos, que tem contribuído para a continuidade de processos sociais e políticos de indiferença que refletem na *hegemonia do individualismo, além dos fundamentos apresentados por BAUMANN (2008).* Tudo isso, na medida em que esse novo individualismo tem a ver com uma cultura autoritária e de dominação das oligarquias ou, em sua forma mais moderna, numa elite atrasada brasileira articulada com as castas do serviço público, como os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos estratos militares.

Mais grave que as abordagens analisadas pelo sociólogo polonês em supra quando argumenta o inexorável caminho da sociedade individualizada contemporânea, como “destino”, e não como

opção, em uma sociedade na qual não existem mais líderes para orientar as grandes questões da sociedade. O que temos, segundo BAUMAN, são indivíduos solitários que vivem no espaço público para encontrar outros indivíduos solitários, mas que enfrentam problemas (como as ansiedades) dentro de um caminho errado, quando na verdade essas questões só podem ser eficazes se forem empenhadas por processos coletivos, e não individuais. A realidade brasileira é muito mais grave, e tem raízes estruturais, que, somada às questões abordadas por BAUMAN, demonstram insuperáveis assimetrias de fatores de política que estão internalizadas na formação social brasileira.

Daí essas dificuldades em estabelecer um processo real de participação social em instâncias coletivas com o CODETER, em que o individualismo de alguns atores sociais territoriais impactou na baixa eficiência das ações – como as políticas públicas rurais – emparedando qualquer possibilidade de efetivação dessas ações, em um verdadeiro *simulacro de discussões* sem qualquer lastro real e naturalmente não efetivadas.

Ampliando ainda mais a questão, e isso relaciona-se com um dos problemas mais comuns e que observamos durante nossa vivência nas plenárias territoriais, que seria o *problema da rotatividade dos membros*, fenômeno gerado a partir da indefinição do papel estratégico dos CODETERs como institucionalidade. Iniciado em sua formação a partir das comissões de instalação entre os anos de 2004 e 2006, a construção de uma pauta pouco atrativa, a monotonia como os chamados projetos de infraestrutura (Proinfs) oriundos do modelo inicial do Pronaf, sem qualquer resultado; levariam ao desalento dezenas de membros dos colegiados territoriais alagoanos que deixariam de frequentar as plenárias ou da participação direta nas suas instâncias. Os custos de deslocamento, a existência de “agendas mais importantes” no horário de realização das plenárias e principalmente temas irrelevantes ou até mes-

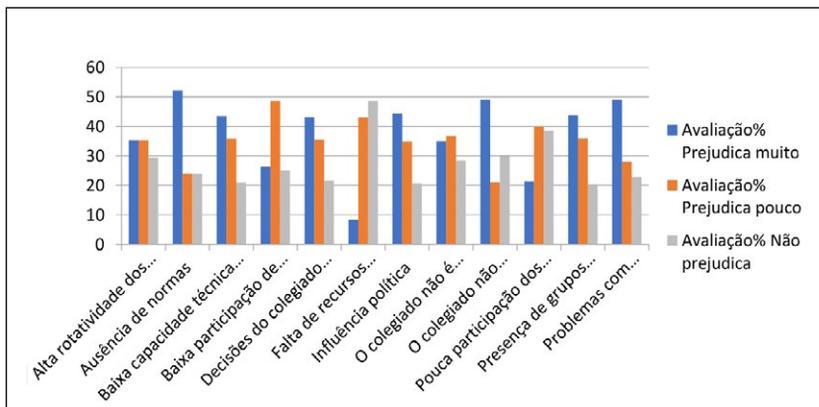
mo repetitivos completariam a questão da alta rotatividade desses atores. E, nesse aspecto, é uma questão que prejudica, com efeitos conhecidos diante da frágil capilaridade desses atores sociais.

Outro indicador do quadro das situações reproduzidas nos CODETERs e também constatado em nossas vivências territoriais, é a *presença de grupos dominantes*. Esse aspecto, é um problema que prejudica em demasia o funcionamento dos colegiados na medida em que centraliza agendas que interessam de forma corporativista e isso pode ser observado, por exemplo, nas entidades mais organizadas dos territórios, destacando principalmente as cooperativas, que viola a questão democrática nas instâncias dos colegiados com a participação de todos e com poder de voz e voto. Na mesma direção, relaciona-se com *problemas ligados às assessorias territoriais*, outro indicador assimétrico, na medida em que vários desses assessores, contratados por empresa para essa finalidade, e muitas vezes profissionais que tinham identidade com lideranças políticas territoriais que, de certa maneira, prejudicaria tanto na mobilização, como no funcionamento dos colegiados, criando situações muitas vezes desconfortáveis entre os membros, em relação à centralização e à manipulação de pautas (como por exemplo, as relacionadas com os projetos de infraestrutura, que envolve recursos financeiros facilmente executáveis). Veja a Figura 01.

Finalmente destacamos o desnivelamento desses limites que tem a ver também com *externalidades*, relacionando-se com a percepção, por sinal, contraditória, de que *os colegiados não representariam os interesses dos territórios*, auferindo as dificuldades de consolidação de um modelo de participação social e de exercício da democracia direta. Esse fenômeno pode ser explicado não apenas pelo desconhecimento do papel dos colegiados, infelizmente não eficiente desde seu nascedouro, mas da percepção dos atores, que, com o tempo observaram a irrelevância dessas instâncias, na medida em que poderia ser explicitada, por exemplo, pelas agendas ina-

propriadas e que não tinham relevância, muitas vezes para atender determinados interesses corporativos.

Figura 01 - TCs Alagoas - Situações que Prejudicam o Desempenho do Colegiado - 2016



Fonte: Trabalho de campo, Colegiados Territoriais de Alagoas, 2016-17.

Por incrível que pareça, e isso tem a ver com um dos “mitos” do funcionamento dos CODETERs, que seria *a dependência de recursos públicos*. Na percepção dos entrevistados dos colegiados seria justamente o contrário, essa questão “prejudicaria pouco”, como observado em nossos estudos entre os anos de 2015 e 2016. Em outros termos, existia a possibilidade material de funcionamento dos colegiados alagoanos sem essa dependência; de forma subliminar observou-se que a questão mais central seria a formação de uma agenda rural mais realista, que tivesse como lastro a esperada efetivação de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, inclusive superando a “isca” das políticas territoriais que seriam os projetos de infraestrutura.

Agregamos também os *gargalos relacionados à mobilização para fins de fortalecimento dos CODETERs*. E isso pode ser abordado por alguns fatores relevantes que se articulam com questões de natureza estrutural. Uma delas seria *a personificação de alguns ato-*

res sociais territoriais em suas ações nas instâncias dos colegiados. Isso criaria um quadro de assimetria de conhecimento e informações, ainda que estes atores geralmente estariam umbilicalmente atrelados às oligarquias políticas locais, ou quando, com lideranças políticas de ocasião, a exemplo dos representantes das prefeituras municipais. E existia uma intrínseca identidade dessas lideranças territoriais, por exemplo, com os articuladores territoriais. Tal realidade demonstrava o espaço do uso político das instâncias dos colegiados com a finalidade de atender determinadas demandas nas quais as instâncias colegiadas poderiam contribuir nesse processo.

Outro gargalo relacionou-se com as *questões normativas, ou seja, da necessidade de construção de instrumentos legais*, para isso dar maior legalidade no funcionamento dos CODETERs. Fato que, para a realidade dos territórios da cidadania alagoanos, foi construído no caso da política entre os anos de 2016 e 2017. Tanto no aspecto da elaboração dos Regimentos Internos, como na construção das Matrizes do PTDRS (Plano de Trabalho de Desenvolvimento Rural Sustentável), orientado pelos comandos normativos construídos pela Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) realizada em 2013, tendo como documento-base o PNRSS (Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário). Interessante seria a agregação da categoria “solidária” no processo de normatização da política de desenvolvimento rural, indo além do velho CNDRS (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável).

Pertinente também destacar, e nisso extrairmos das assertivas de nierdele (2018) em relação a abordagem apresentada por VEI-GA (1997), em especial no período que esteve como secretário executivo do CNDRS no governo FHC, a *necessidade da diversificação produtiva e no impulso das economias rurais locais*.

Na percepção de Nierdele (2018, p. 6), essa diversificação não teria êxito, na medida em que a hegemonia do agronegócio nas en-

tranhas do poder do governo de Fernando Henrique, seria um segmento sem identidade sócio produtiva e com processos democráticos de participação, *“com o passar do tempo, contudo, tornou claro que as organizações do agronegócio não se submeteriam a espaços públicos e participativos de governança”* (Ob. Cit. p. 06, destaque nosso). Na linha do autor, esse quadro rebateria no governo seguinte, que abriria a fase dos governos trabalhistas, e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como uma estratégia de convivência com duas linhas de intervenção estatal no mundo rural brasileiro, evitando o confronto entre dois processos de desenvolvimento da agricultura: *não polarizada, mas efetivamente distintos*.

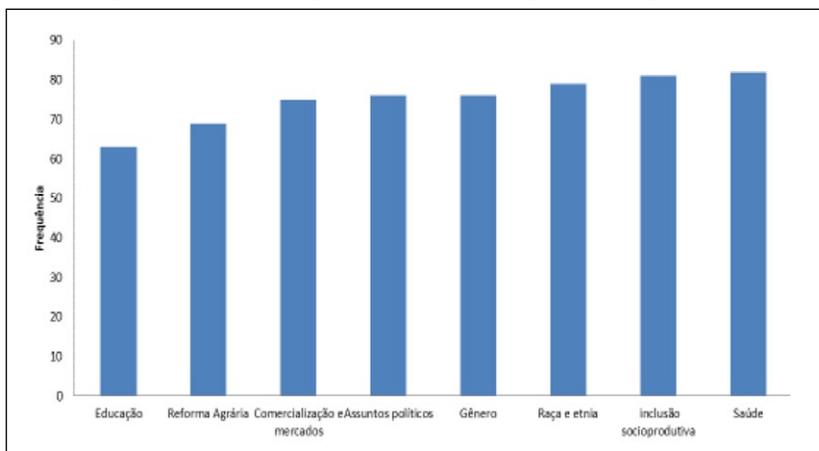
Outro aspecto limitante da efetividade da gestão social e da inclusão produtiva nos territórios alagoanos relacionou-se com a *frequência comum dos CODETERs: a falta absoluta de uma política de planejamento territorial*. Isso demonstra um quadro permanente de improvisação e de desorientação operacional, explicado pela assimetria entre as estratégias institucionais do próprio MDA, que atuou também de forma improvisada, e a base territorial. Mesmo existindo figuras institucionais como os articuladores territoriais, não houve capilaridade efetiva, e mesmo que no âmbito da mobilização, esse processo não se concretizaria.

Ainda na esteira dos limites observados no processo de *mobilização*, destacamos que o colegiado territorial, como instância com poder coletivo de discussão e decisão, *integra como mais um arranjo entre outros existentes no território onde os atores-membros atuam*. O que podemos deduzir que esses membros têm forte capilaridade no território, o que facilitaria a consolidação dos CODETERs, inclusive na questão da articulação, como foros, conselhos, comissões especiais, movimentos sociais, sindicatos etc. Daí a impressão que tivemos da *qualidade política e de conhecimento institucional* desses atores, preparados em processos políticos específicos, mesmo existindo nuances de corporativismo, mas a aderência a uma pauta

mais atrativa nas plenárias dos CODETERs poderia ampliar ainda mais, além da consolidação do arranjo.

No aspecto dos limites, é pertinente também a abordagem de Nierdele (2018), que foca os riscos que foram o pacto político da coalizão liberal-conservadora e que levou ao seu fim, impactando no definhamento das políticas voltadas para a agricultura familiar. Ou seja, era impossível conciliar interesses diferentes e o avanço instituído com a ruptura de 2016 que levaria a secundarização dessas políticas, iniciado pelo tiro de misericórdia com a extinção sumária do MDA. E esse seria o erro estratégico de realizar um *“autêntico desenvolvimento rural”* sem um lastro de ampliação do espaço institucional em benefício da agricultura familiar e naturalmente na continuidade do PDTR, como podemos extrair em sua afirmação e da preocupação em relação ao futuro da crise instituída a partir de 2016.

No mesmo diapasão relaciona-se com a construção das pautas dos CODETERs alagoanos e do grau de alcance dos atores sociais no que se refere às temáticas desenvolvidas na fase que acompanhamos nesses territórios. O que demonstra um nível de diversidade das pautas, que podem ser inseridas como “pautas especiais”, por serem territoriais, mas que tenham intrinsecamente relação com a possibilidade, minimamente, de discussão entre os atores. Desse modo, como demonstrado na Figura 02, oito temas foram analisados, observamos uma certa homogeneidade entre estes, o que mostra a importância na perspectiva do desenvolvimento territorial. Entretanto, destacamos três: a da inclusão produtiva, raça e etnia e saúde. A primeira por estar vinculada aos projetos de infraestrutura (PROINFs), e as duas últimas por articularem com atores sociais engajados em movimentos sociais e em instituições em nível estadual e municipal que tenham vínculos com a questão da saúde pública.

Figura 02 -TCs de Alagoas: Pautas mais frequentes nas plenárias

Fonte: Trabalho de campo, Colegiados Territoriais de Alagoas, 2016-17.

Observar também que os seis territórios de cidadania alagoanos representam 70,6% dos municípios alagoanos, ou seja, dos 102 municípios, 72 foram integrados ao formato da política territorial, e estão situados fora do “eixo dinâmico da economia alagoana”. No estado de Alagoas poderíamos segmentar os espaços econômicos em duas vertentes espaciais. O primeiro corresponde ao eixo litorâneo influenciado pelas atividades econômicas ligadas com a capital, Maceió. O que compreenderia as atividades industriais no entorno da capital e na tradicional agroindústria canvieira da região da Zona da Mata, somado também a indústria turística, sendo Maceió um dos principais pontos atrativos deste segmento no Nordeste. O segundo seria o “restante” do estado, destacando alguns centros urbanos relativamente desenvolvidos, compreendendo o território da Mata, do Agreste e da região semi-árida, *onde a atividade dominante seria a agricultura familiar de baixa densidade tecnológica*, além de atividades ligadas ao segmento dos serviços de baixa produtividade.

Importante é que o “eixo mais pobre” da economia alagoana coincide com os espaços dos territórios da cidadania, que, de certa

forma, *cumprem os preceitos institucionais de formar esses territórios em áreas de baixo IDH (índice de desenvolvimento humano), baixa densidade demográfica e municípios que tenham população absoluta menor que 80 mil habitantes*. Excetuando-se alguns municípios acima desses indicadores (como Arapiraca e Palmeira dos Índios), os demais municípios se enquadram nesses critérios de inserção dos territórios da cidadania.

Ainda na linha do alcance, destacamos a construção de pautas que alteram temáticas além das questões territoriais, o que demonstra a maturidade de alguns processos socioterritoriais. Esse fenômeno foi observado no CODETER do Alto Sertão Alagoano em nossa vivência, a estratégia do colegiado foi vincular com pautas e temas de importância territorial e que, em outra instância seria praticamente impossível, como os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ou os Conselhos Populares especiais (como os de Educação, Alimentação Escolar, Saúde, etc.). O modelo do CODETER, por funcionar em um quadro de institucionalidade “transmunicipal”, apresentava determinadas pautas que se enquadravam nesse processo territorial. Desse modo, temas vinculados às particularidades do território, como a questão dos matadouros, da eletrificação rural e do fortalecimento dos consórcios intermunicipais na questão dos aterros sanitários, foram alguns dos pontos destacados nas plenárias do colegiado sertanejo alagoano.

Cenário que se completa com a *construção de um banco de projetos* nas temáticas estritamente rurais, como a questão da juventude rural ou da organização das mulheres. Em relação as mulheres rurais, existem grupos presentes e atuantes em diversos povoados do município de Mata Grande, que integra o território e contribui para o fortalecimento das feiras da agricultura familiar. Este aspecto é regularmente pautado nas reuniões do CODETER.

É evidente que as experiências entre os territórios da cidadania de Alagoas vão além do alcance ao artigo em tela na medida em

que foram experiências particulares e levando em consideração dimensões como a questão da gestão social, da inclusão produtiva e do funcionamento dos Colegiados Territoriais, podemos abordar dentro dos parâmetros da participação social e daí extrair até mesmo proposições que possam rebater na efetividade das políticas públicas de base rural, voltadas às populações rurais mais pobres. O artigo apenas aborda uma amostra relevante de uma política de grande relevância socioeconômica que simplesmente desapareceu face à fragilidade das instituições no campo das ações sociais, em especial na questão central da articulação das políticas públicas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática da política de desenvolvimento territorial rural que permeou por quase década e meia no Brasil deu seus últimos suspiros no primeiro semestre de 2016. O advento de uma “lógica de desmantelamento do Estado Brasileiro”, conforme aprecia o escritor brasileiro Bernardo Kucinski em sua brilhante obra ficcionista a *Nova Ordem (2019)*, abriria as portas da destruição nacional. Ao lado disso, da emergência de uma importante fração da sociedade brasileira que assumiu seu caráter autoritário neofascista, que permeia principalmente entre empresários, ampla camada da classe média e ainda parte significativa das classes populares, que podemos denominar de lumpesinato, que no senso comum são rotulados de pobres de direita, por serem desorganizados, despolitizados e preconceituosos. Essa nova configuração social e política que se vivencia desde o ano de 2016 resultou no processo de desmonte dessa política e de outras políticas públicas. Emerge também desse contexto, a necessidade de revisitar a partir das nossas vivências nos CODETERs do estado de Alagoas o alcance e os limites.

Bem verdade que existe toda uma literatura, já consolidada, sobre o desenvolvimento territorial no Brasil, existindo um legado

já escrito. A nossa pequena contribuição foi extraída dessas experiências. Deste modo, a nossa tentativa foi entender como operavam os instrumentos oferecidos pela política, o papel dos arranjos institucionais, do capital humano e social envolvido, principalmente das fragilidades observadas, tanto em nível institucional, partindo do Ministério responsável pela política, como também das realidades particulares dos territórios, fervilhado por atores profissionais, transformados em assessores territoriais, bem como da existência de vícios e virtudes, além de suas contradições internas.

O interesse seria abordar, tendo como substrato essa nova literatura que, mesmo que não tenha qualquer referência às políticas públicas e especialmente da política de desenvolvimento territorial rural, ainda assim, seus fundamentos dão uma nova roupagem na interpretação da realidade social e econômica brasileira, que passa também por processos políticos. O fracasso e a extinção da política territorial passam por todo esse processo histórico, no qual emolduramos nossa abordagem teórica, que no andamento da execução da política ainda não havia sido abordado. Entretanto, o mais importante é que os fracassos das ações do Estado em benefício dos mais pobres, como observamos na PDTR são processos inexoráveis para um país sem tradição de luta.

Mais relevante do que extraímos das experiências a perspectiva da gestão social dos CODETERs e de ser protagonistas de políticas de inclusão produtiva, o potencial que esses arranjos em institucionalidades permitiram, daria condição para o fortalecimento da sociedade civil organizada rural, a mais vulnerável entre as frações das classes sociais mais pobres.

Ainda mais importante são os defeitos internos da PDTR que observamos na ineficácia dos resultados esperados em todos os territórios da cidadania alagoanos. A composição dos assessores (ou articuladores) territoriais por profissionais vinculados a entidades e aos movimentos sociais, a aplicação de recursos públicos

para o funcionamento e efetivação da gestão social e a inclusão produtiva como pauta permanente dentro dos CODETERs, ignorou a matriz das ações territoriais executadas, por exemplo, até 2013, e que consta em documento institucional. Infelizmente, tanto os atores territoriais dos colegiados, como os próprios representantes das ações executadas nas células de informação e acompanhamento e nos núcleos de extensão em desenvolvimento territorial a partir de 2014, não observaram essas ações, em que esses colegiados poderiam ser protagonistas nos arranjos, mobilizando, produzindo demandas e exercendo seu papel consultivo e deliberativo, além de realizarem mesas de diálogo. Esses procedimentos infelizmente foram colocados à margem por praticamente todos os que vivenciaram a questão do desenvolvimento territorial.

Nesse entendimento, a experiência da PDTR necessita melhor ser compreendida, pela complexidade desenvolvida e pelos efeitos que poderiam ser aproveitados em benefício dos agricultores familiares mais pobres, especialmente do Nordeste. Tal tarefa deve ser realizada por mais trabalhos e estudos, dada à farta documentação produzida e à disposição de estudiosos e pesquisadores que abordam temas relacionados ao desenvolvimento rural. A nossa contribuição operou a partir de nossa participação e vivências nos citados CODETERs e da necessidade de gerar produtos, como o trabalho em tela como expediente de oferecer uma pequena contribuição para entender esse processo ousado durante o período dos governos trabalhistas.

Uma sociedade passiva, despolitizada, boa parte acanhalhada e movida a ódio. O resultado final será sua destruição total com a perda da força do Estado, o território brasileiro será dominado pelas milícias e pelas quadrilhas. Uma típica república, não de bananas, mas uma república africana dominada pelo caos e a violência. É o que esperamos do Brasil para os próximos anos como o maior laboratório das chamadas guerras híbridas. Mas aí são outros quinhentos da nossa tragédia em andamento.

Entretanto, com as mudanças mais recentes do poder político nacional e da possibilidade de retorno de políticas públicas de cunho social, a partir de 2023, observamos essa possibilidade se concretizar. Mas a complexidade da política de desenvolvimento territorial rural, mesmo com a recriação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tem suas limitações. A conjuntura permite auferir que a efetividade das políticas territoriais tem como base o nível municipal, dominado por agentes políticos conservadores, ao lado da germinação expressiva do neofascismo como protagonista dos processos políticos dos nossos dias. Nesse processo, a questão da democracia participativa instituída pelos princípios da descentralização de discussão e deliberação de ações institucionais é barrada por este quadro nacional sem precedentes.

Daí o nosso pessimismo em relação à concretização da política de desenvolvimento territorial de base rural, fenômeno que não é só brasileiro, mas mundial. Esses processos têm suas limitações, não apenas por não serem políticas de Estado, mas porque temos uma sociedade individualista, de “visão empreendedora”, em que direitos sociais e coletivos são desprezados até mesmo por seus protagonistas. Uma verdadeira sociedade líquida rumo ao abismo (BAUMANN, 2008).

5 REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **A Sociedade Individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Tradução: José Gradel. Rio de Janeiro: editora Zahar. 2008.

BUTTO, Andrea & BERMERGUY Esther. A Cidadania nos Territórios: o olhar da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania sobre o Estado e as mudanças na Agenda de Desenvolvimento Nacional. In CAVALCANTI, Josefa Salette Barbosa, WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel & NIERDELE, Paulo André. **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa, WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel & NIERDELE, Paulo André. **Participação, Território e Cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil**. Recife: editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Resolução 52/2005. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Publicado no DOU, Seção 1, páginas 44 e 45, 17/02/2005.

COSTA, José Eloízio da. ALCÂNTARA, Fernanda Viana de & CARVALHO, Diana Mendonça de. VIRTUDES e VÍCIOS DA POLÍTICA TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: a questão da Gestão Social nos Territórios Alagoanos. **X Congresso ALASRU**. Montevideo/Uruguay, 25 al 30 de Noviembre de 2018. Trabalho Completo.

DENARDIN, Valdir Frigo. Desenvolvimento Territorial e Estratégias de Valorização da origem de bens alimentares. In WILKINSON, Jonh, NIERDELE, Paulo André & MASCARENHAS, Gilberto Carlos Cerqueira. **O sabor da origem: produtos territorializados na nova dinâmica dos mercados alimentares**. Porto Alegre: editora Escritos do Brasil. 2016.

KUCINSKI, Bernardo. **A Nova Ordem**. São Paulo: editora Alameda, 2019.

MALUF, Renato S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioproductiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In MIRANDA, Carlos & TIBURCIO, Breno. **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, v. 19, 2013.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo & COSTA, José Eloízio da. Contradições, avanços e desafios na formação dos territórios rurais do Alto Sertão Alagoano e Agreste de Alagoas. In LOPES, Eliano Sérgio Azevedo & COSTA, José Eloízio da. (Orgs.). **Territórios Rurais e Agricultura Familiar no Nordeste**. São Cristóvão/SE: Editora da Universidade Federal de Sergipe, 2009.

NIERDELE, Paulo André. **A Ascensão da Coalizão Liberal-Conservadora e o Fim do Pacto Político pela Agricultura Familiar no Brasil**. 56^o SOBER – Congresso Brasileiro de Economia, Administração e Sociologia Rural. Campinas/SP. (Trabalho Completo). 2018.

SABOURIN, Eric & GRISA, Catia. **A Difusão de Políticas Brasileiras para a Agricultura Familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

SABOURIN, Eric, BALESTRO, Moisés & SAYAGO, Doris. Circulação Regional e Origem das Políticas Públicas de DTR na Argentina, in SABOURIN, Eric & GRISA, Catia. **A Difusão de Políticas Brasileiras para a Agricultura Familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018. Pp. 189/207.

Secretaria de Desenvolvimento Territorial SDT/MDA. **Guia de orientações para atuação territorial: Programa Territórios da Cidadania**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MDA. N. 01. 2014, 66 pp.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: editora Companhia das Letras, 2000.

SOUZA, Jessé. **A Elite do Atraso**. Rio de Janeiro: editora LEYA, 2017.

SOUZA, Jessé. **Subcidadania Brasileira: para além do jeitinho brasileiro**. Rio de Janeiro: editora Leya, 2018, 287 p.

SILVA, Jislaine Lima da. **Experiências De Desenvolvimento Territorial: A Questão do Proinf e da Gestão Social no Território da Cidadania da Bacia Leiteira/AL**. São Cristóvão: PPGEU/UFS. Dissertação de Mestrado. (Orientação: Prof. Dr. José Eloízio da Costa). 2017. 224 pp.

TAYLOR, Charles. **As Fontes do Self: a construção da identidade moderna**. Rio de Janeiro: editora Loyola. 1998.



GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO RURAL: DESAFIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ITABAIANA

**José Carlos dos Santos
José Eloízio da Costa**

1 INTRODUÇÃO

Os desafios da democratização das políticas públicas para o meio rural vêm contribuir para o debate sobre o processo de gestão social dessas com o intuito de gerar novos olhares sobre a agricultura familiar no município de Itabaiana, com destaque analítico para os desafios que têm sido enfrentados pelos atores sociais inseridos neste processo. A gestão social é considerada um dos grandes desafios das políticas públicas para o meio rural em decorrência da dificuldade de capital humano para efetivar as ações colegiadas em escala territorial e municipal.

Assim, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) perfazem um instrumento que viabiliza a interação, expressão e sugestões opinativas de atores sociais que participam diretamente das decisões sobre as políticas públicas que devem beneficiá-los, colaborando assim com as propostas e estratégias de desenvolvimento. Nestes termos, a gestão social no meio rural acontece através da interação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) com a comunidade, que faz parte das associações rurais, com a finalidade de proporcionar o empoderamento dos atores sociais. Essa interação busca por um espaço mais democrático que proporcione aos agricultores familia-

res a integração com o mercado consumidor de forma competitiva, contribuindo para a reprodução social em médio prazo sem depender das políticas compensatórias do governo.

Com esses elementos torna-se possível analisar as condições de reprodução das unidades familiares e a dinâmica que envolve a área onde se encontram localizadas, compreendendo a realidade e as possibilidades de sobrevivência dos agricultores familiares do município em questão, no que tange a elementos sociais, econômicos e culturais.

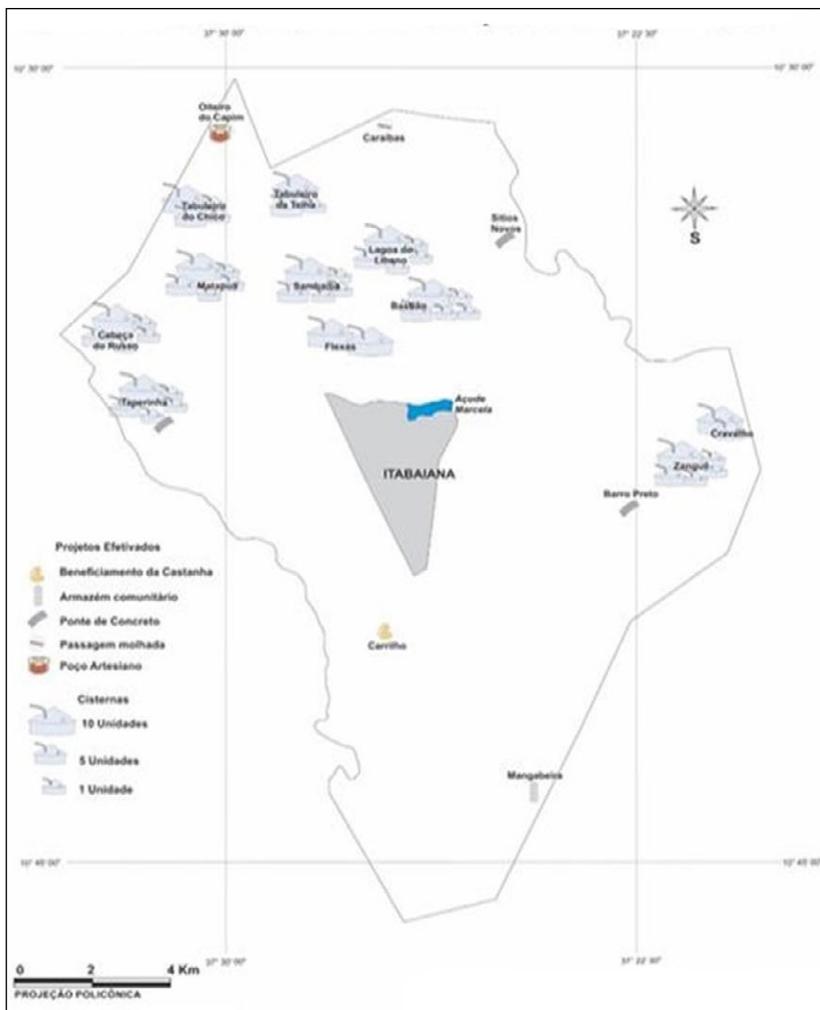
Nesses termos, estudos realizados apontam para fragilidade na efetivação de políticas públicas no meio rural do município de Itabaiana, particularmente, na integração e controle social dos projetos, que provocam desconfiança e incerteza sobre o futuro da agricultura familiar. Assim, torna-se necessário ampliar o debate sobre a constituição de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, em que as ações interministeriais possam promover o desenvolvimento do meio rural e proporcionar melhores condições de vida para as famílias rurais em seus diferentes níveis de sociabilidade.

A história da atividade agropecuária nordestina demonstra o quão desajustada tende a ser a condição social do sujeito trabalhador da terra. Ainda hoje é visível a manutenção de jovens que não apresentam bom desempenho escolar, criando um círculo vicioso em que as pessoas que vivem no meio rural estão associadas a uma espécie de incapacidade pessoal de trilhar um caminho de sucesso no mercado de trabalho. Contudo, felizmente, isso está mudando, porque o campo deixou de ser sinônimo de atraso e já é um espaço considerado importante para o desempenho econômico e social do país.

O município de Itabaiana encontra-se localizado na porção central do estado de Sergipe e faz parte da microrregião do Agreste sergipano (Figura 01). Devido a sua localização e expressão econômica, tornou-se uma área importante para o estado. Segundo Carvalho e Costa (2010), o município ganhou destaque nessa área do

estado em virtude do fluxo de pessoas, que se deslocavam do Norte para o Sul de Sergipe com a finalidade de comercializar produtos. Por isso, muitas pessoas fixaram moradias no município para facilitar o seu deslocamento.

Figura 1 - Área de estudo, projetos efetivados a partir do CMDS, Itabaiana, 2018



Elaboração: José Hunaldo Lima, José Carlos dos Santos

De acordo com os dados do IBGE (2017), Itabaiana possui uma população estimada de 95.196 habitantes, ocupando uma área da unidade territorial de 337,295 km², que corresponde a uma densidade demográfica de 258,30 (hab./km²). O município está a uma altitude de 188 metros e tem por principais atividades econômicas a agropecuária, com destaque para a produção de olerícolas e a criação de bovinos, suínos e caprinos; e o segmento terciário, com vista na comercialização agrícola (CARVALHO, 2010).

Assim, com esses elementos torna-se possível verificar as condições de reprodução das unidades familiares e a dinâmica que envolve a área onde se encontram localizadas no município de Itabaiana. Nesta perspectiva, o trabalho parte de uma análise empírico-analítica, com base quali-quantitativa, embasado em teóricos como: Araújo (2008), Hespanhol e Hespanhol (2004), Santos (2014), Tenório (1998), entre outros; e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). Soma-se metodologicamente, a pesquisa de campo junto a entidades locais, como Secretaria de Agricultura, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), entre outros. A partir desses procedimentos, o artigo pode ser subdividido em: 1. Gestão Social: Os Desafios para promover o desenvolvimento rural; 2. Conselhos Municipais como uma forma de democratizar as Políticas Públicas no meio Rural.

2 GESTÃO SOCIAL: OS DESAFIOS PARA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO RURAL

O debate sobre Gestão Social ganha maior ênfase a partir da década de 1990, no contexto das políticas neoliberais, por apresentar uma abordagem multidisciplinar que referenda a luta pela reprodução das vidas das pessoas numa sociedade mais igualitária. Desse modo, a Gestão Social contemporânea surge como um instru-

mento que irá subsidiar as decisões políticas no país, possibilitando uma proximidade com a equidade social.

Nesse âmbito, desde o final dos anos 1980 e início da década de 1990, o processo de descentralização político-administrativa do país ganhou expressividade, e o município tornou-se a escala privilegiada para o desenvolvimento das políticas públicas. Temas como poder local, comunidade, participação, autogestão, desenvolvimento sustentável e representação ganharam relevância no cenário nacional (HESPANHOL; HESPANHOL, 2004).

A Gestão Social surge como um espaço de democratização do poder público, criando um ambiente de debate das demandas sociais, que quebra o paradigma de um Estado centralizador. Assim, os atores sociais irão participar de decisões políticas como um agente ativo, estando presentes na avaliação e no monitoramento social dos recursos públicos, tendo papel de protagonista no processo, com vias de empoderamento social.

Por Gestão Social entende-se o processo através do qual o conjunto dos atores sociais de um território se envolve não só nos espaços de deliberação e consulta das políticas para o desenvolvimento, mas sim, e mais amplamente, no conjunto de iniciativas que vão desde a mobilização desses agentes e fatores locais até a implantação e avaliação das ações planejadas, passando pelas etapas de diagnóstico, de elaboração de planos, de negociação de políticas e projetos. A ideia de Gestão Social pressupõe a existência de atores sociais e de gestores públicos capazes de levar adiante as estratégias de concentração dos agentes públicos e privados em torno de um projeto comum de futuro, baseado na promoção dos trunfos de um território e na eliminação de barreiras e constrangimentos para que esse futuro se concretize, segundo informações presentes no documento do extinto Ministério da Agricultura (2005).

Nesse contexto, o debate sobre Gestão Social, em territórios com enfoque no desenvolvimento rural, é um desafio para um país

com dimensões continentais e com uma sociedade interligada pelos meios de comunicação, que exige a integração dos territórios. Essa integração advém do grande potencial de recursos naturais encontrados em diferentes porções territoriais, que se trona prioridade para o crescimento de atividades econômicas em detrimento da questão ambiental e social, gerando por consequência, grande concentração fundiária, destruição da natureza e subordinação de trabalhadores a lógica inconsequente do capital, demarcando uma característica marcante no país: cavaleares desigualdades sociais.

Dessa maneira, abordar a questão da Gestão Social e do empoderamento dos trabalhadores rurais na atual conjuntura requer incorporar a complexidade das relações sociais nos espaços democráticos deliberativos. Nesse sentido, torna-se necessário debater o conceito de Gestão Social entre todos os atores sociais, inclusive com os verdadeiros protagonistas, os agricultores familiares, com a finalidade de construir uma identidade social comprometida com os desafios e as perspectivas daqueles que vivem e se reproduzem no meio rural brasileiro (SANTOS; PERREIRA; MENDES, 2017).

Para Tenório (1998), o tema Gestão Social tem sido evocado nos últimos anos para acentuar a importância das questões sociais para os sistemas-governo, sobretudo na execução de políticas públicas, assim como para os sistemas-empresa no gerenciamento de seus negócios. Trata-se de justificar a presença do Estado mínimo na atenção focalizada, através de políticas sociais, e, ao mesmo tempo, de fomentar, flexibilizando as relações de trabalho e de produção dos agentes econômicos. De acordo com França Filho,

O tema Gestão Social tem sido objeto de estudo e prática associado às políticas sociais e ambientais, às organizações do terceiro setor, ao combate à pobreza, ao desenvolvimento territorial e à possibilidade de uma gestão democrática, participativa, quer na formulação de políticas públicas, quer naquelas relações de caráter

produtivo, neste caso, expressada pela noção de responsabilidade social. Ademais, o adjetivo social qualificando o substantivo gestão é percebido como o espaço privilegiado de relações sociais onde todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (2008, p. 21).

A descentralização e a democratização das políticas públicas, dentro do contexto inovador das ações participativas e do acompanhamento dos desdobramentos das ações territoriais por parte dos atores sociais – inclusive da sociedade civil, fizeram a discussão a respeito de a Gestão Social ganhar contornos mais perceptíveis nos últimos anos, em especial na questão do fortalecimento da coletividade socialmente organizada. Porém, não se pode obstar os novos desafios e problemas decorrentes da gestão pública com participação ativa de membros da sociedade civil organizada, visto que geraram e continuam gerando resistência e dificuldades de adaptação de alguns administradores públicos, em especial por parte das prefeituras municipais. A Gestão Social tem como objetivos o compartilhamento do poder de decisão e as definições e execuções dos assuntos públicos de interesse coletivo nas três esferas do poder (SANTOS, 2014).

Nesses termos, a sociedade civil se beneficia com os recursos públicos através do CMDRS, com a aplicabilidade das políticas públicas, tornando-se eficazes para a superação de demandas presentes no meio rural. Com isso, é interessante conhecer a dinâmica da agricultura familiar na área em questão e, assim, fornecer características que propiciem ao Estado elaborar políticas públicas voltadas para atender às reais necessidades de cada localidade, visto que, diante do processo de modernização da agricultura contemporânea, é evidente que cada área do país irá se comportar de acordo com as possibilidades do contexto espacial no qual se encontram inseridas. As políticas públicas precisam ser elaboradas de acordo com as necessidades e características de cada região brasileira. Por isso, os Conselhos se-

guem nessa perspectiva de compreensão da realidade local para promover suas ações, com intuito de uma sociedade verdadeiramente democrática e preocupada com a execução de políticas públicas demandadas pela sociedade, como é mostrado na figura 02.

Figura 2 - Organograma dos condicionantes formadores dos Conselhos



Fonte: Organograma dos condicionantes formadores do Conselho, Dezembro de 2017.
Elaboração: José Carlos dos Santos, dezembro de 2017.

Araújo (2008) analisa a gestão territorial no Brasil enxergando-a como um desafio e mostrando que é preciso adequar suas heranças históricas, como a desigualdade. Assim, o Estado tem um débito com a sociedade, por esse motivo são necessárias a Gestão Social e a introdução das políticas públicas que referendam mecanismos de mudança social. Estes orientados para promover o bem-estar de segmentos sociais e formulados através da articulação entre Estado e sociedade, com vista a distribuição de renda de forma equitativa para que as tendências do desenvolvimento regional venham a ter maior êxito.

Em tal contexto, a transformação social econômica – e a melhoria do bem-estar das populações rurais mais pobres – foi entendida como resultado “natural” do processo de mudança produtiva na agricultura. Esse último aspecto foi identificado com a absorção das novas tecnologias então difundidas, acarretando aumentos na produção e na produtividade e, assim, uma suposta e virtuosa associação com aumentos de renda familiar; portanto, “desenvolvimento rural”.

Nesse sentido, a Gestão Social aparece como um espaço de democratização do poder público, criando um ambiente de debate que vem quebrar o paradigma de um Estado centralizador das ações, e nesse contexto os atores irão participar das decisões políticas como um agente ativo, estando presentes na avaliação e no monitoramento social dos recursos públicos e tendo papel de protagonista no processo, visando assim o empoderamento em suas vidas. Desse modo, considera-se aqui que o meio rural está em constantes transformações, vindo a impulsionar uma maior dinamicidade em suas relações sociais, sendo que os agricultores familiares precisam se reinventar para se manter no mercado e conseguir garantir sua reprodução na sociedade.

Desta forma, surge um novo conceito na perspectiva do desenvolvimento rural, mediado pelas ações do Estado em consonância com as demandas sociais – Capital Social. A noção de Capital Social finca-se como uma espécie de resposta a um dos mais decisivos mitos fundadores da civilização moderna, o de que a sociedade é um “conjunto de indivíduos independentes, cada um agindo para alcançar objetivos a que chegam independentemente uns dos outros, o funcionamento do sistema social consistindo na combinação destas ações dos indivíduos independentes” (COLEMAN, 1990, p. 300).

Em Dallabrida (2006), as sociedades que dispõem de maior Capital Social podem cumprir melhor e mais rapidamente com essas condições do empoderamento. A formação de redes de poder, para fortalecer sua posição frente a atores mais poderosos, torna-

-se uma exigência dos setores sociais mais excluídos do processo de decisão. Esse elemento é fundamental nos processos de planejamento do desenvolvimento.

Uma comunidade eficaz monitora o comportamento de seus membros, frente às ações empreendidas. Em contraste com os Estados e mercados, as comunidades mais eficazes fomentam e utilizam os incentivos que as pessoas tradicionalmente têm para regular a sua atividade comum: confiança, solidariedade, reciprocidade, reputação, orgulho pessoal, respeito, vingança e retribuição, entre outros (BOWLES, 2000, p. 8). É importante reforçar a ideia de que a aprendizagem e, sobretudo, a inovação não resultam de atos individualizados, mas são atividades socialmente construídas e decorrentes de um processo coletivamente idealizado no conjunto de várias interações. Criar sistemas de comunicação extra e inter-organizacionais e estimular a mobilidade de trabalhadores para que possam trocar experiências são alguns mecanismos que podem ter efeito potencializador.

Em Piketty (2014), esse processo de difusão de conhecimentos e competências é o principal instrumento para aumentar a produtividade e ao mesmo tempo diminuir a desigualdade, inserindo a atuação do poder através de políticas públicas. Em Nazzari (2003), a valorização da cultura local no meio rural poderia contribuir para promover índices favoráveis de capital social, colaborando para incrementar políticas públicas, a fim de que estas se tornem eficazes para o desenvolvimento das comunidades. Entende-se que o Capital Social é o processo e o instrumento de “empoderamento” do cidadão que pode mudar as relações pessoais e os intercâmbios sociais, gerando mais redes de cooperação e solidariedade.

Assim, a elevação dos índices de capital social pode ter efeitos positivos pelo seu impacto na democracia e no desenvolvimento socioeconômico (BAQUERO, 2006). Dessa maneira, o capital social pode ser incrementado pela cultura e educação, potencializando

comportamentos participativos e cidadãos. Nesse âmbito, os pontos principais do debate em torno do conceito de capital social apontam para três variáveis principais: a confiança, a cooperação e a participação.

Na leitura de Abramovay (2000), o Brasil necessita de organizações sociais que proporcionem atitudes com reflexão, elaboração e orientação quanto ao que deve ser a educação no meio rural, nas perspectivas de promover o desenvolvimento por meio das políticas públicas. Os agricultores não são conscientes dos trunfos que o meio rural pode representar numa estratégia de desenvolvimento. Esse pode ser baseado na formação de tecidos territoriais densos que promova a superação do caráter até aqui burocrático e autoritário (a famosa “prefeiturização”) de que se revestem as tentativas de descentralização das políticas públicas.

Em Schneider (2005), o desenvolvimento rural pode ser entendido como um processo de mudança social nos espaços rurais, a partir de parâmetros socioeconômicos que resultem em melhorias na qualidade de vida das pessoas. Nessa perspectiva, não há um caminho único para o desenvolvimento rural, mas situações heterogêneas determinadas por diferentes dinâmicas produtivas, principalmente nos locais onde a agricultura familiar tem grande relevância.

Deste modo, o desenvolvimento rural não pode se ater ao apontamento de vantagens econômicas ou obstáculos geográficos de localização e, sim, estudar a montagem das redes, das convenções. Isto posto, evidencia-se que somente ações cooperativas com estímulo institucional, que incluem evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde e informação capazes de enriquecer o tecido social de certa localidade, poderá se ter desenvolvimento.

De acordo com Gohn (2004), o “empoderamento” da comunidade, para que ela seja protagonista de sua própria história, tem sido um termo que entrou para o jargão das políticas públicas e dos analistas neste novo milênio. Trata-se de processos que tenham a

capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável, com a mediação de agentes externos – os novos educadores sociais –, atores fundamentais na organização e no desenvolvimento dos projetos. O novo processo tem ocorrido predominantemente, sem articulações políticas mais amplas, principalmente de entidades da sociedade civil e de poderes públicos.

Desse modo, relacionar a noção de empoderamento à proposta de capital social na juventude sugere a necessidade de realizar práticas de intervenção na realidade, como forma de reverter o sentimento de apatia e o comportamento de repúdio em relação à vida política. Portanto, requer a promoção de processos de socialização política, objetivando possibilitar às jovens noções sobre direitos, cidadania e engajamento cívico em atividades coletivas e solidárias (FAVARETO; DEMARCO, 2004).

A importância de entender o Capital Social como um conjunto de atividades grupais pode proporcionar uma melhor execução das políticas públicas. Nesta condição, alicerça a construção de uma sociedade em que os atores sociais possam ter o protagonismo necessário para a participação na gestão dos recursos públicos. O Capital Social, portanto, compreende o conjunto de normas, práticas e relacionamentos que estimulam a cooperação social e a solidariedade entre os membros de um determinado grupo, como também entre esse grupo e outros grupos ou organizações locais e externas (BASSO, 2006).

Dado o exposto e tendo como foco a conexão dos direitos humanos e das políticas públicas, mostra-se adequado o uso da perspectiva sinérgica de capital social, visto que incorpora distintos níveis de análise, permitindo incluir o sujeito social (enfoque de redes) ao ente político (enfoque institucional). Nesse plano, o termo sinergia pode ser sintetizado como “um processo de empoderamento de atores individuais capacitados para empreender ações coletivas sob a bandeira de objetivos comuns” (Idem). Em linhas

gerais, esses são os parâmetros utilizados para situar o presente trabalho. A partir deles, busca-se refletir acerca de alguns paradoxos que suscitam o debate sobre direitos humanos e políticas públicas, relacionando-os ao contexto brasileiro (PRÁ; BAQUERO, 2006).

Daí a pertinência de relacionar políticas públicas e acionar a perspectiva do Capital Social para pensar em alternativas que levem à construção de uma cultura pública democrática. Nesse marco, a presença marcante de relações patrimonialistas e clientelistas, a desconfiança nas instituições e a baixa participação social e política têm sido algumas dimensões acionadas para demonstrar que a existência de pouco capital social em uma sociedade dificulta o êxito na execução de políticas públicas (PRÁ e BAQUERO, 2006).

O fortalecimento do Capital Social se dá por intermédio do resgate daquilo que existe historicamente construído entre as pessoas e os grupos sociais, colocando-os como alicerce sobre o qual se podem fortalecer as relações de confiança, de solidariedade e da cooperação. Aspectos que tendem a ampliar as formas de organização e as redes de relações internas e externas ao território, expandindo e fortalecendo as relações de cooperação interterritorial e a competitividade sistêmica do território (MDA, 2005).

Por meio da leitura de Rocha (2009), percebe-se que, com a nova institucionalidade, os anos de 1990 foram marcados, no Brasil, por uma generalização do discurso da participação. Os mais diversos atores sociais, tanto no âmbito da sociedade quanto no do Estado, reivindicam a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado e a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Trata-se, assim, de um cenário de mudanças, característico da própria conjuntura política brasileira, que possibilitou requalificar a temática da participação no que diz respeito ao aprofundamento da democracia, à construção de um novo paradigma para as ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e no estabelecimento de novos espaços de discussão, de formulação e de

decisão. Logo, os Conselhos Municipais se colocam como uma forma de democratizar as Políticas Públicas no Meio Rural.

3. CONSELHOS MUNICIPAIS COMO UMA FORMA DE DEMOCRATIZAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO MEIO RURAL

Alguns pesquisadores, de acordo com Gohn (2011), afirmam que os Conselhos são invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos. Em Portugal, entre os séculos XII e XV, foram criados, com a escrita “Concelhos” municipais (escrita da época com “c”), como forma política-administrativa de Portugal em relação a suas colônias.

Mas essa forma de organização, em que pese a existência de profundas variações, não é nova na história. Particularmente no Brasil, a forma “Conselhos” se insere na agenda política dos anos 1970 e 1980, adaptando-se aos modelos de participação vigentes. Assim, são criados pelo poder público o Conselho Comunitário para negociar demandas dos movimentos populares e, pelo lado dos próprios movimentos, conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos. Essas experiências e os embates em torno da definição de sua natureza, cuja discussão central referia-se “a ser ou não o Conselho uns órgãos embrionários de um novo poder, de uma forma de democracia direta, com autonomia em relação ao Estado” (GOMES, 2003, p. 38-39), tornaram-se referências importantes para a Assembleia Constituinte.

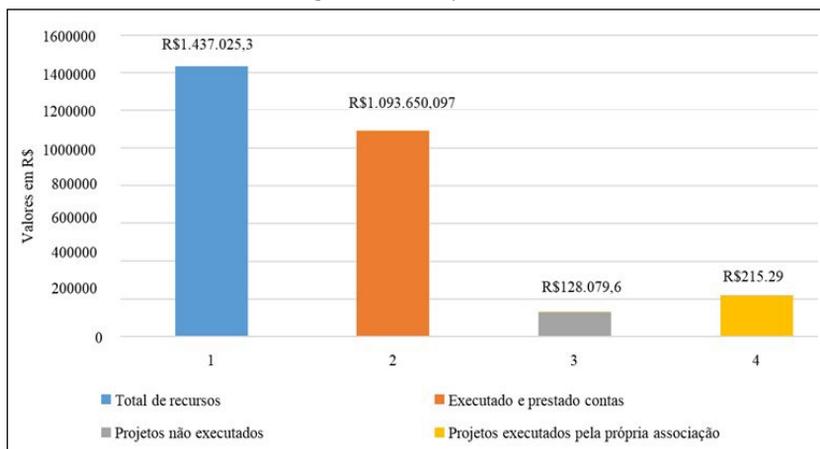
Em Abramovay (2001), a esmagadora maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) teve origem no período posterior à criação do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e, no município de Itabaiana, quando indagados sobre a motivação que levou à criação dos Conselhos, os informantes da pesquisa corroboraram com a ideia de que a exigência formal foi o principal fator para a sua criação. Essa indução à criação

dos CMDS pelo PRONAF Infraestrutura tornou quase inevitável que o principal agente desse processo fosse o poder público municipal.

Desse modo, o debate a respeito da efetividade da democracia representativa e da descentralização direta do poder vem ao longo do tempo melhorando, apesar de que ainda tem apresentado falhas. Assim, questionam-se as possibilidades reais de uma democratização social se efetivar, haja vista, frequentemente se necessitar de uma combinação entre as duas instâncias, o Estado, através do CMDS; e a população, para atingir melhores resultados junto à sociedade.

Por essa conexão, o Estado deve desenvolver ações demandadas pelas comunidades rurais, com o intuito de promover melhorias na qualidade de vida dos agricultores, criando alternativas para que esses atores possam produzir e comercializar os produtos. Neste sentido, o Pronese (2011 e 2012), via Estado, disponibilizou R\$1.437.025,30 com o intuito de estimular o desenvolvimento rural, que fora executado e prestado contas em diferentes proporções (Figura 03).

Figura 03 - Valores dos projetos assinados e desenvolvidos pelo PRONESE no período 2011/2012.



Fonte: Projetos assinados do PRONESE, 2011-2012.
Elaboração: José Carlos dos Santos, Dezembro, 2018.

Neste estudo, é possível entender o meio rural brasileiro através de uma perspectiva que vê o rural como parte integrante do desenvolvimento que, “[...] longe de passar pela ignorância de um rural fadado a desaparecer e a se dissolver no urbano, supõe duas dinâmicas paralelas, uma rural, outra urbana, complementares e se construindo e desconstruindo uma à outra” (JOLLIVET, 1997, p. 10).

O meio rural tem relação contínua com o urbano, com o qual partilha semelhanças e continuidades, sendo que o processo de inter-relação e interpenetração não destrói suas particularidades nem representa seu fim; ao contrário, trata-se de um rural que atualmente se constitui como espaço que emerge para o desenvolvimento por meio do empoderamento social. O trabalho destaca-se pela importância de analisar o processo de gestão social das políticas públicas, com o intuito de fomentar a vida dos agricultores familiares do município, com seus desafios e impactos enfrentados pelos atores sociais inseridos nesse processo.

Isso ocorre de forma que um dos principais desafios a serem destacados nos conselhos rurais é sobre a cultura institucional da desigualdade social que irá necessitar de órgãos públicos para induzir o desenvolvimento. No entanto, para isso se materializar, tem de ser identificadas a presença massiva da representação da sociedade civil e a influência tanto na elaboração das ações territoriais quanto na formulação desses projetos.

Nessa vertente de pensar um meio rural mais dinâmico, é apresentado na pesquisa outro projeto que é importante ser ressaltado. Trata-se do beneficiamento de castanha no povoado Carrilho, localidade que apresenta essa atividade, tornando-se a principal fonte de renda para a maioria das famílias do povoado. As famílias vendem o produto e conseguem, através dele, aumentar sua fonte de renda, que é complementada pela agricultura, na medida em que a maior parte da atividade é realizada por mulheres, e o Conselho, com seu suporte logístico, veio fomentar a produção, possibilitando maior renda para a comunidade.

Figura 04. Primeiro processo de beneficiamento da castanha.



Fonte: Compilação do próprio autor.

Carvalho, et. al. (2012) chamam a atenção para o fato de que, no Estado de Sergipe, a produção e o beneficiamento da castanha de caju, partindo de uma perspectiva não apenas produtivista, mas do seu reatamento na singularidade do uso trabalho familiar, tomam uma dimensão e merecem ser examinados como mais um produto que se valoriza no mercado interno e que se amplia comercialmente no mercado externo. De forma particular, a produção da castanha de caju apresenta elementos que diferenciam Sergipe das demais áreas produtoras desse item no território brasileiro. Essas diferenças dizem respeito, principalmente, aos aspectos da tradição e da dinâmica do trabalho familiar no processo de beneficiamento.

O circuito do beneficiamento se inicia fora do Estado, com a matéria-prima proveniente da Bahia, do Rio Grande do Norte e do Ceará. A castanha chega ao Carrilho *natura*. Na cooperativa, elas passam por um processo de torrefação, e, depois de assadas, vão para a mesa de corte, onde são quebradas. Em seguida, são levadas para uma estufa, onde é retirada a umidade contida nas castanhas. Logo após, seguem para a mesada seleção e despeliculagem e, por fim, são empacotadas e ficam prontas para a comercialização.

Figura 5. Castanhas no segundo processo de beneficiamento.

Fonte: Compilação do próprio autor.

Para Carvalho et al. (2012), a introdução de tecnologias sociais se torna determinante na manutenção de elementos de natureza cultural e fator decisivo para a melhoria da qualidade de vida, trabalho e renda das famílias que lidam diretamente com o beneficiamento da castanha. Tais tecnologias, predefinidas numa estrutura de quebra de castanha (mesa com cadeiras rebaixadas), buscando melhorar as condições estruturais do trabalho, além de uma chaminé, que contribuirá para a desconcentração de fumaça no local de trabalho, estas serão as primeiras de uma série de tecnologias em prol de diminuir as condições insalubres de trabalho.

Figura 6. Máquina empacotadora das castanhas para o consumo.

Fonte: Compilação do próprio autor

No município de Itabaiana, de acordo com Carvalho e Santos (2012), a questão do beneficiamento da castanha de caju é inserida como uma das atividades mais tradicionais de emprego e renda. Entretanto, do ponto de vista do processo de beneficiamento e de gestão, o trabalho com a castanha ainda necessita de desenvolvimento e melhorias, a fim de se auferir maior produtividade no trabalho familiar e com melhoria na qualidade de vida.

Após sua criação, a COOBEC já conseguiu alcançar alguns de seus objetivos, como o de entrar no mercado formal, atendendo hoje, principalmente, às redes de supermercados Cencosud, no Nordeste, e Pão de Açúcar, no Sul e Sudeste; e, conseqüentemente, isso trouxe uma valorização do produto. “Ainda temos muito a conquistar, mas estamos bem felizes com os resultados. Conseguir entrar no mercado formal e alcançar valorização do nosso produto fazendo o que a gente sabe fazer, que é o beneficiamento de castanha de caju, nos deixa muito feliz. Mas ainda buscamos conquistar a valoração justa, melhorar a renda de quem está aqui, melhores condições de trabalho, e assim a gente só tende a melhorar e crescer”, comenta Cristina.

O processo do beneficiamento da castanha constitui a principal fonte de renda para a comunidade, pois esse tipo de atividade é realizado pela maioria das famílias já há algumas décadas. Com isso, a atuação do poder público através das ações do CMDS veio trazer melhoramento na produção. Conseqüentemente, os preços dos produtos, com a cooperativa, aumentaram por causa da certificação das atividades, como também isso trouxe uma maior agilidade no processo do beneficiamento, como pode ser evidenciado na Figura a seguir, que mostra as castanhas prontas para a comercialização.

Figura 7. Beneficiamento na fase final pronto para comercialização.

Fonte: Compilação do próprio autor.

Nesta etapa, é apresentado um relato da presidente da COOBEC do Povoado Carrilho, em Itabaiana/SE, para quem foram realizadas perguntas a respeito da atuação do CMDS na comunidade e também sobre a relevância da atuação da cooperativa no desenvolvimento de ações para fomentar o beneficiamento da castanha. Se aqueles que estão fora da cooperativa já querem, a associação também é uma cooperativa, e todos foram beneficiados, uma vez que a cooperativa ajuda a colocar uma margem de preço, possibilitando maior qualidade ao produto e dando mais higiene. No entanto, o pessoal que está fora vai acompanhando o preço, o qual não está caindo mais como antes, não tem mais desvalorização do produto por causa da cooperativa. No momento atual, houve certo desligamento das atividades do CMDS com a cooperativa, eles não bastariam para tocar o projeto, como destaca Silva (2016).

A partir da Leitura de Leão (2006) os CMDRS são criados a partir de decreto do Prefeito Municipal ou de lei da Câmara Municipal de Vereadores. Na pesquisa elaborada pelo IBASE (2002) - em quatro estados do país: Espírito Santo (Sudeste), Mato Grosso (Centro-Oeste), Pernambuco (Nordeste), Santa Catarina (Sul)¹³ - veri-

ficou-se que em 86% dos municípios os Conselhos foram criados a partir de lei aprovada pela Câmara Municipal, sendo que a regulamentação por decreto incidiu em apenas 11% dos municípios. “No que se refere à forma de nomeação dos conselheiros, o decreto (30%), a portaria (30%) e o registro em ata (26%) tiveram praticamente a mesma importância entre os municípios investigados nos quatro estados. A nomeação informal ocorreu em 10% desses municípios” (IBASE, 2002: p. 15)

Buarque (2002) associa a descentralização ao fortalecimento do poder local e, assim, entende essa associação como um fator decisivo para a participação e para a democratização do processo decisório, sem ignorar sua importância para a própria educação política da sociedade. Desse modo, compreende que a descentralização também contribui no sentido de atuar sobre a efetividade das iniciativas e ações do planejamento para o êxito das políticas públicas.

Na perspectiva de Borges (2015), são analisados os recursos institucionais de participação política (instituições participativas) à disposição da sociedade nordestina para a intervenção social na agenda pública local. Em outros termos, a análise diz respeito à institucionalização da participação social na gestão de políticas públicas, por meio da criação e atuação de Conselhos Municipais.

A partir da Constituição de 1988, na leitura de Santos (2002), delinea-se uma nova institucionalidade, que tem como concepção romper com o paradigma centralizado e tecnocrático de gestão das políticas públicas, tendo como centro a descentralização das políticas sociais e a abertura de processos de participação da sociedade. Isso com a introdução de mecanismos que combinam a democracia representativa com a democracia direta, seja no plano legislativo, instituindo a iniciativa de lei popular, seja no plano executivo, através do plebiscito, do referendo e da criação de órgãos de gestão colegiados e paritários.

Em Gomes (2003), a questão do controle da sociedade sobre as políticas públicas ganhou contornos diferentes no Brasil, com a Constituição de 1988. Isso é reflexo de uma longa história de lutas e conquistas visando a uma maior participação popular e também do forte ambiente pró-redemocratização presente no ocaso do Regime Militar, quando a centralização decisória se confundia com o autoritarismo dos vinte anos de ditadura, assim a “Constituição Cidadã” inovou ao incorporar a participação direta dos cidadãos no exercício do poder.

Os Conselhos Municipais são espaços públicos concebidos para possibilitar que os interesses coletivos da sociedade integrem a agenda pública, participando efetivamente da gestão de políticas públicas (formalização, implementação e avaliação), constituindo-se assim como o real espaço de construção da cidadania plena. A experiência dos conselhos municipais mostra que o envolvimento da população tanto diretamente (como em assembleias de Conselhos distritais) quanto através de representantes das principais entidades da sociedade civil, além de garantir um caráter mais democrático à gestão pública, possui potencial para interferir no desenvolvimento dos atores sociais rurais.

Abramovay (2001) propõe que a primeira missão de um Conselho de desenvolvimento rural consiste em insurgir-se contra a crença fatalista tão arraigada na opinião brasileira de que as palavras rurais e desenvolvimento são antagônicos. O que a experiência internacional tem mostrado é que tanto nos casos das regiões urbanas mais problemáticas como nas áreas rurais o processo de desenvolvimento depende de uma ação pública que reúna atores governamentais de diferentes áreas e a sociedade civil local. A segunda condição para o funcionamento de um Conselho de desenvolvimento rural é que ele seja capaz de estabelecer contratos confiáveis tanto entre seus membros e a população beneficiada por seu funcionamento como também com os organismos que o financiam.

Apesar de ser um emblema da democracia participativa, o orçamento participativo emergiu como modelo que iniciou todo esse processo com as décadas. Ao lado dele haveria de se mencionar os Conselhos Municipais e estaduais, com funções consultivas e por vezes deliberativas na definição das políticas sociais, segundo Santos (2016). Assim, quando a democracia coexiste com a situação de pobreza, é pouco provável o empoderamento dos cidadãos para participar ativamente da vida pública. Nesse sentido, gera-se um círculo vicioso no qual convivem, sem se aproximar, procedimentos poliárquicos com a exclusão social (BAQUERO, 2006).

Assim, a experiência dos Conselhos Municipais vem se estabilizando e muito acrescenta para o aprofundamento da democracia brasileira, como também para a construção e a reprodução contínua de uma cultura política de participação da população no exercício do poder legítimo. Além de reflexo da vontade soberana popular, os Conselhos são condição para uma conduta política institucionalizada, capaz de garantir a prática e a conservação dessa vontade (BORGES, 2015). Portanto, ainda em Borges (2015), os canais institucionais de participação social retratam as faces das novas instituições políticas em uma outra ordem social e política – a democrática – não apenas de direitos, mas também em sua efetivação. São instituições que representam espaços democráticos de interface entre Estado e sociedade civil para a negociação, a cooperação e a mediação de conflitos sociais, além de espaços para a construção de acordos em prol de determinado projeto político.

Discute-se aqui, a partir de Borges (2015), o papel dos Conselhos Municipais no processo de consolidação da democracia e na construção da participação social no Brasil. Procurou-se, dentre outras coisas, avaliar o desempenho e o impacto das ações dessas instâncias sobre a sociedade e o governo local nos municípios nordestinos; analisar se os Conselhos funcionam como espaços políticos legítimos de representação política, participação social e ação polí-

tica; verificar até que ponto o projeto participativo brasileiro gestado, sobretudo, pelos movimentos sociais em suas longas e árduas lutas se impôs como princípio político na sociedade nordestina e diagnosticar como se dá a atuação desses espaços junto ao poder público local para a efetivação dos novos direitos da cidadania criados e reconhecidos pela Constituição de 1988.

De outro modo, Romano (2002) usa a expressão empoderamento dos pobres e decomunidades para dizer que isso se dá pela conquista da autonomia plena dos direitos de cidadania, ou seja, a capacidade de um ator individual ou coletivo usar seus recursos econômicos, sociais e culturais para atuar com responsabilidade no espaço público na defesa de seus direitos, influenciando as ações do Estado na distribuição dos serviços e dos seus recursos.

Em Serpa (2011), aparece a importância de se compreender a participação cidadã nas decisões políticas, assim a questão suscita reflexão aprofundada sobre a legitimidade das representações da sociedade civil e do Estado nos Conselhos, colegiados e conferências, em suma, nos diferentes fóruns de participação, bem como sua institucionalização e seu papel na formulação e na implementação da gestão de políticas públicas nos municípios, estados e regiões do país, se possuem caráter consultivo ou deliberativo. No ponto de vista de Favareto e Demarco (2010), entendendo os contornos das políticas para o desenvolvimento rural, ao menos duas lições derivam do que foi aqui exposto.

Assim, no que tange ao meio rural, a modernização da agricultura acentuou a diferenciação social e o desenraizamento de agricultores, ocasionando uma perda de identidade, sendo preciso procurar meios para reconstruir suas relações sociais e de trabalho em uma sociedade refratária à oferta de empregos e mão-de-obra (BRANDENBURG, 1999). Sendo assim, o debate a respeito da efetividade da democracia representativa e da descentralização direta do poder vem ao longo do tempo melhorando, apesar de que ainda

tem apresentado falhas, pois se questionam as possibilidades reais de uma democratização social e se aponta, frequentemente, a necessidade de uma combinação entre as duas instâncias, o Estado, através do (CMDRS), e a população, para atingir melhores resultados para a sociedade.

No entanto, para isso acontecer, tem que ser identificada a presença massiva da representação da sociedade civil e a influência tanto na elaboração das ações territoriais quanto na formulação desses projetos. Por isso, estão sendo verificadas dificuldades da maioria dos agricultores em apresentar racionalidade econômica para retratar os ganhos oriundos das atividades agrícolas, diante da diversidade das rendas encontradas nesses domicílios, uma vez que acabam não sabendo a verdadeira importância da atividade agrícola na reprodução da família.

Desse modo, o estudo pode proporcionar novos olhares sobre a realidade rural, assim como estratégias de intervenção pública, fornecendo elementos que contribuam para a inclusão dos pequenos produtores no sistema produtivo diante dos desafios presentes no espaço geográfico estudado, ao mesmo tempo em que amplia o debate acadêmico e político a respeito das políticas de desenvolvimento rural nos dias atuais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante, logo de início que, nesse contexto, da chamada modernidade, destacar quão crucial é para o desenvolvimento dos atores sociais, o processo de participação da sociedade civil, em ações vinculadas a processos políticos decisórios, e à descentralização dos recursos públicos na esfera municipal tem nisso um papel crucial. Assim, a atuação do Estado por meio de ações tem o poder de impactar positivamente no cotidiano dos atores que fazem parte desse circuito no meio rural, proporcionando processos que criem

alternativas através do empoderamento desses atores, muitos deles representantes dos agricultores familiares, garantindo que consigam se reproduzir sem ter a necessidade da saída do meio rural.

Neste sentido, o poder público municipal tem a oportunidade de operacionalizar recursos que atendam cada vez mais em suas atividades às necessidades das pessoas, pois é atribuído ao Estado fazer a distribuição de recursos e garantir os bens necessários a cada cidadão. Por isso, é de grande relevância a atuação dos colegiados municipais com múltiplas funções de fiscalizar, monitorar e avaliar a efetividade de políticas públicas nos municípios onde Conselhos Municipais são constituídos.

Os Conselhos Municipais representam uma conquista da sociedade civil diante do Estado. Estes são uma entidade pública responsável por constituir e executar projetos através do arranjo, como é o caso de Itabaiana, sendo o objeto do presente estudo, apesar de não estar sendo atuante, assim como a realização das reuniões ordinárias em que eram discutidas as atividades que seriam realizadas em favor das comunidades rurais do município em tela.

Assim, dentre as funções dos Conselhos Municipais estão a de serem ambientes sociais democráticos em que as pessoas possam expor formas coletivas, formando consensos, mas também de mediar conflitos entre o poder público e a sociedade civil organizada, por meio de reuniões mensais tanto na sede dos órgãos públicos e principalmente nas comunidades rurais, pois é nesses locais em que estão as pessoas que são mais beneficiadas com essas práticas através da Gestão Social. Não se pode esquecer da relevância de instruir as pessoas para que venham a ter o discernimento para decidir projetos e dialogar sobre a melhoria dos serviços e obras oferecidos para suas aglomerações rurais, como apresentado no trabalho.

Nesse sentido, é imprescindível que quem faz parte de órgãos apresente as capacidades necessárias para cumprir as funções para a qual foi designado, vindo a possibilitar, com isso, a assistência para

os beneficiários de cada política pública, porque somente assim os resultados poderão ser satisfatórios. Assim, é imprescindível para desenvolver o meio rural o envolvimento dos atores em atividades que trabalhem capacitação técnica para a melhoria dos indicadores sociais de cada família.

Nessa perspectiva, a pesquisa possibilita entender que as pessoas que vivem no meio rural, principalmente em municípios de pequeno porte, apresentam necessidade de acompanhamento dos órgãos colegiados trabalhando em ação conjunta com a Secretaria de Agricultura. Isso pode ocorrer com ações públicas que busquem compreender a realidade da comunidade, desenvolvendo trabalhos técnicos que insiram as famílias e principalmente os mais pobres para que possam ter a capilaridade necessária para viver no meio rural, produzindo e comercializando seus produtos de maneira organizada. Isso precisa ocorrer de modo a empoderar os atores sociais participantes para assumir compromisso e responsabilidade para organizar uma nova geração de agricultores com autoestima e tecnicamente competentes para viver sem a dependência das políticas sociais oriundas do Estado.

É necessário que sejam realizadas atividades que busquem uma proximidade entre os Conselhos Municipais e os agricultores, na tentativa de realizar o empoderamento social para essas famílias, com o intuito de realizar uma dinamização econômica e social na vida das pessoas que vivem no campo, buscando combater a pobreza e criando novas oportunidades de emprego, pois o Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável tem papel de intermediar os interesses da comunidade perante o Estado, sabendo que os agricultores, mesmo que façam parte de associações de agricultores familiares, não têm o aparato jurídico para buscar recurso junto ao poder executivo, com a intenção de promover o empoderamento social na vida das pessoas que fazem parte da comunidade.

Dessa maneira, em relação à transferência de informação, propõe-se que esta deve começar antes do início do programa e que seja realizada por profissionais da área e não por pessoas que recebem o cargo por indicação política, para que haja, com isso, um certo nivelamento de informações quando o conhecimento dos conselheiros sobre gestão de políticas for muito diferenciado. Isso também é necessário para que seja evitada a padronização de conteúdo, uma vez que as realidades e a capacidade de absorção de cada comunidade rural são diferentes, por isso o processo de monitoramento social deve acontecer de maneira descentralizada e continuada, problematizando e inserindo conteúdo a partir de questões da realidade dos atores sociais, de forma a que venham possuir efeitos multiplicadores realizados por especialistas para técnicos formadores, de técnicos para conselheiros e para a população em geral em cada município.

Portanto, a pesquisa se faz entender como desafio à democratização de políticas públicas para o meio rural, principalmente em função da falta de envolvimento dos atores que são responsáveis por gerir tais atividades, na medida em que os projetos, após sua aprovação, são executados sem o devido acompanhamento e avaliação, uma vez que os representantes do poder público não dão a devida assistência aos atores que dependem dessas práticas para melhorar sua qualidade de vida no meio rural do município estudado na pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e uso do solo. **São Paulo em perspectiva**, v.11, n. 2, p. 73-78, 1997.

_____. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma agrária**, v.28, n. 1, p. 2,1998.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000. ARAUJO, T. B. **Ges-**

tão social dos territórios - série desenvolvimento rural sustentável. 2008. p. 13-227.

BASSO, David. Capital social e estratégias de reprodução das famílias rurais. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 193-211.

BAQUERO, Rute; HAMMES, Lúcio Jorge. Educação de Jovens e Construção de Capital Social: Que Saberes são Necessários?. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma(Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.p. 141.

BORGES, S. S. **Espaços políticos participativos**: caminhos e descaminhos da participação social nos Conselhos Municipais em Salvador, Bahia. 138 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2015.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. Marco referencial para apoio a desenvolvimento de territórios rurais. 2005.

BRASIL. **Lei 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 2006.

BRANDENBURG, Alfio. **Agricultura familiar, ONGS e desenvolvimento sustentável**. Curitiba: UFPR, 1999.

BRANDENBURG, A.; FERREIRA, A. D. D.; RODRIGUES, A. S.; SILVA, O. H. S. Resistência e Empoderamento no mundo rural. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, ano 15, v. 01, abril 2007.

BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. Social capital and community governance. **The Economic Journal**, v. 112, n. 483, p. F419-F436, 2002.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 180 p.

CARVALHO, D. M. de; COSTA, J. E. da. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos sociedade e agricultura**, 1997.

_____. A intervenção do estado em infraestrutura e o processo de circulação de hortifrutigranjeiros em Itabaiana/SE. **Scientia Plena**, 6(3), 2010b.

_____. Tecnologias Sociais no Beneficiamento da Castanha de Caju em Itabaiana/SE: Experiências desenvolvidas no Povoado Carrilho. In: **A Geografia (Des) Conhecida De Itabaiana/Se**. São Cristóvão: Edufs, 2012.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge, Londres: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

DALLABRIDA, Valdir José. A dimensão intangível do desenvolvimento: algumas reflexões preliminares. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (Orgs.). **Capital Social: teoria e prática**. Ijuí, RS: Ed. Unijuí, 2006. p. 88-109.

FAVARETO, A.; DEMARCO, Diogo. Entre o capital social e o bloqueio Institucional: uma análise dos CMDR em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, Sergio et al. (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2004. (Séries estudos rurais)

FILHO, Genauto Carvalho de França. Definindo gestão social. **Gestão Social**, 27, 2008.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. Desenvolvimento rural e poder local: A situação dos CMDRS na região de presidente Prudente–SP. In: **I Seminário Internacional Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas**, IGCE – UNESP, Rio Claro, 2004.

GIORDANO, Nelson Delgado. Extensão e Desenvolvimento Local. Em busca da construção de um diálogo. **Desenvolvimento em Questão**, 1.1, 2003.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. PhD Thesis.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002a.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época; v.32).

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticassociais. **Saúde esociedade**, 13, p. 20-31, 2004.

Jollivet, Marcel. (org.) **Vers um rural postindustrial; rural et environnement dans huit pays européens**. Paris: L'Harmattan, 1997.

MOURA, Joana Tereza Vaz de. Os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o Estado?. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, 9.2, 2011.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados**, 16 (44), p. 83-100, 2001.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca, 2014.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, 6.11, 2009.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. **Cadernos Metrôpole**, 07, p. 97-112, 2002.

SANTOS, Plínio Elkson dos S. **Desafios da Gestão Social**: as experiências no território ocidental sergipano. Orientador José Eloízio da Costa. São Cristóvão, 2014. 125 f.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A difícil democracia reinventar as esquadras**. São Paulo: Boitempo, 2016. 220 p.

SANTOS, Carlos Eduardo Matos; MILAGRES, Cleiton Silva Ferreira. O acesso às políticas públicas e à formação do CMDRS de Arapoema-TO: reflexões e desafios. **Revista Científico ITPAC**, Araguaína, v. 9, n. 2, pub. 6, p. 51-63, ago. 2016.

SANTOS, J. M, dos; PERREIRA, F. C.; MENDES, M. A. Os desafios e contradições da política territorial no Nordeste e seus rebatimentos no território rural da bacia leiteira-AL. In: _____. **Desenvolvimento rural e políticas territoriais**: evidências no Nordeste Brasileiro. Vitória da Conquista, BA: UESB, 2017. p. 37-57.

SERPA, Angelo. Políticas públicas e o papel da Geografia. **Revista ANPEGE**, v. 7, n. 01, p. 37-47, 2017.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: Enfrentaremos Primeiro a Questão do poder Para Combater junta a pobreza. In: **International Workshop Empowerment and Rights Based Approach in Fighting Poverty Together**, Rio de Janeiro, Brazil, 4th to 6th September 2002.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de administração pública**, 32(5), p. 7-23, 1998.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 2, 2000.

_____. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos sociedade e agricultura**, p. 42-61, 21 out. 2003.



CONFIGURAÇÕES DO ESPAÇO RURAL DO MUNICÍPIO DE ARACATU – BA E AS POLÍTICAS DE RENDA: O CASO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

**Mateus Costa Santos
Lucas Aguiar Tomaz Ferreira
Fernanda Viana de Alcantara**

1 INTRODUÇÃO

O espaço rural e urbano do município de Aracatu passa por constantes mudanças que interferem nas relações cotidianas e modulam o modo de vida dos sujeitos. Pensar esses espaços, em especial, o rural aliado ao papel de analisar os fenômenos e processos presentes é um caminho essencial para entender as alterações das condições de vida que as famílias vêm sofrendo por meio da inserção das políticas de transferências de renda.

Este estudo propõe realizar uma discussão acerca dos desdobramentos dos programas de transferência de renda, particularmente o Programa Bolsa Família (PBF) junto às famílias beneficiárias, bem como compreender seus motivos para inserção e as consequências obtidas por sua atuação no município de Aracatu. Como temática emergente são colocadas, mesmo que brevemente, a necessidade de atender outras demandas como o Seguro safra, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a aposentadoria rural.

Nesse aspecto, a investigação não só permeia a discussão dos programas numa temporalidade específica de atuação, mas também, a análise dos aspectos rurais de Aracatu, sua espacialização

populacional, caracterização como município rural, e o perfil socioeconômico das famílias rurais. Como ferramentas metodológicas, utilizaram-se bases teóricas das áreas de Geografia e Economia junto às plataformas de dados disponíveis nos *sites* oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), Censo Agropecuário de 2006 e 2017, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), Ministério da Cidadania (MC), Portal da Transparência e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Realizou-se uma entrevista em formato de questões estruturadas a respeito do Programa Bolsa Família (PBF) junto a sua gestão local na Secretaria de Ação Social do município de Aracatu. Os dados obtidos foram tratados e podem ser interpretados na forma de gráficos e tabelas.

Dessa forma, foi possível verificar que o espaço rural enfrenta desafios no seu desenvolvimento ao apresentar permanências, mas também perspectivas e as políticas de transferência de renda, aliadas a outras esferas, que podem contribuir para a valorização das potencialidades existentes no espaço rural. Todavia com o fim do PBF, esses aspectos encontram-se ameaçados, e certamente interferirão nas condições de vida das famílias e conseqüentemente na presença de aspectos do desenvolvimento rural, mesmo com a definição do novo programa similar.

2 O ESPAÇO RURAL DE ARACATU E SUAS RURALIDADES

O espaço rural sofre modificações cotidianamente, seja pela condição da própria natureza, seja pelos sujeitos sociais que o habitam e fazem uso dele. O espaço rural é o lócus da produção agropecuária e está sujeito à dominação, por sua formação política e/ou por sua condição econômica. Nesse contexto, merece atenção o Brasil, pois historicamente, pautado no modelo agrícola da concen-

tração de terra, foi e ainda é o princípio da desigualdade econômica de grande parte dos que residem nesse espaço.

Os termos políticos-administrativos do Brasil definem urbano como toda sede de município (cidade) e de distrito (vila). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (1999), é considerada urbanizada toda área de vila ou de cidade, legalmente definida como urbana e caracterizada por construções, arruamentos e intensa ocupação humana, resultando em áreas afetadas por transformações decorrentes do desenvolvimento urbano, e aquelas reservadas a sua expansão. Nesta classificação, o espaço rural corresponde àquilo que não é urbano, entretanto no território brasileiro, de dimensões continentais, tal definição pode ser questionada, visto que o processo de municipalização dos municípios, principalmente nas décadas de 1940 a 1980, segundo o IBGE (2010), não considerou aspectos como a presença de equipamentos urbanos e outros, mas sim interesses políticos que promoveram as cidades, áreas com dinâmicas rurais e, neste caso, o Brasil não é tão urbano quanto parece e possuem características rurais importantes e precisam ser melhor analisadas (VEIGA, 2002).

Ao inserir no contexto em discussão, municípios do Território Sudoeste Baiano possuem dinâmicas, vínculos, culturas e o setor econômico caracterizados como rurais, entre eles Aracatu, Anagé, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cordeiros, Maetinga, Mirante, Tremedal, e outros, deve-se lembrar que foram criados nesse período da década de 1940 a 1960 e que fazem parte dessa configuração espacial rural. Atualmente no Brasil, dos 5570 municípios existentes, 87,8% possuem menos que cinquenta mil habitantes e desse quantitativo, 50%, cerca de 2450 municípios, contém menos de dez mil habitantes (IBGE, 2021). É essa dinâmica, embora dialética que precisa ser visualizada para que as formas de desenvolvimento pautada nas condições rurais e urbanas existentes sejam levadas em conta, de forma que as prioridades e a descentralização compactuem com a realidade desses municípios.

Sobre as concepções do rural/urbano, Carlos (2003) informa que “urbano” e “rural”, estão longe de serem somente palavras, são conceitos que reproduzem uma realidade social concreta. A simples delimitação espacial do que se acredita ser urbano ou rural nos diz muito pouco sobre os conteúdos do processo de urbanização no Brasil e principalmente nos municípios considerados pequenos

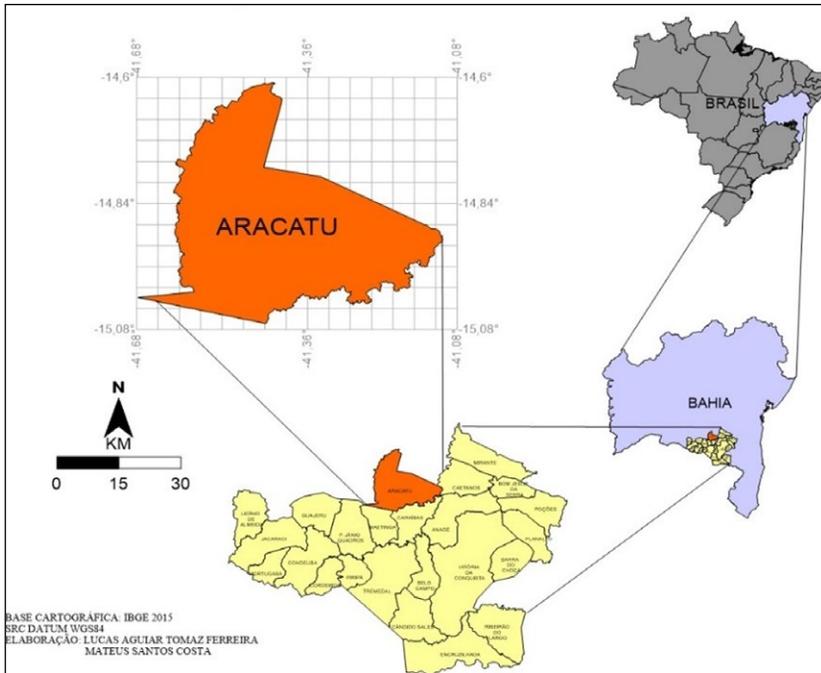
O espaço rural não compreende apenas às relações existentes neste meio, mas relações existentes nos pequenos centros considerados rurais. Fato que torna fundamental o regimento da organização da vida local, isto é, definições que orientam sua dinamicidade e as relações cotidianas imbricadas na produção destes espaços (ABRAMOVAY, 2000). Alves e Vale (2013, p. 39) salientam que “nesses lugares o rural determina o ritmo de vida da população rural e urbana, além de manter as questões culturais e de identidade territorial presentes independente do grau de urbanização”, ou seja, a ruralidade presente faz parte da diversidade e modo de vida das populações residentes nesses municípios, a exemplo do município de Aracatu-BA. Abramovay (2000, p. 27) ainda destaca: “[...] o meio rural caracteriza-se por sua imensa diversidade. Estabelecer tipologias capazes de captar está diversidade é uma das mais importantes missões das pesquisas contemporâneas voltadas para a dimensão espacial do desenvolvimento”.

Antes de trazer o município em questão para o debate, é necessário posicionar o contexto das modificações sociais e históricas que o Nordeste proporcionou outrora o fortalecimento e domínio de famílias coronelistas presentes, especialmente no semiárido, o crescimento econômico regional para o desenvolvimento de políticas que eram mais privadas que públicas, provocando o aumento das desigualdades intra-regionais. É sabido que essas configurações permanecem, todavia é importante frisar que, nas últimas três décadas de políticas públicas, elas atingiram de forma mais descentralizada essa desigualdade nos municípios do semiárido brasileiro.

Verifica-se também que há persistências e urgências, uma vez que, enquanto não houver políticas que modifiquem a condição de vida da população de forma estrutural, a prática assistencial clientelista se mantém como realidade, pois ações estruturais envolve, entre outros fatores o acesso à educação, ao trabalho, à renda e do aumento das possibilidades e da renda. É válido ressaltar que essa realidade se manifesta no município de Aracatu, pois, apesar de as mudanças sociais e históricas de cada espaço ou lugar serem diferentes, as condições naturais, as relações de poder e as disparidades socioeconômicas, entre outras características, não são longínquas.

Esse contexto geográfico e histórico do semiárido brasileiro aponta a configuração de um espaço rural marcado nos desafios da construção das relações homem e natureza na reprodução da vida. Consequentemente, isso é mais evidente na linha do desenvolvimento rural. Aracatu revela essa realidade no seu espaço, visto que há registros de políticas públicas em níveis de participação distintos, mas que somadas às necessidade e condições socioeconômicas e ambientais, faz do município um polo importante do remanejamento de recursos via políticas de transferência de renda.

Aracatu é município do estado da Bahia emancipado em 1962, com uma extensão territorial de 1.489, 804 km², faz limites com Tanhaçu a Norte, Caetanos a Oeste, Caraíbas e Maetinga ao Sul e Brumado ao Noroeste. A população é de 13.743 habitantes (censo demográfico do IBGE, 2010), sendo 3.938 habitantes na zona urbana e 9.805 na zona rural, resultando numa densidade populacional de 9.22 hab/km² e IDH de 0.581. O município de Aracatu, além de pertencer à Mesorregião do Centro Sul-Baiano e Microrregião de Brumado, é regionalizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) como integrante do Território de Identidade do Sudoeste Baiano. (Mapa 1), adiante:

Mapa 1: O município de Aracatu no Território Sudoeste Baiano, 2019

Fonte: Santos (2020)

Ao longo de sessenta anos de emancipação, o município de Aracatu tem majoritária identidade rural, demonstrada pela especialização dos habitantes, com cerca de 71% da população residindo no espaço rural do território municipal e 29% na zona urbana. A dinâmica do município é rural, além disso, a economia contribui para essa caracterização apesar do setor de serviços ser considerado mais formalizado, o setor da agropecuária tem sua relevância na dinâmica da manutenção socioeconômica.

Outro elemento que caracteriza o município de Aracatu como rural é a quantidade de estabelecimentos agropecuários. Segundo o censo agropecuário do IBGE (2017), este município está na posição 58^o dos 417 municípios baianos e ocupa a segunda colocação em

relação ao Território Sudoeste Baiano (TSB), com 3017 unidades de estabelecimentos agropecuários, número significativo em comparação à Bahia e até mesmo ao Brasil, por se tratar de um município considerado pequeno, tanto em área quanto em população. Destarte, é importante destacar apontamentos que permeiam o espaço rural de Aracatu, bem como as condições socioeconômicas das famílias rurais, para após atrelar aos rebatimentos do Programa Bolsa Família.

3 O PERFIL SOCIOECONÔMICO DAS FAMÍLIAS RURAIS NO MUNICÍPIO DE ARACATU-BA

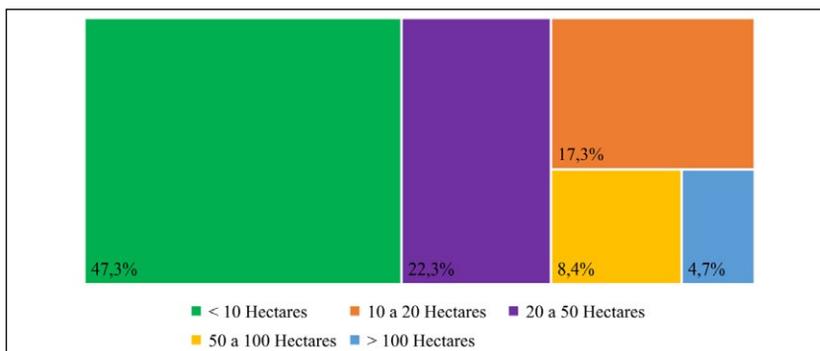
Antes de discorrer acerca dos elementos que compõem a realidade do espaço rural e seus habitantes, utilizo da nomenclatura de famílias rurais ao invés de agricultores familiares, pois o ponto central deste artigo está ancorado na atuação do Programa Bolsa família no espaço rural, pois nem todos os beneficiários estão ligados cotidianamente na atividade familiar voltada para a produção de alimentos.

Em relação às propriedades rurais, ou como o IBGE (2017) define em estabelecimentos agropecuários 95,2% possuem caráter próprio, sendo as famílias proprietárias da terra e executores de diversos usos (moradia, produção de alimentos na agricultura, criação de animais e outros). Apenas 4,8% dos estabelecimentos pertencem à condição de arrendatários, posseiros ou comendatários. Esse dado é interessante, pois permite avaliar que a maioria das famílias possuem a posse da terra e podem a partir do lote se reproduzirem socialmente. Com relação ao tamanho das propriedades rurais de Aracatu, é possível visualizar por meio do gráfico 1.

Os dados indicam que a maioria dessas propriedades são consideradas de tamanho pequeno e verifica-se que aproximadamente 90% das famílias possuem até um módulo fiscal, o que corres-

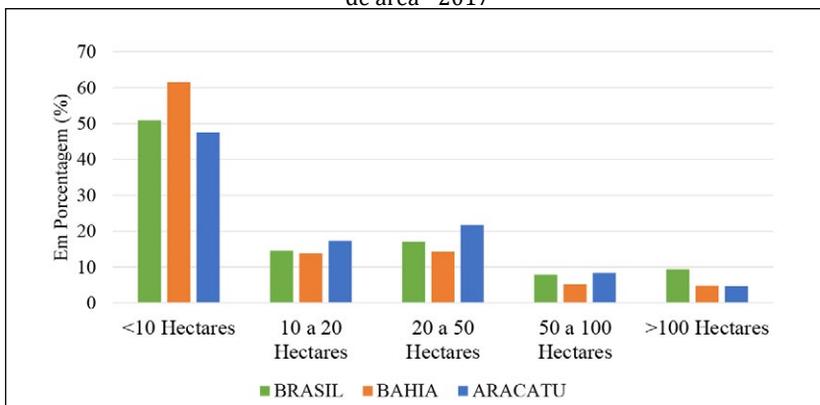
ponde 65 hectares, segundo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA, 2020). Ao realizar uma comparação com os dados gerais dos estabelecimentos agropecuários por área de Aracatu, da Bahia e do Brasil (Gráfico 2) verifica-se que o panorama do tamanho das propriedades apresentado é amplificado em relação ao Gráfico 1, onde em alguns aspectos a realidade do município foge às médias do estado da Bahia e a nacional.

Gráfico 1- Tamanho das propriedades rurais em Aracatu – BA, 2017



Fonte: Tabela 6778. Censo Agropecuário 2017. Elaborado por Santos (2022)

Gráfico 2- Estabelecimentos Agropecuários no Brasil, Bahia e Aracatu por grupos de área - 2017



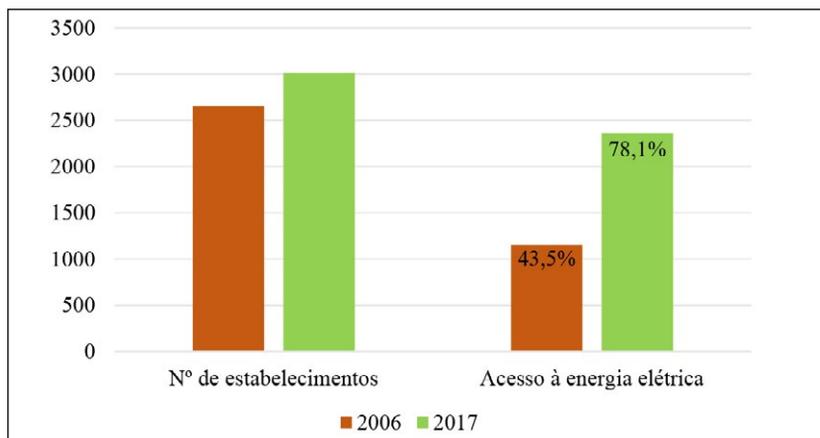
Fonte: Tabela 6906. Censo agropecuária (2017). Elaborado por Santos (2022)

Verifica-se também que 86% dos estabelecimentos do município possuem até 50 hectares, número menor que o da Bahia (90%) e maior que a média nacional (82,7%). No entanto, proporcionalmente, Aracatu possui média superior à do estado e a do país nas três variáveis que envolvem de dez a cem hectares.

A atividade agropecuária faz parte da economia do município de Aracatu-BA e contribui, de forma direta, na alimentação da família. Porém essa produção sofre diretamente com os impactos das condições climáticas, sobretudo na época da estiagem.

Dentro do perfil socioeconômico, o acesso à energia elétrica (Gráfico 3) é fundamental para a família na execução das atividades domésticas e auxilia em outras demandas fora da residência, por exemplo, na ligação de bombas de água tanto para abastecimento da residência, quanto para a irrigação de quintais e plantações, o que resulta numa melhor condição de vida para a população rural.

Gráfico 3- Acesso à energia elétrica por número de estabelecimentos agropecuários no município de Aracatu – BA em 2006 - 2017



Fonte: Censo Agropecuário (2006 e 2017). Elaborado por Santos (2022)

Nesse intervalo de onze anos houve um acréscimo de 366 estabelecimentos agropecuários em Aracatu, o que corresponde a 12,13%. Quantitativo relevante em relação à Bahia que obteve um aumento de 0,17% e ao Brasil, que diminuiu 1,97% no ano de 2017 em comparação aos dados do censo agropecuário de 2006 (IBGE, 2017).

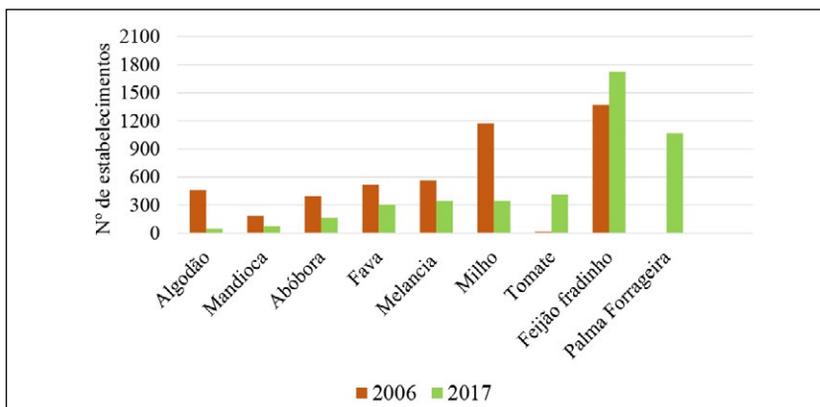
A eletrificação rural é de extrema importância, pois consegue fornecer energia elétrica às residências do espaço rural. O Programa Luz para Todos, instituído em 2003 pelo governo federal, com o objetivo de levar energia elétrica às residências rurais que não a possuíam, tem modificado as condições de vida na produção do espaço rural. Segundo a Eletrobrás (2017), o programa já beneficiou cerca de 16 milhões de pessoas e pelo decreto nº 9.357 de 27/04/2018, a prorrogação do programa vai até dezembro de 2022.

Verifica-se que a abrangência do Programa Luz para Todos atingiu significativamente o espaço rural e cabe ressaltar que o número de estabelecimentos agropecuários não corresponde em sua totalidade ao número de famílias, haja vista, existir núcleos familiares que possuem mais de uma propriedade rural, o que presume maior porcentagem de cobertura de energia elétrica do que as mencionadas em 2006 e 2017. De fato, o programa tem possibilitado transformações no quesito de permanência e melhores condições de vida das famílias, mas ainda é possível encontrar residências sem a eletrificação.

Com relação à caracterização da produção agropecuária, pelo fato de não existir um efetivo acompanhamento técnico, a exemplo do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) na produção, seja agrícola ou na criação de animais, as práticas adotadas pelas famílias, em sua maioria, são as que adquiriram ao longo da vida, com os costumes tradicionais herdados. Apesar disso, hoje já se observa uma prática com maior uso de técnicas mais modernas, o que, de certa forma, é uma adaptação às exigências do mercado, a exemplo do uso de sementes híbridas, principalmente de melancia, abóbora e tomate e o uso de irrigação por gotejamento (SANTOS,

2020). No Gráfico 4 está exposta a distribuição dos principais produtos agrícolas por número de estabelecimentos.

Gráfico 4- Número de estabelecimentos agropecuários por cultura cultivada em Aracatu – BA (2006 – 2017)



Fonte: Censo Agropecuário (2006 e 2017). Elaborado por Santos (2022)

Do conjunto de produtos agrícolas apresentado, houve uma diminuição no número de famílias que deixaram de plantar determinadas culturas, como: algodão, mandioca, abóbora, fava, melancia e milho. Essas culturas, tradicionalmente, são produzidas no modelo de agricultura de sequeiro¹ e pelas constantes estiagens e irregularidades das chuvas, certamente interferiram nesta redução. No entanto, deve-se apontar que o plantio da melancia, apesar de ter sido menor em números, aumentou a produtividade e passou a ser uma cultura plantada com o uso da irrigação. Segundo o IBGE (2017), o município está na oitava colocação de produção da fruta no estado.

Nesse mesmo parâmetro a cultura do tomate estaqueado apresentou crescimento exponencial em relação ao censo de 2006 com o uso da agricultura irrigada, estando entre os 15 maiores produ-

1 É aquela que só é cultivada no período chuvoso em uma determinada época do ano, em que a água da chuva irriga as lavouras.

tores da Bahia. Por outro lado, o cultivo do feijão fradinho, popularmente conhecido como “catador”, agregou mais estabelecimentos em termos de produção, assim como a palma forrageira para a alimentação animal. Entretanto, esse último cultivo não possui dados anteriores para efeito de comparação.

Cabe salientar que a cultura alimentar do Brasil na sua base possui alimentos essencialmente produzidos pelos agricultores familiares, enquanto a produção de *commodities* está direcionada para grandes monopólios de terra e capital. O que se pode concluir disso e reafirmar é que a produção de alimentos que abastece o campo e a cidade vem da “pequena” agricultura e precisa ser fortalecida por políticas públicas efetivas, que valorizem as individualidades dos lugares e de seus produtos.

A criação de animais tem desempenhado um papel importante na dinâmica agropecuária do município. Todavia sua criação tem diminuído em decorrência, principalmente, do fenômeno da seca que atingiu a região e, pelo fato de a maioria dos pequenos produtores não possuir condições de manter seu rebanho. Muitos pequenos agricultores foram aos poucos se desfazendo das criações através da venda para outros produtores ou para o abate. Conforme dados da Tabela 1, ocorreu decréscimo na criação de animais, o que é motivo de preocupação para a manutenção no circuito produtivo do município.

Tabela 1: Rebanho dos animais criados no município de Aracatu em 2006 versus 2017

REBANHO	2006	2017
Bovinos	29.453	28.199
Aves (galináceos)	40.000	35.454
Suínos	7.230	5.439
Equinos ²	2.987	2.161
Ovinos	5.591	5.091
Caprinos	6.678	5.345

Fonte: Censo agropecuário (2006 e 2017). IBGE. Elaborado por Santos (2022).

2 Corresponde à soma dos: Equinos, Muare e Asininos.

Constata-se que todos esses animais fazem parte da base de criações do município, mas têm caído em quantidade, como mencionado anteriormente, a exemplo dos equinos, que mesmo servindo como meio de transporte, força motriz na lida com a terra e também em manifestações culturais, em especial a cavalgada, vem perdendo sua função socioeconômica. Em referência aos ovinos e caprinos, estes são animais que aparecem como alternativas em meio às circunstâncias ambientais presentes na região e, além desse fator, pondera-se que a maioria das propriedades criadoras são pequenas, uma vez que é uma atividade que não requer tanto espaço como os bovinos, embora também se apresente uma queda considerável na criação desses animais que cria possibilidades de renda rápida e fonte de alimento para a família (SANTOS, 2020). Os dados da criação de caprinos e ovinos apresentados pelo censo agropecuário (2006 e 2017) mostram um declínio do rebanho desses animais, fato que merece destaque, haja vista ser um município que apresenta aptidão para esse tipo plantel.

A criação de abelhas, apesar de não aparecer no demonstrativo, tem se tornado uma alternativa para a convivência com o semiárido, devido a pouca mão de obra utilizada. No entanto, o custo produtivo é um pouco alto e também não há uma associação ou cooperativa no município para certificação do produto. Todavia, essa atividade é uma possibilidade rentável para a localidade (SANTOS, 2020).

Apesar da expressividade das atividades ligadas à agropecuária, a renda familiar não é composta somente por esse setor, pois existem outros componentes que participam, seja parcial ou total da composição da renda, entre eles, o setor de serviços, os programas de transferência de renda e o trabalho temporário em outros estados com a colheita do café, conforme demonstra o Gráfico 5.

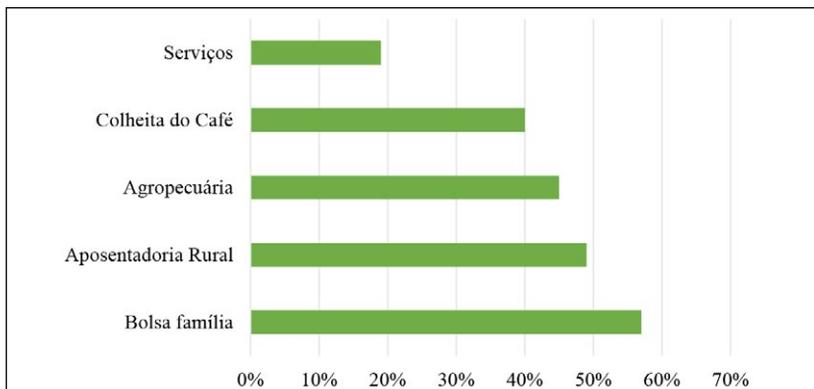
O gráfico 5 suscita a atenção e destaque para a aposentadoria rural, pois se trata de uma importante política pública direcionada à população idosa (mulher de 55 anos e homem de 60 anos) para

a economia do município. Esse benefício é um fator determinante na movimentação econômica, isto é, nas relações comerciais existentes no pequeno município. Verifica-se, também, que os atendidos com a aposentadoria não ficam totalmente desamparados com esse recurso, uma vez que podem acessar outros programas e/ou benefícios voltados para a saúde, em razão de poderem adquirir medicamentos e suprirem suas necessidades.

Da mesma maneira que a aposentadoria influencia na vida da população e na economia local, o PBF também tem sua importância em consequência do auxílio às famílias carentes. Essa política tem grande destaque, não só no município de Aracatu, onde 57% das famílias são beneficiárias, mas em todo o Brasil, pois a valorização da mulher, a diminuição da mortalidade infantil, menor evasão escolar na idade/série, a minimização das desigualdades e o poder de compra que as famílias passaram a ter são fatores que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico da população.

A maioria dos empregos formais são registrados no setor público, pela prefeitura municipal de Aracatu, por meio da existência de cargos de confiança e concursados, realidade comum nos pequenos municípios do Nordeste do Brasil.

Gráfico 5- Composição da renda das famílias rurais, Aracatu-BA – 2020.



Fonte: Santos, 2020. Adaptado em 2022.

Na análise da composição da renda familiar, o trabalho temporário na colheita do café, realizado fora do município, é – senão a principal – mais uma das mais significativas alternativas que muitas famílias encontram de conseguir recursos para se manterem durante o ano. É através da migração sazonal para estados produtores de café, como Minas Gerais e São Paulo, que as famílias conseguem agregar valor à renda familiar. Nos meses de maio a setembro registra-se esse processo, pois é nesse período que os estados produtores necessitam de mão de obra para a colheita do fruto e a população se submete a esse vínculo empregatício em razão de não encontrar meios para sua efetiva permanência no município de origem.

Ainda nesse contexto, destaca-se o acesso a programas federais que são voltados para a agricultura familiar. Um documento importante é a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) é um certificado de identificação da agricultura familiar e a partir dele os agricultores podem acessar a política de crédito do Pronaf, participar de programas como o Programa Nacional de Alimentação escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). No município de Aracatu, a DAP pode ser cadastrada ou renovada (a cada dois anos) no Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município e, segundo a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) (2022), existem 1950 DAPs ativas no município e aproximadamente 2000 que precisam ser renovadas. No corrente ano de 2022, esse documento passará a ser chamado de Cadastro Nacional da Agricultura familiar (CAF) por meio do decreto nº 9.064, de 2017, e é destinado à identificação e qualificação das Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA), dos Empreendimentos Familiares Rurais e das formas associativas de organização da agricultura familiar (SEAD, 2021).

Faz-se necessário o reconhecimento desses processos para o espaço rural, ao analisar o contexto socioeconômico associado às

ruralidades existentes e como isso interfere na vida daqueles que vivem no meio rural. Efetivar políticas públicas se torna urgente, frente às deficiências que podem ser amenizadas e ou combatidas.

4 AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DE ARACATU E A AÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No Nordeste brasileiro e, em especial na Bahia, maior estado da região, o desenvolvimento rural atrelado à introdução de políticas públicas contribui para o surgimento de novas possibilidades para aqueles que fazem do sertão local de sua reprodução em meio a todas as adversidades, sejam elas climáticas ou socioeconômicas.

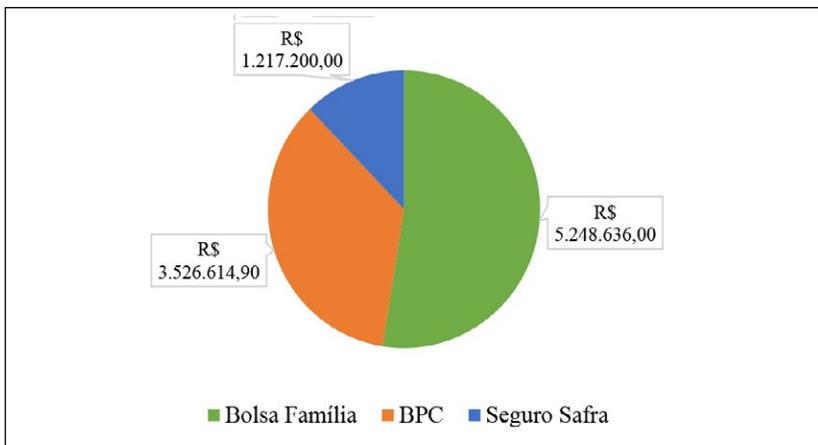
Parafraseando Amartya Sen (2009), o desenvolvimento deve ser compreendido como a condição para a liberdade, baseado na capacidade do ser humano e de sua participação como agente nos processos decisórios que influenciam o cotidiano e, ao trazer para a área rural, as famílias rurais precisam ter opções de escolha para reproduzir. Nesse panorama, políticas de Estado e de governo devem ser inseridas e criadas visando melhorias nas condições de vida dessa população – essas práticas são chamadas de políticas públicas. As políticas públicas são resultantes das demandas da população e adentram, nesse caso, no meio rural principalmente na forma de crédito rural, seguro safra, previdência rural, como também, o bolsa família, esse não exclusivamente rural, mas central neste estudo.

Os programas assistenciais de distribuição de renda ou transferências de renda estão relacionados a beneficiários normatizados pela lei, que recebem um valor monetário sem ter contribuído diretamente para financiá-lo ou sem alguma forma de contrapartida. Esses benefícios são distribuídos nos 5.570 municípios do Brasil, especialmente nas áreas rurais, onde as condições socioeconômicas impõem maior atenção. Ao complementar esse contexto, Souza (2011) afirma:

O Brasil possui um sistema de política social bastante amplo e complexo, que envolve diversos atores, instituições e programas. Esse sistema, estabelecido a partir da Constituição de 1988 com a pretensão de atendimento universal às necessidades e aspirações da população, se coloca em constante tensão com as limitações orçamentárias, gerenciais e legais do setor público. Se, por um lado, os sistemas públicos previdenciários, de saúde, de educação e de políticas de proteção social alcançaram níveis de atendimento quase universais da população de interesse nas últimas duas décadas, por outro lado convivem com baixos níveis de qualidade e de eficiência e produtividade na provisão desses serviços. (SOUZA, 2011. p 01)

Os maiores programas assistenciais de transferência de renda no país são o Benefício de Prestação Continuada da lei orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS), o benefício da aposentadoria rural e o Programa Bolsa Família (PBF), mas cabe colocar que, em municípios do semiárido brasileiro, onde ocorrem perdas na produção agropecuária há um benefício chamado Garantia Safra, que fornece uma mínima seguridade aos agricultores (as) que sofrem intercorrências devido à estiagem.

Neste contexto, a manutenção econômica do município de Aracatu possui relevante ligação com as políticas públicas de redistribuição de renda, por meio dos benefícios supracitados: o PBF, BPC, GS e a previdência social rural, que emergem como vetores principais da economia local. No Gráfico 6, a seguir, pode-se observar a transferência de renda para o município.

Gráfico 6 - Transferência de renda no município de Aracatu-BA no ano de 2021

Fonte: Santos (2022), baseado no Portal da Transparência (2022)³.

Antes da interpretação do gráfico 6, cabe frisar que a aposentadoria rural não aparece, pois os dados não estão disponíveis para consulta nos *sites* oficiais em anos recentes. Todavia, no ano de 2019, o município de Aracatu possuía 3.035 beneficiários da previdência e desse montante, 2.809 eram aposentados (as) rurais, demonstrando respectivamente uma significativa participação dessa variável de renda. Como efeito, é possível contabilizar anualmente uma perspectiva de 31,3 milhões de reais referentes a esse benefício que adentram no espaço rural de Aracatu. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019).

O Garantia-Safra (GS) é uma ação do Pronaf voltada para agricultores familiares que se encontram em municípios com perdas sistemáticas de produção em função da seca ou excesso de chuva. Nesse aspecto, o município de Aracatu, nos últimos anos, foi beneficiado em significativa parcela, por conta da maior intensidade do

3 O valor do Bolsa família demonstrado no gráfico refere-se entre os meses de janeiro a novembro de 2021. Após o mês de dezembro entrou em vigor o Auxílio Brasil.

fenômeno da seca, a exemplo, as safras 2019-2020 e 2020-2021 ultrapassaram a casa do 1 (um) milhão de reais. Nessa última safra, o município de Aracatu ocupou a 40ª posição em relação aos demais municípios do semiárido brasileiro que aderiram ao GS no recebimento de recursos financeiros destinados a esse seguro.

Por consequência da época de precipitação, as safras são estabelecidas de um ano para outro, de forma que respeite a fase de plantio, que ocorre no final de um ano e a colheita no início do outro. Há a previsão que a política do GS em 2021-2022 disponibilize no município a cifra de R\$1,6 milhão de reais de acordo com a lista de inscritos para a safra. (MAPA, 2022)

Em anos anteriores a 2020, o GS foi pago em cinco parcelas de R\$170,00 (cento e setenta reais) com um total de R\$850,00 (oitocentos e cinquenta reais) para cada agricultor (a) que teve ao menos 50% de perdas na produção. A partir de 2020, em decorrência das medidas de enfrentamento da pandemia do Covid-19, o pagamento integral do benefício GS ocorreu em parcela única de R\$ 850,00 conforme publicação da Portaria nº 15, de 14 de abril de 2020 (MAPA, 2020). Os beneficiários cadastrados previamente, são selecionados por meios de critérios preestabelecidos pelo programa que levam em conta área plantada, acesso à DAP, renda anual obtida na propriedade e as culturas que são plantadas na forma de sequeiro.

O BPC também desempenha uma relevante função na transferência de renda para o município. Este benefício de renda no valor de um salário mínimo é destinado para pessoas com deficiência de qualquer idade, ou para idosos com idade de 65 anos ou mais, que apresentem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Segundo a SENARC, no ano de 2021 foram introduzidos no município aproximadamente R\$ 3.526.614,30 (três milhões, quinhentos e vinte e seis e trinta centavos) o que equivale a R\$ 293.884,52 (duzentos e noventa e três mil e oitocentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e dois centavos) mensalmente.

O Programa Bolsa Família (PBF) é outro que agrega importância na dinamicidade da economia municipal, pois, segundo a Secretaria Especial de Desenvolvimento Social ligada ao Ministério da Cidadania (MC, 2022), há 2.361 (duas mil e trezentos e sessenta e uma) famílias beneficiárias, das quais 74% corresponde ao espaço rural e 26% ao espaço urbano. Segundo a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, 7472 pessoas são beneficiárias diretas do programa, e 90% das famílias sem essa renda estariam em nível de extrema pobreza.

Tabela 2 - Dados do Programa Bolsa Família, Brasil, Nordeste, Bahia e Aracatu em 2018

	BRASIL	NORDESTE	BAHIA	ARACATU
População Total	210.147.125	57.071.654	14.876.064	13.135
Pessoas Beneficiárias	40.824.526	20.401.277	5.149.913	7.685
Famílias Beneficiárias	13.228.015	6.757.583	1.747.925	2.221
Valor repassado (R\$)	30.625.641.619,00	15.928.157.994,00	4.073.054.339,00	5.880.293,00

Fonte: Santos (2020), baseado em MDS/ IBGE (2019).

A partir de 2019, os dados gerais, com maior detalhamento, estão indisponíveis no *site* da Secretaria Especial. A tabela 2 refere-se aos dados totais da população brasileira, junto às informações de pessoas e famílias beneficiárias, como também os valores do PBF repassados ao Nordeste, Bahia e Aracatu no ano de 2018. Destaca-se que aproximadamente 50% dos recursos do Programa são destinados à região Nordeste, onde também se concentra a metade dos beneficiários. Em escala menor, 57 % da população de Aracatu é beneficiária do PBF e, certamente, como foi mencionado 74% dela está no espaço rural. No ano de 2020 com a Pandemia do Covid-19 o governo federal sancionou o auxílio emergencial que também foi direcionado

aos beneficiários do Bolsa Família, com parcelas de R\$600,00 (seiscentos reais) por um curto período, e após essas parcelas, as famílias voltaram a receber os valores mensais anteriores.

5 A ATUAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM ARACATU-BA

Até o momento, foi possível verificar que a transferência de renda para o município de Aracatu é considerável e permite aferir que a quantidade repassada para a previdência social rural e de programas sociais são valores significativos que contribuem para a manutenção das famílias e reprodução da vida no espaço rural.

O PBF foi criado em 2003 pelo Governo Federal como resultado da fusão de quatro programas até então existentes: Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. Esse programa agregou estratégias condicionais de renda com o duplo objetivo de combater a pobreza no curto prazo, via transferências de renda, e reduzir a pobreza no longo prazo via incentivo à acumulação do capital humano das futuras gerações (SOUZA, 2011). Ao realizar o cadastro de uma família no programa, ela e o poder público assumem compromissos que reforçam o acesso de crianças e adolescentes beneficiários à saúde e à educação. Esses compromissos são conhecidos como condicionalidades, ou seja, critérios que devem ser seguidos segundo a SENARC:

- Crianças menores de 7 anos devem ser vacinadas e ter acompanhamento de peso e altura;
- Gestantes precisam fazer o pré-natal;
- Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos devem ter frequência escolar mínima de 85% das aulas a cada mês; e
- Adolescentes que recebem o Benefício Variável Jovem (BVJ) devem ter frequência escolar mínima de 75% das aulas a cada mês.

Sobre a importância e o papel do programa e do então Auxílio Brasil⁴, em entrevista concedida pela gestora do PBF no município, foi destacado que o programa exerce funções relevantes, bem como garante segurança às famílias, tendo em vista os critérios preestabelecidos serem componentes sérios e considerados para o recebimento do benefício:

Ter renda familiar per capita de até R\$ 89; ou ter renda familiar per capita de até R\$ 178 (no caso de famílias que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças e/ou adolescentes até 17 anos); estar inscrito no CadÚnico; Estar com dados atualizados no CadÚnico há, pelo menos, dois anos. O Responsável pela Unidade familiar deve, obrigatoriamente, ser um dos componentes da família e morador do domicílio, com idade mínima de 16 anos e preferencialmente do sexo feminino. (ENTREVISTA, 2022)⁵

O Cadastro Único, um dos critérios para o acesso ao PBF, é a base de dados do Governo Federal, onde estão registradas as informações socioeconômicas das famílias de baixa renda domiciliadas no território brasileiro, que são aquelas que possuem renda mensal de até ½ salário mínimo por pessoa (SENARC, 2022). Vale ressaltar que nem todas as famílias cadastradas neste sistema estão aptas a serem beneficiárias do PBF.

O Governo Federal utiliza os dados do Cadastro Único (CadÚnico) para conceder benefícios e serviços de programas sociais, como: Tarifa Social de Energia Elétrica, BPC, PBF, entre outros. Os dados do Cadastro Único também podem ser utilizados para o ma-

4 É um programa social de transferência direta e indireta de renda destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Esse programa entrou em vigor pelo Decreto Federal nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, extinguindo o então Bolsa Família após 18 anos.

5 Entrevista realizada com a Gestão do Auxílio Brasil no Município de Aracatu – BA.

peamento das vulnerabilidades locais, o planejamento das ações e a seleção de beneficiários dos programas sociais geridos pelo município, (SENARC, 2022).

Em Aracatu, o município realiza as atividades de cadastramento e atualizações por meio da Secretaria de Ação Social e possuía em novembro de 2021 segundo a SENARC:

- 4.442 famílias inseridas no Cadastro Único;
- 2.927 famílias com o cadastro atualizado nos últimos dois anos;
- 3.552 famílias com renda até $\frac{1}{2}$ salário mínimo;
- 2.579 famílias com renda até $\frac{1}{2}$ salário mínimo com o cadastro atualizado.

Com a mudança para o Auxílio Brasil, esse importante banco de dados está sem atualização e indisponível para consulta nos portais oficiais de transparência nos últimos cinco meses (novembro de 2021 a março de 2022). Apesar disso, é importante destacar que o CadÚnico é uma forma de controle e acompanhamento das famílias mediada pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD) para os municípios (IGD-M) que afere mensalmente as taxas de atualização cadastral e de acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde.

No município de Aracatu em outubro de 2019, 1.995 crianças e adolescentes com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação precisavam ter a frequência escolar acompanhada no quinto período (out/nov) de 2019. Dessas, foram acompanhadas 1.890, uma cobertura de acompanhamento de 94,74%. A média nacional é de 93,07% de acompanhamento na educação, o que corrobora para uma efetiva contribuição na permanência dos estudantes beneficiário na escola (SENARC 2022). A SENARC ainda orienta que é fundamental que as Secretaria de Ação Social e a Secretaria de Educação do município identifiquem os beneficiários

em débito, que atualizem o CadÚnico quando houver mudança de escola, ou ainda realizando a busca ativa de beneficiários que estejam fora da escola. O município possui no espaço rural 12 (doze) instituições de ensino que englobam creche infantil e escolas de Ensino Fundamental I e II. Na sede somam outras 6 (seis) escolas municipais e 1 (uma) de Ensino Médio.

Ao abordar a área da Saúde, variável considerada no CadÚnico para a manutenção do PBF, 4.313 beneficiários(as) possuíam acompanhamento das condicionalidades de saúde no segundo semestre de 2019. Esse acompanhamento tem relação com o acesso pelas famílias às Unidades Básicas de Saúde (UBS) especializadas na sede do município (2) e na zona rural (4), a saber: as comunidades rurais e suas respectivas distâncias do centro urbano por meio das estradas vicinais: Paris Matias (48 Km), Caetano (26 Km), Piabanha (29 Km) e Pedra (34,7 Km). Nessas UBSs, localizadas estrategicamente, são oferecidos serviços de clínico geral, ginecologia, odontologia, marcação de exames, ações das campanhas de vacinação, testes de COVID-19 e o acompanhamento junto aos Agentes Comunitários de Saúde (ACSs).

Compõem o público para acompanhamento das condicionalidades de saúde as crianças menores de 7 anos e mulheres. Segundo a SENARC (2019), o município conseguiu acompanhar 4.183 beneficiários (as), o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 96,99%, acima da média nacional de acompanhamento na saúde que foi de 79,71%. O cruzamento das informações de acompanhamento das condicionalidades de saúde serve de base para a articulação intersetorial que evolui o programa (saúde, educação e assistência social), para que atuem na superação das vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias e na identificação de demandas sociais no município.

A política pública do Bolsa Família teve a intenção de alcançar os mais pobres, embora, obviamente, com variações regionais

e intraregionais e, dessa forma, cada município, estado ou região possui suas disparidades e especificidades, sejam elas culturais, econômicas, sociais e ambientais e esses fenômenos atingem diretamente a atuação do programa na sua eficácia e eficiência juntos as demais políticas sociais atreladas, com vistas à diminuição ou à extinção das desigualdades.

Em consonância com as avaliações realizadas acerca do PBF, a gestão do programa em Aracatu avalia como positivo o “combate às desigualdades através dos serviços públicos, como saúde e educação, o combate à fome, a emancipação das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza”, já em relação às ineficiências apresenta-se “o fato de que, ao longo do tempo, cria uma dependência da população carente aos repasses governamentais, não procurando preparar adequadamente os beneficiários ao mercado de trabalho” (Entrevista, 2022)⁶.

É válido que em um município rural como Aracatu, onde não há uma oferta de empregos formais em relação ao quantitativo de trabalhadores; assim como uma produção agrícola díspar entre as famílias do campo, não ocorre uma efetiva emancipação das famílias, todavia deve-se considerar que a atuação do Programa Bolsa Família é destacada pelo conjunto horizontal do acompanhamento e assistência a essas famílias beneficiárias.

O PBF também tem sua importância em consequência do auxílio às famílias, mas também pelo destaque concedido à valorização da mulher, a diminuição da mortalidade infantil, a minimização das desigualdades, a diminuição da evasão escolar e do “poder de compra” que as famílias passaram a ter, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários. Segundo dados do IBGE (2010), o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH), entre 1991 a 2010, sal-

6 Entrevista realizada com a Gestão do Bolsa Família, atual Auxílio Brasil, em fevereiro de 2022.

tou processualmente de 0,237 para 0,581, com maior incidência na última década, período de atuação do programa em questão.

Para Souza (2011), é importante reconhecer que a pobreza é um fenômeno multidimensional. Em uma perspectiva mais abrangente, pobreza pode ser definida como privação de capacidades que envolvem uma série de restrições, seja na forma de renda monetária suficiente para obter bens e serviços, não possuir a capacidade física para desenvolver algumas atividades, não ter acesso à educação e à saúde, não ter direitos civis e políticos respeitados. Embora possuía deficiências no acompanhamento, adesão e controle, é possível afirmar que o PBF possibilitou o acesso, não somente a uma renda básica às famílias, mas correlatos a uma assistência e seguimento da educação e saúde, como nunca antes acontecida no país.

Vista sob o ângulo de privação, Sen (2009) assegura que o desafio do desenvolvimento é a eliminação dos fatores que privam as liberdades, no contexto de falta de saúde, do acesso à educação, aos direitos cidadãos e ao trabalho. Nessa perspectiva, atesta-se que o PBF pôde nos 18 anos de existência, dar condições às pessoas pobres, enquanto sujeitos sociais, de reproduzirem suas vidas, nos espaços urbano e rural. Este último predominante no município estudado, onde as mulheres, mães de família envoltas a um contexto patriarcal, puderam, muitas delas, ter sua primeira renda.

No dia 31 de outubro de 2021, o PBF teve seu fim, colocando em risco todas as conquistas, até então alcançadas. O Auxílio Brasil, programa que “substituiu” o anterior, minimiza as condicionalidades existentes na política de transferência de renda, podendo ampliar os índices de pobreza, a não garantia dos direitos básicos à saúde, educação e moradia, pois o acompanhamento da frequência escolar e a intrínseca relação com o Sistema Único de Saúde (SUS) não seriam mais critérios utilizados. Todavia, segundo a gestão do Auxílio em Aracatu afirma que, a partir dessa mudança, o município passou a ter mais beneficiários e o valor básico ampliado para

R\$400,00 (Quatrocentos reais) com data prorrogada para finalizar em dezembro de 2022. Entretanto, para este estudo, não será analisado esse novo programa para efeitos de comparação, avanços e retrocessos com o PBF.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre o espaço rural e suas condicionalidades é essencial para entender as relações que permeiam a sociedade no intuito de analisar os fenômenos e processos inerentes a esse espaço. Neste conjunto, encontra-se a inserção das políticas públicas direcionadas a melhorias das condições de vida, em especial no município de Aracatu. Este eminentemente rural, localizado no semiárido brasileiro, onde os programas de transferência de renda alteraram a dinâmica econômica e social das famílias beneficiárias.

Nesta direção, por meio do panorama socioeconômico das famílias aracatuenses, assim como suas configurações a respeito da ruralidade, foi possível caracterizar quem são os homens e mulheres do campo e quais as variáveis que condicionam o acesso a essas políticas estudadas. Essa identificação contextualizada junto ao processo de inserção dos programas no espaço rural permitiu visualizar os fenômenos e carências e a intenção de transformar a realidade ao aderirem propostas que visassem à correção desigual de renda e direitos.

Dentre as políticas de transferência de renda atuantes no município de Aracatu estão o BPC, a Aposentadoria Rural e o GS. Os dois últimos possuem um grande significado para os agricultores e agricultoras que trabalharam durante a vida na roça em meio às adversidades ambientais, físicas e socioeconômicas, que, muitas vezes, o comum período de estiagem exaure os reservatórios hídricos, as plantações e criação de animais e acabam por gerar perdas

consideráveis. Eis que o GS é uma política que busca minimizar esses efeitos nos períodos irregulares de chuvas.

O Bolsa Família, programa central no debate, possui um importante papel na manutenção das famílias, no que se refere a uma renda mínima, mas está atrelado ao acesso e à frequência escolar das crianças e adolescentes, ao contato das famílias junto às UBSs, assim como, ao acompanhamento realizado pela Ação Social das famílias em situação de vulnerabilidade e atualização cadastral a cada dois anos do CadÚnico de todos os beneficiários.

Todavia, o fim do programa em 2021 preocupa o processo de conquistas alcançadas até o momento, quando o acompanhamento das famílias produziu efeitos importantes, horizontais e em todo o território nacional na redução da pobreza e da extrema pobreza e na diminuição das desigualdades. Em Aracatu, esses efeitos não foram diferentes e permitiram que 57% da população municipal fosse assistida, essencialmente a rural, que nas últimas duas décadas puderam perceber tais transformações no acesso à saúde, diminuição da taxa de analfabetos e melhoria das condições de vida.

7 REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Do Setor ao Território: Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: **Inter-relações entre as transformações demográficas e a agenda social**. Texto para discussão IPEA, São Paulo/Rio de Janeiro, 2000. Nº 702.

ALVES, F. D.; VALE, A. R. A relação campo-cidade e suas leituras no espaço. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, Ed. Esp. Geografia Agrária, p. 33-41, 2013.

BRASIL. Eletrobras. **Programa Luz para Todos**. 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil 1998**. Brasília, 1999.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Atlas Nacio-**

nal IBGE 2010. 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo agropecuário 2006.** Brasília, 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo agropecuário 2017.** Brasília, 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Censo demográfico 2010.** Brasília, 2011.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **IBGE Cidades.** Brasília, 2019 e 2021.

BRASIL. Instituto Nacional para a Colonização e Reforma Agrária. **Portal de serviços,** Brasília, 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania. **Bolsa Família.** Brasília. 2019 e 2022.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, **Garantia Safra.** Brasília. 2022.

BRASIL. **Portal da Transparência,** Brasília 2022.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Extrato da DAP,** Brasília, 2022.

CARLOS, A. F. A. Seria o Brasil “menos urbano do que se calcula?”. **GEOUSP. Espaço e Tempo,** São Paulo, v. 13, p. 179-187, 2003.

SANTOS, M. C. **O Antigo Debate e as Novas Abordagens das Políticas Públicas de Acesso à Água no Espaço Rural: um estudo do município de Aracatu – BA.** 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** Tradução Laura Teixeira Motta - São Paulo: Companhia de letras, 461 p. 4ª reimpressão. 2009.

SOUZA, A. P. F. **Políticas de distribuição de renda no brasil e o bolsa-família.** FGV EESP - Textos para Discussão, 2011.

VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas, SP: Autores Associados, 2002.



A RELAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO COM AS DIMENSÕES DO PODER NA CONSTRUÇÃO DO REGIONALISMO DO NORDESTE¹

Josemar Hipólito da Silva

Jorge Luis de Sales Farias

Sergio Schneider

1 INTRODUÇÃO

Buscar compreender as relações representadas por sistemas compostos pela sociedade e a natureza pressupõem necessariamente assumir diferentes compromissos teóricos. Esses compromissos estão associados a processos sistêmicos e dinâmicos, compostos por atores e instituições, que representam interesses e correlações inseridas nas relações de poder, produzidos em diferentes escalas e níveis. Esses atributos do poder podem ser explorados por meio de diferentes dimensões, entre elas as dimensões concretas e simbólicas.

As análises de questões relevantes de cunho histórico devem perpassar pela elevada desigualdade social e econômica existente no espaço agrário nordestino. Assim, devemos nos apoiarmos em uma análise sistêmica focada em ações humanas realizadas por atores sociais e atores hegemônicos. Dito isso, o enfoque sistêmico

1 Essa temática é explorada mais a fundo no estudo de Tese de doutorado em andamento, intitulada: “**Novas Geografias Alimentares e assentamentos rurais no Nordeste: movimentos e contramovimentos na construção de espaços de poder**”. Vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (FCE/PGDR/UFRGS), Autor: Josemar Hipólito da Silva, sob orientação do Professor Dr. Sergio Schneider.

nas análises dos espaços de poder e das questões alimentares devem incorporar as complexidades diversas, entre elas, a dimensão simbólica envolvida nas interações (circuitos, redes e canais) pelos quais percorrem os alimentos. Nesse caso, neles é que se manifestam parte dos processos e dinâmicas que viabilizam a sobrevivência material de uma sociedade, onde estão os elos fortes e centrais que constituem as subjetividades e os abstratos das localidades e espaços de poder (MALUF, 2021).

Maluf (2021) indica que essa escolha segue caminhos que representam mais do que conexões técnicas ou materiais reforçando ainda mais a condução do olhar da sociedade para percepções simbólicas e abstratas de como os atores, instituições e as relações são moldadas pelos alimentos a partir de espaços de poder articulando diferentes setores humanos. Esses processos e dinâmicas em sua maioria (re)produzem desigualdades entre eles. As evidências possibilitam verificar essas desigualdades determinadas por múltiplas dinâmicas de poder (alimentares, espaciais, econômicas, políticas e sociais), no caso em espacial as dinâmicas alimentares e espaciais.

A dimensão concreta está representada pelos diferentes modos de sociabilidade, que são mobilizadas a partir dos recursos para a subsistência dos atores. Por sua vez, a dimensão simbólica pode ser representada por signos da natureza que se imprimem no imaginário social dos atores. É a partir dessas duas perspectivas que pretendemos mobilizar e examinar estudos que problematizem questões concretas e abstratas relacionadas ao “regionalismo” do Semiárido nordestino e à produção de alimentos. Destacam-se como referência os estudos realizados por Iná Elias de Castro (1991[2001]) que problematizaram o fenômeno da natureza “a seca” como algo incorporado ao imaginário social, político e econômico, tornando-se questão central para os atores sociais.

No entanto, os princípios geográficos não são enfatizados em estudos que abordam a questão alimentar, particularmente, os rela-

cionados com as espacialidades, as múltiplas escalas de poder, causalidades, correlações naturais e das unidades terrestres (escalas geográficas e operacionais) tais como: o “local”, “território” e a “região”. Estes são entendidos como temáticas relevantes para tratar o sistema alimentar em suas múltiplas dimensões analíticas, pois integram não só as necessidades de subsistência, como “as necessidades básicas dos seres vivos e das populações (o ato de se alimentar e de produzir os alimentos), mas também, os aspectos relacionados com os ciclos econômicos, políticos, culturais e sociais. Nesse sentido, os estudos alimentares vêm contribuindo diretamente para o avanço do entendimento das relações e dinâmicas presentes nos espaços geográficos.²

Não é novidade que as características naturais das regiões áridas e semiáridas representam um desafio para as populações inseridas nesses espaços. De certa forma, ainda é um fator determinante aos seres humanos a convivência com “a seca” no Semiárido nordestino. Porém, nenhuma das suas características naturais foram e são tão impactantes para o processo de “desenvolvimento” das regiões quanto a produção de alimentos.

A ocupação e colonização da Região Nordeste foi desenvolvida a partir desta questão, com a cultura da cana-de-açúcar como fator determinante e limitante para o avanço das atividades de subsistência na faixa litorânea nordestina, onde se encontravam as terras mais férteis e produtivas para esta cultura. Cabe destacar que nas atividades de produção de alimentos para o consumo das famílias

2 Para aprofundar nessa discussão foram publicadas no Brasil as obras: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. - **Cadeias Curtas e Redes Agroalimentares Alternativos**. POA, Ed. UFRGS, 2017.
PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S. - **Sistemas alimentares no século 21: debates contemporâneos** [recurso eletrônico] / organizadores Potira V. Preiss [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020.
GRISA et al., - **Sistemas alimentares e territórios no Brasil** [recurso eletrônico] / organizadores Cátia Grisa, Eric Sabourin, Ludivine Eloy [e] Renato S. Maluf. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022.

estavam inseridos os cultivos agrícolas, produção pecuária (bovinos, caprinos e ovinos) e a comercialização do excedente. Os interesses mercantis privilegiaram a produção de alimento como mercadoria para exportação e resultou em uma correlação de forças no uso da terra, que levou o surgimento de um outro Nordeste (MENEZES, 2018), com a pecuária bovina adentrando no semiárido, promovendo sua ocupação e colonização. Nessa configuração, Prado Júnior (1981) destaca a importância da pecuária para o nordestino, pois essa, além de suprir as necessidades alimentares apresenta outras funções, como uma reserva de valor, uma poupança.

Em sua célebre obra “Os parceiros do rio bonito: Estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida - Antônio Candido (1964)”, faz referência aos diferentes níveis de vida e de sociabilidade. Ele aponta para a existência de fatores culturais, sociais e políticos e pressupõe ganho de equilíbrio nas relações de poder. Mesmo que esse ganho represente de forma relativa suas necessidades e os recursos naturais necessários à sua sobrevivência dos meios de vida. Essas características requerem dos atores sociais soluções adequadas às diferentes vias da sociabilidade, as diferentes realidades espaciais do Nordeste. Essas realidades dependem da eficácia e adaptabilidade no processo de apropriação da natureza a partir de um equilíbrio lógico entre homem e natureza e as diferentes dimensões.

Como destaca Martins (2011), ao tratar a temática da sociabilidade e da diversidade de condições impostas ao ato de “fazer história”, estas são construídas a partir do momento em que o homem comum assume a condição de agente ativo de suas ações e destino. No atual contexto de modernidade e globalização, a sociedade brasileira apresenta diferentes fragilidades marcadas por uma forte fragmentação. Representada por diferentes tempos, que se adiantam e que se atrasam, negando-se, e alimentando a falta de coerência existente nas características da sociedade “dita moderna”.

Assim, o homem comum apresenta-se fragmentado de si mesmo e de sua história, mas obstinado por buscar mudanças reais para sua vida, construir sua história a partir de caminhos tortuosos associados ao processo de alienação.

Para Josué de Castro (1984), nenhum fenômeno é tão útil para servir de ponto de partida para os estudos das relações das sociedades com a natureza do que o fenômeno da alimentação. Os estudos ligados à natureza e ao seu meio fornecem condições para promover subsídios para populações locais, bem como a análise dos processos, através dos quais essas populações se organizam para satisfazer às necessidades fundamentais ligadas à alimentação.

Este capítulo tem como objetivo identificar e caracterizar as interfaces entre as relações de poder e os temas alimentação no Nordeste brasileiro, a partir dos simbolismos e da construção do imaginário social e sociabilidade. Em particular, este estudo busca compreender como as relações de poder se integram para construir o regionalismo nordestino como um mecanismo homogeneizante, a partir dos discursos e narrativas como ferramentas estratégicas para o exercício do poder, controle e dominação em diferentes dimensões. Para tanto, mobilizou-se um referencial teórico que possibilitasse explorar e entender as dimensões analíticas que tratam sobre as relações de poder na produção de alimentos na Região Nordeste. Foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental, com a utilização de técnicas para a análise de discursos e de conteúdo.

O texto está dividido em quatro partes além dessa introdução e das considerações finais. A primeira seção aborda as influências e discussões construídas por Josué de Castro, que possibilitou a identificar o alimento como item essencial para superar problemas multidimensionais que ainda hoje se fazem presentes na sociedade brasileira. A segunda seção apresenta a dimensão do poder que se relaciona com concreto e como está representado nas relações que compõem o regionalismo do Nordeste, a partir dos aspectos natu-

rais da região semiárida e como foram utilizados como determinantes para compor narrativas e discursos hegemônicos. A terceira, aborda a dimensão do abstrato, representada pelo simbolismo e o imaginário social que são utilizados como ferramentas para a construção do poder e suas repercussões na produção de alimento no Nordeste. A quarta, destaca como os processos de relação do poder foram e são moldados e difundidos a partir de discursos e narrativas e como esses são produzidos e reproduzidos.

2 JOSUÉ DE CASTRO E OS ALIMENTOS: SUAS PRIMEIRAS CONTRIBUIÇÕES PARA AS PESQUISAS ALIMENTARES

A questão alimentar e seus aspectos geográficos foi amplamente abordada e difundida por “Josué Apolônio de Castro”. Este foi um dos principais pesquisadores no tema alimentação no Brasil, nasceu em 5 de setembro de 1908, na cidade de Recife, filho de Manoel de Castro, retirante sertanejo, agricultor que fugiu da seca de 1877 e que fixou residência na capital (Recife) em um casarão antigo às margens do rio Capibaribe³ (MAGALHÃES, 1997).

A trajetória intelectual de Josué de Castro se inicia aos 21 anos no Rio de Janeiro, ao concluir o curso de Medicina, em 1929. Ao iniciar suas atividades profissionais como médico na cidade de Recife, atuando nas especialidades de endocrinologia e doenças da nutrição, em consultório e fábrica (MAGALHÃES, 1997). Porém, o segundo local de trabalho foi determinante como laboratório social e profissional. Foi onde ele desenvolveu seus primeiros inquéritos

3 Por que esse é o cenário de pano de fundo para essa seção? – Simplesmente pelo fato de expressar não só os princípios das dimensões concreta e abstrata (simbólica) propostas pela discussão. Mas por materializar outra questão importante para discussão proposta, a sociabilidade do sertanejo. Em um cenário de tantas dificuldades representadas por fatores naturais, pela forte presença de relações de poder coronelistas e das elites políticas e agrárias. A história de vida, sua trajetória e as contribuições para os estudos e pesquisas alimentares.

(investigações e pesquisas) sobre as dietas alimentares dos trabalhadores fabris do Recife. Onde estabeleceu correlações importantíssimas entre os alimentos e a ingestão de calorias necessárias para o desempenho das funções dos operários.

Nesse período, destaca-se o interesse de Josué de Castro pela literatura, influenciando na publicação do conto “*O ciclo do caranguejo*” em 1930. No ano de 1937, esse conto foi inserido no livro “*Documentário do Nordeste*”. Cabe destacar que esse primeiro conto descreve a realidade dos catadores de caranguejos dos manguezais do Recife. Em breve citação do conto, o autor descreve e demonstra sua preocupação com os problemas nutricionais e da dieta desse grupo de atores em situação de extrema vulnerabilidade social. É relevante salientar que muitos desse atores eram retirantes sertanejos que vieram para capital em busca de oportunidades e melhores condições de vida.

A lama misturada com urina, excremento e outros resíduos que a maré traz, quando ainda não é caranguejo, vai ser. O caranguejo nasce nela, vive dela. Cresce comendo lama, engordando com as porcarias dela, fazendo com lama, a carinha branca de suas patas e a geleia esverdeada de suas vísceras pegajosas. Por outro lado, o povo daí vive de chupar-lhe as patas, comer e lambe os seus cascos até que fiquem limpos como um copo. E com a sua carne feita de lama, fazer a carne de seu corpo e carne do corpo de seus filhos. São cem mil indivíduos, cem mil cidadãos feitos de carne de caranguejo (CASTRO, 1937).

É nesse cenário de crise do modelo econômico brasileiro agrário-exportador e o início do processo de consolidação do novo modelo de acumulação que o país transita por transformações em diferentes dimensões, entre elas: social, econômica e política. Nessa perspectiva a formação de um Estado democrático apoiado pelas massas populares e por setores ligados à indústria que o novo

modelo de desenvolvimento é idealizado. É nesse movimento de (re)orientação econômica que o autor deposita seus esforços para refletir sobre as *condições* e *possibilidade* ao manifestar seu olhar sobre o problema da fome e miséria.

Para confirmar suas observações iniciais na amostra da fábrica, em 1932, Castro realizou uma pesquisa sobre as condições de vida das classes operárias de Recife, com apoio financeiro do departamento de saúde estadual. A pesquisa analisou o regime alimentar de 500 famílias e seus rendimentos mensais (médios). Como resultado, foi identificado que a ingestão média de apenas 1.645 calorias, eram insuficientes para suprir o gasto calórico e metabólico mínimo dos indivíduos no exercício de suas funções com qualidade. Com o agravante do nosso clima, onde não são levados em consideração o gasto calórico com as atividades desenvolvida no trabalho. Além da carência de nutrientes importantes na dieta desses indivíduos (CASTRO, 1937b).

Outras questões que compõem as discussões em torno do imaginário social e simbólico nordestino foram motivações de preocupações para o autor, ao indicar que não é a raça o elemento que desenha o perfil do Brasil e sim a fome, em seu livro *“Alimentação e Raça”*, de 1936, contrapondo discursos elitistas e oligárquicos da época. O resultado dessa investigação foi publicado no boletim do Ministério do Trabalho. Tornando-se referência obrigatória para os estudos direcionados ao entendimento das condições nutricionais das classes trabalhadoras no Brasil (CASTRO, 1937b).

Ainda em 1932, Josué de Castro publica sua Tese de Livre-Docência em Fisiologia e faz referência aos problemas fisiológicos da alimentação no Brasil. Levando em consideração a necessidade de priorizar a questão alimentar na compreensão social. Outras informações importantes compõem esses estudos e contribuíram diretamente para fixação do salário-mínimo no Brasil. O autor aponta a alimentação como principal:

[...] fator alimentar, agindo sobre o homem e a sociedade brasileira, em conexão com outros fatores, foi durante muito tempo inteiramente ignorado. Nas várias teorias de interpretação sociológica de nossa civilização, falava-se muito em ancestralíssimo, em mestiçagem, em fusão de culturas e patriarcalismos e outras coisas assim – meio vagas, poéticas e sonoras, mas ninguém apontava a alimentação como causa capaz de influir nas diretrizes de nossa organização cultural (CASTRO, 1932b).

Essas foram as motivações que estimularam avançar no cálculo do salário-mínimo, como expressão da articulação entre teoria e prática. A escolha do modelo de desenvolvimento econômico e social do país está diretamente relacionada com o problema alimentar do Brasil. Destaca-se a alimentação racional para os trabalhadores como fenômeno, a partir da forma de utilização proporcional para seu gasto calórico e nutricional, estabelecendo sua energia produtiva, promovendo um consumo verdadeiramente científico dos produtos alimentares naturais brasileiros (CASTRO, 1939c).

No que tange às pesquisas sobre comprovações empíricas que se correlacionam aos aspectos climáticos e demográficos, estas, de certo modo, contrapõem o já mencionado *determinismo ambiental* a partir do consumo dos alimentos determinando o valor nutricional e identificando como famílias são impactadas pelas características climáticas e geográficas dos territórios e locais onde residem. Um desses estudos foi realizado no Rio de Janeiro, (cidade, subúrbio e a zona rural), o autor conseguiu estabelecer correlações a aspectos climáticos e demográficos, os quais determinaram o valor nutricional dos regimes de 12.106 famílias e chegou à conclusão de que a população analisada não apresentava déficit calórico, apesar da desarmonia do regime alimentar (dieta alimentar) com as vitaminas e minerais (MAGALHÃES, 1997).

Em 1937, o autor publica o livro *“Alimentação à Luz da Geografia Humana”*, em seu esforço de dimensionar uma ração alimentar mínima. É relevante apontar para sua fixação e interesse em aprofundar as relações e interações do homem e o meio ambiente e o impacto da alimentação nessa relação. Dando destaque para o papel fundamental da ciência geográfica como instrumental analítico nesse processo, corroborando para compreender e relacionar as relações entre o biológico e o social em suas pesquisas (CASTRO, 1937a).

Foi a geografia humana que ocupou uma centralidade nas análises de Josué de Castro; em momentos anteriores, o autor apresentava fortes tendências multidisciplinares. Seus primeiros manuscritos e pesquisas confirmam essa tendência, devido a sua formação em medicina e ao seu interesse por literatura, psicanálise Freudiana e a nutrição. Como destaca em passagem de sua obra, ao propor o método geográfico como esforço científico para pensar a alimentação:

Julgamos que o único método eficaz de análise da questão é o método geográfico. Não o método puramente descritivo da antiga geografia, velha como o mundo, mas o método da ciência geográfica, que é nova, é quase dos nossos dias, que se corporificou dentro dos princípios científicos formulados pelas experiências de geógrafos com Karl Ritter, Humbolt, Ratzel e Vidal de La Blache (CASTRO, 1937a).

Nesse constante esforço de pensar as questões alimentares, Josué de Castro apoiou-se em preceitos metodológicos da geografia, que vieram determinar suas pesquisas e produções. Chegando a afirmar que somente a geografia considera a terra em sua totalidade, ensinando e conduzindo os caminhos para entender os processos e fenômenos que se passam na superfície, ajudando a observá-los, agrupá-los e classificá-los (CASTRO, 1937a). Complementamos: esses mesmos preceitos metodológicos possibilitam

externalizar as localizações, extensões e causalidades, possibilitando orientar o espírito humano na análise dos vastos problemas de alimentação, que ainda persistem no Brasil, como fenômenos resultantes das influências recíprocas à ação do homem.

Destacam-se que dentro desse processo outros autores compartilhavam da mesma perspectiva de Josué de Castro, ou seja, esse olhar geográfico para compreender a alimentação como expressão de correlações entre clima, solo, organização econômica, social e política, levando em consideração características biológicas dos indivíduos. Nos anos seguintes, o autor produz textos direcionados a debate internacional sobre a questão alimentar publicados em 1937 o artigo intitulado “*Science et Technique*”, em 1938 o “*Basal Metabolism in Tropical Climates*” e em 1939 “*Alimentazione ed Acclimazione Umana nei Tropici*” (MAGALHÃES, 1997).

Os primeiros estudos de Josué de Castro fundamentaram questões analíticas sobre como o autor relacionou questões do cotidiano e de processos históricos na construção das questões alimentares e das políticas alimentares no Brasil. Além disso, destaca-se que essa influência ajudou a moldar não apenas o pensamento do autor, mas decisivas nas décadas seguintes, ao instigar o ativismo alimentar por ele exercido nas esferas políticas, institucionais e acadêmica no Brasil e no Mundo.

3 A DIMENSÃO CONCRETA E O REGIONALISMO DO NORDESTE

O Brasil apresenta uma enorme extensão territorial com diferentes tipos de solo, de clima e domínios morfoclimáticos e paisagísticos, ocupados por grupos humanos de distintas linhagens étnicas e diferentes tratos culturais e sociais. Ao destacar a paisagem de uma região, são identificados os diferentes tipos e formatos de exploração do território e suas formas de organização social e de uso da terra. É com essa compreensão que identificamos as possí-

veis relações de poder, que moldam as dimensões representativas do regionalismo nordestino (ANDRADE, 2004).

Não é interesse aqui conceituar “região”, mas dimensioná-la em diferentes pontos de vistas, a exemplo, da região econômica e política, conforme discutida por Oliveira (2014). O autor desenvolveu suas reflexões indicando como entende a “região” e como seus argumentos são direcionados para uma perspectiva utilizada na geografia moderna e crítica, ou seja:

[...] o espaço onde se imbricam dialeticamente uma forma especial de reprodução do capital e, por consequência, uma forma especial de aparecer no produto social e nos pressupostos da reprodução. Tal especificidade é passível de determinação rigorosa, no contexto metodológico e teórico esposado por esta investigação. É possível reconhecer a existência de espaços econômico, político-sociais em que, por exemplo, o capital comercial comanda as leis de reprodução sem, no entanto, penetrar propriamente na produção; tal região se diferenciaria de uma outra onde o capital penetrou no próprio sistema produtivo, onde seria o capital é industrial – o responsável pela reprodução do sistema; assim, sucessivamente, as diversas formas de reprodução do capital conformariam “regiões” distintas (OLIVEIRA, 2014, p. 101).

Ao utilizar uma abordagem regionalista para realizar um exercício analítico, deve-se procurar identificar os elementos que se agrupam e moldam as configurações espaciais dos lugares. Especificamente, busca-se enfatizar os argumentos que aprofundam a relação homem/natureza, com instituições e suas materialidades e imaterialidades. Dessa forma, avançar em direção ao entendimento das relações e conceitos que compõem as realidades empíricas, tornando-se compreensíveis nas relações do tempo e espaço (SANTOS, 1988).

Corrêa (2000, p. 5), ao descrever a “região natural” como portadora dos indícios da presença de discursos e narrativas distorcidas sobre o *determinismo ambiental*⁴. Para o autor, a definição de região natural apresenta-se, como:

[...] uma parte da superfície da terra, dimensionada segundo escalas territoriais diversificadas, e caracterizadas pela uniformidade resultante da combinação ou integração em área dos elementos da natureza: o clima, a vegetação, o relevo, a geologia e outros adicionais que diferenciam ainda mais cada uma destas partes. Em outras palavras, uma região natural é um ecossistema onde seus elementos acham-se integrados e são integrantes (CORRÊA, 2000, p. 5-6).

Ribeiro (1999) ao se referir ao termo determinismo indica de modo objetivo a relação causa e efeito. Nessa perspectiva os acontecimentos seriam regidos por leis implacáveis, externas a eles determinadas por circunstâncias que se repetem, e se repetirão os resultados. A fórmula determinista é composta por formulações previstas no futuro, para as quais, dependem conhecer todas as variáveis do presente será possível determinar os resultados.

4 Para Corrêa (2000, p. 5) o determinismo ambiental foi o primeiro paradigma a caracterizar a geografia que emerge no final do século XIX, a partir da passagem do capitalismo concorrencial para a fase monopolista e imperialista. Os seguidores dessa corrente afirmam que as condições naturais, especialmente as climáticas, refletida pela variação da temperatura ao longo das estações do ano, são capazes de determinar o comportamento do homem, interferido diretamente na sua capacidade de progredir. Afirmam que aqueles países ou povos que estão localizados em áreas climáticas mais propícias tendem a crescerem. É relevante salientar, que a compreensão das relações homem/natureza, que se manifestam através da vida econômica e que avançam para os demais estágios da cultura do homem tenha sofrido forte relação com o clima. E que por esse motivo o Nordeste brasileiro tem sido estigmatizado, assim, alimentando relações de poder conduzidas por preceitos coronelistas de povoamento e exploração, que moldaram e moldam as múltiplas facetas das escalas de poder de representatividade política, social e econômica que conduz ao desenvolvimento que a região vem apoiando-se.

Como destaca Oliveira (2014) ao ressaltar o conceito de região “Nordeste” no Brasil. O autor apresenta uma natureza dinâmica do conceito por definição, a qual fundamenta-se no movimento de reprodução do capital e das relações de produção. É nessa perspectiva que a dinamicidade se choca, até certo ponto com o conceito geográfico de região baseado em características físicas, ou seja, morfoclimáticas.

Gilberto Freyre (1937), ao publicar sua obra *‘Nordeste’* defende que a região Nordeste sofria de uma falta de uniformidade. Trata-se de uma das regiões mais povoadas do país, que apresentava outras sub-regiões que se estendiam desde o Maranhão até a Bahia. Essa região foi povoada nos primeiros séculos de colonização do Brasil e se estruturou, a partir de culturas diversas. Assim, formando uma sociedade com características próprias, porém, tendo como lastro, três importantes categorias: o latifúndio como forma de propriedade, a monocultura como forma de exploração econômica e a escravidão como instituição de classe social e de divisão social do trabalho. Todavia, Menezes (2018) destaca que tais características podem ser atribuídas para a sociedade que se formou a partir do complexo da economia açucareira, representando o Nordeste da casa grande e senzala e que no sertão do semiárido formou-se um outro Nordeste. O autor destaca a existência de vários Nordeste e enfatiza sua obra o “Nordeste árido das fazendas de criação”, com elementos distintos da exploração econômica do litoral em relação aos aspectos sociais, culturais e das formas de dominação fundamentado nas relações de trabalho livre com famílias.

De fato, acontecimentos e diretrizes históricas alcançam grande importância, pois contribuem para o entendimento de processos e relações em sua amplitude. Como apresentado por Santos (1988), ao indicar a importância de rever a estrutura dos postulados e pre-conceitos construídos, os quais estavam assentados na nossa visão do mundo. É na universalização representada pela produção

agrícola (globalização dos alimentos), pelos processos produtivos, pelo *marketing* influenciando os sistemas de trocas, as cadeias agroalimentares globais que incluem e excluem, nas mercadorias, no capital, nos mercados, no dinheiro, no trabalho, na técnica, nos gostos, no consumo, nas ideologias e ativismos e na alimentação. São questões que conduzem os processos e relações de poder na modernidade.

Celso Furtado, em sua obra *'Dialética do Desenvolvimento'* faz referência ao fascínio estabelecido sobre a exuberância da faixa litorânea da região Nordeste do Brasil. Ao comparar os verdes das florestas, choca-se com a rala e cinza vegetação da caatinga. Neste contexto, tudo que estava além do litoral açucareiro, era menos-prezado, somente a partir da ausência das riquezas buscada pelos colonizadores é que se avançava em direção ao Sertão (FURTADO, 1964). Para melhor visualizar como os processos e fatos foram materializados, é relevante observar a figura 01, que apresenta todos os estados e a extensão do semiárido nordestino, possibilitando construir o imaginário simbólico ligado ao regionalismo em seu processo de desenvolvimento.

Assim, a Região Nordeste representa um exemplo paradigmático da construção de um único regionalismo para o Brasil. Onde a identidade regional está pautada no binômio pobreza e necessidade de acesso a *recursos naturais* e da União. Representando um universo de projetos de desenvolvimento e criação de políticas públicas assistencialistas e de inclusão socioprodutiva como necessidade primordial. Porém, muitas vezes, quando implementadas em *espaços de poder* onde a ideia de força, controle e dominação sempre estiveram e ainda se fazem presentes os efeitos e resultados são de baixo impacto.

As dificuldades atribuídas impostas pelos diferentes sistemas econômicos são impactadas por problemas de ordem morfoclimática. É nessa perspectiva que se forma a base para o *'imaginário*

social regionalista. Apropriado por *atores estratégicos*, que se alimentam e se beneficiam de *reclamações e pedidos*, atribuídos à condição de pobreza e vulnerabilidade de parte de uma população, em especial as residentes em áreas periféricas e do próprio Semiárido nordestino (CASTRO, 1991).

Figura 01 – O Nordeste e o Semiárido brasileiro



Fonte: SUDENE, Banco de dados/Geociências.
 Acessado: em 14 de março, 2023. [Sudene - Delimitação do semiárido](#)

Castro (1984), ao tratar a problemática da fome e da falta de alimentos adequados na ingestão de calorias necessárias ao trabalhador. Confirmar o país em uma condição muito distante de construir uma só área alimentar, intitulada de “geográfica alimentar”. Para o autor, o Brasil possibilita a identificação de pelo menos cinco diferentes “áreas alimentares”, as quais dispõem de recursos típicos, de uma dieta habitual apoiada em produtos regionais. Assim, o autor apresenta as áreas com características somáticas, psíquicas, biológicas e culturais que contribuem diretamente para os diferentes tipos de dietas, representadas por cinco áreas geográficas bem caracterizadas: 1) Área da Amazônia; 2) Área da Mata do Nordeste; 3) Área do Sertão do Nordeste; 4) Área do Centro-Oeste; 5) Área do Extremo Sul (CASTRO, 1984).

Oliveira (2014) faz referência à dimensão concreta, aqui trata-se, quando indica ocorrer choques mais profundos, centrados em conflitos entre as abordagens ligadas aos limites territoriais-político-administrativos das regiões Nordeste e Sudeste. Ao analisar a figura 01, acima, é possível observar que o semiárido avança por vários limites territoriais de estados da Região Nordeste e um estado (Minas Gerais) da região Sudeste. O autor examina sob a ótica, do Nordeste do Brasil:

[...] dificilmente se conseguirá evitar o ter de enquadrar a “região” econômica e política nos limites das divisões territoriais-político-administrativas dos estados que compõem o Nordeste brasileiro. Entretanto, vale a pena também argumentar a favor desse enquadramento, não apenas pelo caráter inacabado e tentativo da proposta de “região” que aqui se contém, mas sobretudo porque os limites territoriais-administrativos dos estados que compõem o Nordeste brasileiro estão carregados da própria história da formação econômico e política nacional e de suas diferenciações; tão-somente em períodos mais recentes é que o processo de “integração nacional” impede

no sentido de um processo progressivo distanciamento entre as determinações formais da produção do capital e aqueles limites político-administrativos (OLIVEIRA, 2014, p. 103).

Como foi apresentado durante essa seção, o concreto é a “Região Nordeste”, sendo essa o exemplo paradigmático de regionalismo no Brasil, cuja natureza semiárida representa mais da metade do território, como em outras regiões brasileiras esse território é impactado por recorrentes secas periódicas e cíclicas. Porém com o agravamento e o prolongamento das estiagens, está sendo constituído o problema da visibilidade que irá nortear a dimensão simbólica aqui proposta, explorada por poucos e sentida por tantos nesse universo de relações de poder e construção de espaços de poder.

4 A DIMENSÃO ABSTRATA: O SIMBOLISMO E O IMAGINÁRIO SOCIAL COMO FERRAMENTAS DE CONSTRUÇÃO DO “PODER”

Os estudos sobre simbolismo e imaginário social, como processos formadores de relações de controle, dominação e poder, têm sido analisados há tempos em trabalhos literários e acadêmicos. Porém, nem sempre essas produções exercem a influência esperada, pelo menos, para a grande maioria da sociedade que vive e sobrevive na Região Nordeste. Nessa sessão, buscou-se dialogar com autores que analisam como esses processos são moldados e difundidos a partir de discursos e narrativas que são (re)produzidos para a manutenção dessas relações hegemônicas. Especificamente, tratou-se de apresentar argumentos que confirmam o discurso regional, como uma ferramenta estratégica das elites conservadoras destacado por Carvalho (1988), Castro (1992) e Ribeiro (1999), ao evidenciarem os instrumentos como fortes mecanismos de legitimação, de interesses dos grupos de atores sobre o espaço.

Para Castro, o fenômeno da natureza constituía a problemática simbólica, que circula historicamente na maior parte da sociedade, da economia e da política regional e nacional. As recorrentes questões ligadas às secas nordestinas são apresentadas em textos acadêmicos, políticos, literário e midiático. Cabe destacar que os fenômenos ligados aos ciclos da natureza não são passíveis de controle e previsibilidades confiáveis. Nesse contexto, são apresentados dois sistemas, o da natureza e o da sociedade que possuem diferentes causalidades, representadas de formas distintas nas narrativas dos atores (CASTRO, 1991).

Como destacado por Bourdieu, ao fazer menção às noções estabelecidas a partir do uso do *'habitus'* como estratégia de dominação simbólica, estas podem ser representadas pelas narrativas e discursos, que na prática utilizam *'estratégias'* voltadas a valorização dos “trunfos” (tamanho das propriedades, condição de nascença, oligarquias políticas e agrárias, entre outros fatores) por parte dos atores hegemônicos. Unificando os mercados de bens econômicos e simbólicos com efeitos direcionados para o desaparecimento das condições de existência, dos valores capazes de servir de *'contramovimento'* ante os valores dominantes. Pelo menos de forma subjetiva e não apenas para manter e evocar velhas oposições platonianas (BOURDIEU, 2000).

Entre os exemplos, destacam-se os *'movimentos paradigmáticos'* de uso do discurso político utilizado como ferramenta de manipulação, acesso e controle de recursos, bens e serviços. Uma dessas referências ocorreu no ano de 2001, com o pronunciamento da “Senadora Maria do Carmo Alves (PFL – Sergipe)”, ao se referir ao fenômeno da seca, ressaltando características e problemas associados ao regionalismo nordestino, às condições sociais e a presença da fome na região. A Senadora explora o discurso e a narrativa do *determinismo ambiental* a partir do fenômeno da seca para captar recursos:

[...] Refiro-me à seca que abala o sertanejo nordestino, a seca que abala o meu Estado de Sergipe. Há 174 mil trabalhadores passando fome em dez municípios do meu estado que estão em estado de calamidade, e há mais seis municípios em estado de alerta, nos quais mais de 98 mil trabalhadores passam fome (SENADO FEDERAL, 2001, p. 1).

A fala da ex-senadora do Estado de Sergipe recebeu forte apoio e contribuições de Senadores de outros estados do Nordeste e do Espírito Santo, ao se referir a “*essa problemática*”. Todavia, o discurso apresentava um direcionamento à expansão do agronegócio em direção do semiárido sergipano, ao questionar:

[...] Sr. Presidente: por que será que outras nações como a Índia e a China, com condições climáticas ainda mais adversas do que as do Nordeste, além de consideravelmente mais pobres do que o Brasil, convivem normalmente com suas regiões secas, tirando inclusive vantagens de suas características a fim de se tornarem os maiores produtores de alimentos do mundo, enquanto enfrentamos as secas com métodos primitivos, inúteis e puramente emergenciais? Isso para não falar de países bem mais avançados, como Israel e Espanha, ou do oeste americano, cujas regiões áridas há muito foram transformadas em verdadeiros jardins de produção de alimentos, com suas populações desfrutando dos mais elevados padrões de vida do mundo (SENADO FEDERAL, 2001).

O discurso da senadora recorreu ao imaginário regional, onde a natureza semiárida é protagonista e a sociedade seu objeto, construída pela perspectiva de uma sociedade vitimizada pelo meio que habita. Este não só reproduz um simbolismo regional, mas uma narrativa hegemônica consolidada no imaginário social, a do agronegócio. O discurso vai além, ao apresentar uma proposta que declara apoio a expansão do agronegócio, trazendo exemplos de paí-

ses desenvolvidos que estão ancorados nesse modelo produtivista de produção de alimentos.

Castro (2001) apresenta perspectivas contrárias a relação homem/natureza, as quais fazem referência à região da Amazônia que tem a natureza como vítima dos homens. Para a autora, a natureza representa a região da Amazônia, porém em um dado momento da nossa história recente ela foi rotulada como *“inferno verde”*. Ao contrário do que ocorre com a natureza da região semiárida Nordeste, onde os homens se tornam suas vítimas. Esses olhares servem para compreender as diferentes razões que motivam os entraves aos processos de desenvolvimento e produção de alimentos, com a redução da desigualdade e combate à fome e pobreza nessas regiões. A existência de determinações ligadas às complexas relações de poder e aos fatores históricos e geográficos que moldaram os atores sociais, suas articulações e processos que alimentam o imaginário social. Na sequência, a autora apresenta as consequências práticas para a sociedade, *“[...] e para o seu território são: a preservação de relações sociais verticais que se reproduzem nas estruturas de poder local, a exclusão social, as estratégias para obtenção de recursos públicos”* (CASTRO, 2001, p.1).

Os desdobramentos em termo do imaginário social expandem a dimensão política, a literatura e as artes. Neste imaginário são construídos os discursos, que fazem referência à seca, à pobreza, fome, além da natureza que fundamenta o suporte simbólico, ideológico para validar as narrativas discursivas. As próprias narrativas particularizadas sobre a natureza são usadas como referência para validar o imaginário coletivo da sociedade nordestina (os baianos em São Paulo; paraíba no Rio Janeiro; candangos na região central do Brasil), todos amparados por uma instrumentalização de relações e racionalidades de poder.

É a partir dessa objetivação que os recursos disponíveis na natureza são utilizados como suporte para subsistência de processos econômicos, apresentando simbologias e imagens socialmente

construídas, a exemplo, do “coronel, o cangaceiro, o vaqueiro, a lavadeira de roupa nos rios e o sertanejo como representante do sofrimento dessa relação do homem com a natureza”. Essas racionalidades e objetivações são inúmeras, no caso do Semiárido nordestino as perspectivas residem nas dificuldades impostas pela natureza, essa, a principal causa dos problemas da região. Tal afirmativa, torna-se um recurso discursivo que seduz a sociedade, beneficiando as elites intelectuais, políticas e agrárias, comprometendo a sociedade e os respectivos atores que convivem nesses espaços naturais e de poder (CASTRO, 2001).

A ideia de que o clima semiárido do sertão nordestino é responsável pela condição periférica e de atraso regional faz parte do imaginário nordestino e nacional. Estudiosos há tempos fazem referência à natureza e indicam que essa diferença não impediu o processo de povoamento iniciado nos primeiros séculos da colonização. Sua qualificação negativa muitas vezes esteve presente nos relatos de viajantes e exploradores antigos e na avaliação de grandes historiadores e outros. Essa natureza é representada a partir das seguintes opiniões: Caio Prato Júnior (1977) *‘trata-se de uma natureza imprevisível’*, Raimundo Faoro (1976) rotula de *‘hostil’*, e para Sérgio Buarque de Holanda (1989) é uma região *‘árida e inóspita’*.

Utilizando a ‘cana-de-açúcar’ (alimento-mercadoria) como parâmetro norteador para analisar e avaliar as relações estabelecidas nas terras da colônia, o semiárido foi utilizado para pecuária extensiva, como suporte econômico para complementar o sistema açucareiro. A pecuária expandiu-se e a partir do crescimento vegetativo dos rebanhos possibilitou a absorção da força de trabalho (CASTRO, 2001). Furtado (2007), ao analisar os condicionantes econômicos e sociais da ocupação e colonização do semiárido nordestino, enfatizou que as formas de produção e reprodução nesse espaço constituiu uma ordem social que deixou marcas profundas nas dimensões econômicas, sociais e políticas, ao longo da história brasileira.

É relevante salientar que a manifestação no imaginário conformista expressada através da arte popular é outro mecanismo utilizado na construção do simbolismo, do imaginário social e justificativa para a sociabilidade do sertanejo e nordestino do semi-árido e Nordeste. Para José de Souza Martins (2014), em sua obra, *“Sociologia da Fotografia e da Imagem”*. Nela o autor dedica um dos capítulos para fazer uma análise da obra do “Mestre Vitalino”, pernambucano nascido na cidade de Caruaru. Em sua análise, o autor apresenta uma contradição reveladora, em que populações rurais do Semiárido nordestino apresentam uma humanidade residual, à margem do progresso e dos benefícios do desenvolvimento das elites agrárias e do coronelismo. O mestre Vitalino que conhecemos não é o homem simples do agreste pernambucano, figura ilustre, como tantos outros da feira de Caruaru, artesão e feirante (comerciante) de seus artesanatos:

É, sobretudo, a expressão do imaginário erudito de uma elite que, desde a Revolução de Outubro de 1930, uma revolução modernizadora, tenta se reconciliar com o povo, com os simples, com o pobre da terra. Tenta erguer uma ponte sobre o abismo aberto pelo fim da escravidão e a reveladora desagregação de seu mundo orgânico, o da comunidade dos desiguais em que se baseava o escravismo. Sua biografia difundida, seletiva e desenraizada, nos mostra que o Vitalino que conhecemos e admiramos é sobretudo fruto de um reconhecimento que coincide, significativamente, com os anos do desenvolvimento brasileiro, os anos 1950 e início dos anos 1960, a era do Presidente Juscelino Kubitschek, os anos da grande onda de industrialização e modernização do país. Foram, também, os anos do grande empenho do Estado nacional em incorporar ao Brasil o Nordeste pobre e rural, o Nordeste da seca, do retirante, do sem destino (MARTINS, 2014, p. 140).

Martins apresenta fortes argumentos que evidenciam o como a arte de Vitalino e o próprio artesanato foram apropriados pela lógica capitalista e “*por esse simbolismo e manifestação do imaginário social*”, com a intenção de apresentar fora do país outra imagem, pautada nas expressões da tomada de consciência de que ‘*(e)xistia*’ dentro do Brasil, um país chamado Nordeste. Onde a pobreza e o seu povo eram capazes de realizar grandes feitos, e coisas simples e belas como as esculturas do artesanato do agreste nordestino. Nesse contexto de representação simbólica, o próprio artista e suas obras tornam-se prova viva de que nem tudo é só atraso econômico, político, social e cultural. Existe criatividade e imaginação nesse mundo de atraso, de processos e relações movidos pelo tradicionalismo sertanejo (MARTINS, 2014).

Na ironia que há em Vitalino, vejo o reflexo de uma demanda da nova cultura urbana que difunde no país a partir das primeiras décadas do século XX. Uma cultura que começa a ganhar definição e direção no limiar da revolução de 1930, de que é expressão a música sertaneja em São Paulo. As esculturas de Vitalino não retratam o sertão, mas o que do sertão pensam os urbanos, a nova classe média que procura se destacar no rural e do rústico e que o faz aparentemente ironizando o sertanejo, mas de fato ironizando a nova realidade social urbana que não compreende (MARTINS, 2014. p. 142).

Os anos desenvolvimentistas, os quais, o artesanato teve sua visibilidade e notoriedade nacional e internacional. Ficou marcado pelo acolhimento nos diversos setores da sociedade, como no núcleo simbólico da política de conciliação que desde o ‘Brasil Império’, torna-se um regulador dos ânimos das mudanças e transformações em todo Nordeste. Vale destacar que o papel da mídia nesse tempo histórico transformou o artesanato em um involuntário e dissimulador de contraponto da rebeldia das ‘Ligas Camponesas, a luta

dos trabalhadores rurais do Nordeste' (MARTINS, 2014). *“Não raro os exemplos, da atualidade, podem ser atribuídos a essa perspectiva – O agro é Tech, agro Pop o agro é Tudo”. Além, da recente marginalização dos movimentos sociais (MST e outros).*

5 LIÇÕES DA HISTÓRIA: AS DINÂMICAS ESPACIAIS E AS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

Josué de Castro estabeleceu uma relação importantíssima entre a natureza ecológica, as dinâmicas espaciais e os hábitos alimentares da sociedade brasileira, especialmente a partir dos diferentes grupamentos humanos distribuídos no território brasileiro. Seus estudos analisaram a fome e a (in)segurança alimentar e nutricional dos brasileiros, dando ênfase à formulação de “áreas geográficas”, como destacado na figura 02, abaixo. Explorando as relações causais promovidas por questões naturais, sociais e políticas, que condicionaram o tipo de alimentação, seus defeitos e carências características na sociedade. Procurou verificar os efeitos e seus alcances sobre os espaços, estruturas econômicas e sociais dos grupos de atores analisados em seus inquéritos e pesquisas. Notabilizou-se por explorar as relações de poder exercidas pelos alimentos nos espaços, quando afirmou que: “[...] a humanidade, de acordo com uma severa classificação econômica, deve ser dividida em três grandes raças - a raça do trigo, a raça do milho, e a raça do arroz” (CASTRO, 1984, p. 35).

Figura 02 – Áreas alimentares do Brasil para Josué de Castro

Fonte: Castro (1984, p. 40).
 Organizado pelo autor

Quando analisamos o Brasil do século 20 especialmente a década de 1940, percebemos que o país dispõe de uma vasta extensão territorial com baixa ocupação humana com pouca ou nenhuma exploração econômica pela agricultura e pecuária. A diversidade de recursos naturais e a predominância cultural herdada dos diferentes grupos étnicos presentes nos territórios determinam a formação das diferentes áreas alimentares. Essas questões condicionaram forçosamente a uma diferenciação regional e espacial da produção de alimentos e dos tipos de dieta consumida, condicionando produção e beneficiamento dos alimentos questões regionalistas (energéticas, simbólicas, culturais e econômicas), como destaca Castro:

O país abrange pelo menos cinco diferentes áreas alimentares, cada uma delas dispendo de recursos típicos, com sua dieta habitual apoiada em determinados produtos regionais e com seus efetivos humanos refletindo, em muitas de suas características, tanto somáticas como psíquicas, tanto biológicas como culturais, a influência marcante dos seus tipos de dieta. Cinco áreas bem caracterizadas e assim distribuídas: 1) Área da Amazônia; 2) Área da Mata do Nordeste; 3) Área do Sertão do Nordeste; 4) Área do Centro-Oeste; 5) Área do Extremo Sul. Felizmente, destas cinco áreas nem todas são a rigor áreas de fome, dentro do conceito que serve de roteiro a nosso trabalho (CASTRO, 1984, p. 58).

O fenômeno da alimentação é o que melhor se presta ao estudo ecológico das correlações entre grupos humanos, os quadros regionais (o meio) que ocupam e os processos pelos quais as populações se organizam no espaço são determinados pelos alimentos para satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, assim se justificou as sondagens de natureza ecológica na análise do fenômeno da fome (CASTRO, 1984, p. 59).

Das cinco diferentes áreas alimentares representadas na figura 02, que integram o mosaico alimentar do Brasil, três estão dentro do mapa da fome da época, são elas: a **Área Amazônica, a da Mata e a do Sertão nordestino**. Para nossa surpresa, mais de 80 anos já se passaram desde os primeiros inquéritos e investigações que ajudaram a compor esse cenário interno de fome e insegurança alimentar e nutricional no Brasil, ainda demanda grandes preocupações na atualidade.

O relatório da Rede PENSSAN publicado em 2022, apresentou um cenário assustador para a IA (insegurança alimentar) e a fome no Brasil. Foram identificadas 125,2 milhões de pessoas em situação de IA e outras 33 milhões em situação de fome, cabe destacar que a condição de fome é reflexo de IA grave. O mesmo relatório indica que o

maior percentual de famílias em situação de fome e vulnerabilidade do país é o Norte e o Nordeste. Identificando as formas mais severas da insegurança alimentar (moderada ou grave) presentes em aproximadamente 38,0% dos domicílios rurais formados por agricultores (as) familiares/ produtores(as) rurais (II-VIGISAN, 2022).

Essa problemática recebe contribuições de autores que exploram análises sobre as políticas alimentares no Brasil, como: Castro (1984); L'abbate (1988); Andrade (2004); Lefebvre (2013); Belik, Silva, Takagi (2001); Peliano (2010); Maluf (2020); Grisa, Porto (2022) entre outros. Nesse caso, são apresentadas às materialidades e imaterialidades, os sentidos, as reflexões e as relações sociais e de poder como características entrelaçadas a produção de alimentos, a fome, a segurança alimentar e nutricional e a construção de políticas alimentares. No Brasil como destaca Castro (1994) a produção de alimentos e a fome são consequência, antes de tudo, do seu passado histórico, das relações de poder e das espacialidades construídas pela globalização dos alimentos juntos aos grupos humanos e sociabilidades e migrações dos homens.

É possível realizar uma reflexão que aprofunde a crítica ao modelo de produção de alimentos no Nordeste na atualidade. Como bem realizou Oliveira (2003), ao associar a perspectiva ético-finalista ao dualismo cepalino, que parece desconhecer o caráter regional e o regionalismo do Nordeste, associados as variáveis endógenas presentes da região, além dos seus domínios morfoclimáticos (semiárida, litoral, áreas de transição). Essas perspectivas foram constituídas a partir de relações de poder nos níveis político e social, determinando as condições do sistema político e das ações nesses nos espaços e territórios.

Como acrescenta o autor, ao fazer referência as:

[...] “passagens” de um modelo a outro, de um ciclo a outro, não são inteligíveis economicamente “em si”, em qualquer sistema que revisita características de domina-

ção social. O “economicismo” das análises que isolam as condições econômicas das políticas é um vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia (OLIVEIRA, 2015(2011[1984]), p. 20).

Para o autor, o modelo de desenvolvimento adotado pela Cepal no Brasil e na América Latina apresenta uma forte retórica alimentada por preceitos marginalistas e neoclássicos, o qual tinha no keynesianismo o seu lastro norteador. Nesse sentido, abre-se mão somente da paixão reformista e comprometida com o ‘*status quo*’ econômico, social e político ligados a fome e miséria da América Latina como uma mazela social, em se tratando da região Nordeste (OLIVEIRA, 2015).

Essa reflexão explica o grau de protecionismo e dependência que persistiu a região Nordeste ao fazer referência aos aspectos intrínsecos na dependência:

[...] a conhecida relação centro-periferia, os teóricos do “modelo de produção subdesenvolvido” quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil: toda a questão do desenvolvimento foi vista pelo ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações, passando despercebido o fato de que, antes de oposição entre nações, o desenvolvimento ou o crescimento é um problema que diz respeito à oposição entre classes sociais internas (OLIVEIRA, 2015, p. 22).

Para Castro (2001), esse período trouxe como consequências práticas para a sociedade e seus respectivos espaços: a preservação de relações sociais verticais que se reproduzem nas estruturas de poder local, a exclusão social, as estratégias para obtenção de recursos públicos e o aumento das desigualdades e incertezas.

Prado Júnior (1981) ao apresentar a economia brasileira destaca dois diferentes setores produtivos. O primeiro pautado nos grandes produtos para exportação, açúcar, tabaco e algodão. O segundo setor constitui os produtos que fornecia os meios de subsistência à população, ele denominou de “*economia de subsistência*”. Assim, ao contrário da cana-de-açúcar, do algodão e da pecuária bovina que se concentram na produção em larga escala, este setor apresenta outras formas de organização social e produtiva. Uma contradição identificada é a relação cativa já mencionada, afirmada na seguinte fala:

[...] Encontramos a produção de gênero de consumo, em primeiro lugar, incluída nos próprios domínios da grande lavoura, nos engenhos e nas fazendas. Estes são em regra autônomos no que diz respeito à subsistência alimentar daqueles que os habitam e neles trabalham. Praticam-se aí, subsidiariamente, as culturas necessárias a este fim, ou nos mesmos terrenos dedicados à cultura principal, e entremeando-a, ou em terras à parte destinadas especialmente a elas. Parte é realizada por conta do proprietário, que emprega os mesmos escravos que tratam a lavoura principal e que não estão permanentemente ocupados nela; outra, por conta dos próprios escravos, os quais se concede um dia por semana, geralmente o domingo, e até às vezes, no caso de um senhor particularmente generoso, mais outro dia qualquer, para tratarem de suas culturas (PRADO JÚNIOR, 1981, p. 26).

Para o autor, o papel secundário atribuído ao sistema econômico de produção de alimentos voltados a subsistência de uma enorme parcela da população brasileira expõe um grande problema ligado ao abastecimento alimentar dos núcleos de povoamento mais denso. Esses aspectos comprometem historicamente o acesso aos alimentos e à alimentação de qualidade das classes sociais mais vulneráveis, particularmente, quando os centros urbanos ad-

quiriram alta relevância social e recebem um grande contingente populacional, resultado de migrações interna e externas, elevando o grau de insegurança alimentar e o aumento da fome.

A história das políticas de alimentação e nutrição no Brasil evoluiu envolvidas nessas relações e dinâmicas espaciais historicizadas brevemente. Assim, optamos por resumir esse processo a partir de quatro períodos, apresentados por Peliano (2010) e Belik (2022): o primeiro representa o maior período, é iniciado nos anos 1940 se estendendo até meados dos anos 1970 com a aprovação do II PRO-NAN; o segundo é o mais envolto em controvérsia apresentando momentos conturbados e de instabilidade, perdurou até o final dos anos de 1980; o terceiro compreende a década de 1990; o quarto e último ato se centra no primeiro decênio do século XXI, sob a tutela do Programa FOME ZERO do governo do presidente Lula.

No **primeiro período**: representa os primórdios das políticas de alimentação e nutrição. A história das políticas alimentares nos remete à década de 1940, ou seja, fazem oitenta e cinco anos que o processo de assistência alimentar às populações mais vulneráveis foi criado e incorporado ao cenário das políticas públicas no Brasil. Com a criação do Ministério do Trabalho (MT) nesse momento as pastas da “Indústria e Comércio” foram integradas ao MT, criando o Serviço Central de Alimentação no IAPI (Instituto de aposentadoria e pensão dos industriários) em 1939. Essas iniciativas serviram de base para formulação da política de alimentação implementada no Brasil centrada na alimentação/educação (PELIANO, 2010).

Os anos seguintes foram marcados pela substituição do ‘Serviço Central de alimentação’ pelo ‘Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)’. O objetivo dessa mudança foi promover a melhoria da alimentação dos trabalhadores, aumentando sua resistência orgânica e a capacidade de desempenhar suas funções “trabalhar”, mediante o processo progressivo de nacionalização dos seus hábitos alimentares, tendo em vista, os estudos e inquéritos

sobre alimentação e as 'áreas alimentares' do Brasil. De fato, desse momento histórico e das ações e programas inseridos nas SAPS, originaram-se muitos outros programas de assistência alimentar, os quais exerceram alta importância para 'questão alimentar' e ainda exercem alta importância nos dias atuais. Destacam-se os seguintes programas: os restaurantes populares; o fornecimento de refeições matinais para os filhos dos trabalhadores em creches e escolas (atual PNAE); auxílio alimentar mensal aos trabalhadores enfermos ou desocupados (atual auxílio-doença); criação de espaços para comercialização de alimentos de primeira necessidade a preços de custo; o serviço de visitação domiciliar às residências dos trabalhadores, e, por fim, cursos para formação de visitantes e auxiliares técnicos de alimentação (PELIANO, 2010).

Ao término do primeiro governo de Getúlio Vargas em 1945, o SAPS entrou em colapso. Nesse momento, o programa foi esvaziado e suas funções foram direcionadas para 'Companhia Brasileira de Alimentos' (COBAL), criada na década de 1962. O controle da política de alimentação estava com a 'Comissão Nacional de Alimentação' (CNA) criada sob a tutela do Ministério da Saúde, coube ao setor da saúde, por meio da CNA, a elaboração e aprovação no início dos anos de 1950, criando o Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição para o Brasil (PPNAN). Porém, após 10 anos, essa comissão foi substituída pelo 'Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição' (INAN), em 1972, sendo extinto em 1997 (PELIANO, 2010).

Não obstante, quando analisamos os diversos Planos e Programas elaborados desde então, verificamos algumas características comuns. Em todos eles estão destacadas as origens estruturais do problema alimentar e nutricional e a necessidade de mudanças no modelo de desenvolvimento econômico e social do País. Neste sentido, os programas de alimentação, *stricto sensu*, desde o início dos anos de 1950, foram vistos como resposta

emergencial para o problema da fome e desnutrição, que aflige significativa parcela da população. Uma segunda característica importante e presente em todos os Planos é a identificação de um foco central de atuação, com ênfase, inicialmente, na educação alimentar, no pressuposto de que a desnutrição poderia ser significativamente reduzida mediante a difusão do conhecimento das regras básicas de uma alimentação adequada (PELIANO, 2010, p.28).

No período que compreende a década de 1960 as atenções estavam direcionadas para o enriquecimento de produtos alimentícios com o apoio das indústrias de alimentos, a partir da criação dos formulados proteicos de alto valor nutricional. Os argumentos foram contestados pelo ENDEF/1974, que identificou um déficit calórico na alimentação do brasileiro, dada a composição de alimentos presentes na dieta da população. O problema, nesse caso, foram os níveis de consumo em termos quantitativos, ou seja, nesses argumentos o brasileiro não se alimentava mal e sim pouco. Logo, ocorreram fortes rejeições aos programas de educação alimentar em vigor naquele momento, por problemas de acessibilidade aos alimentos de qualidade para toda a população (PELIANO, 2010, p. 28).

O **segundo período**: ocorreu em meados da década de 1970, com a aprovação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), em fevereiro de 1976, nesse momento surgiram mudanças nas concepções dos programas de alimentação. Esse plano é considerado um marco na política de alimentação e nutrição do Brasil. Com o II PRONAN, os direcionamentos foram para a inserção dos alimentos básicos nos programas alimentares, promovendo o apoio aos agricultores familiares, buscando a promoção e o aumento de renda para o setor agrícola com o aumento da produtividade dos domicílios rurais. Assim, foram criados os mercados institucionais, mediante a formalização das compras públicas de alimentos para os programas governamentais de distribuição de

alimentos para merende escolar e grupos materno-infantil em uma única instituição, Companhia Brasileira de Abastecimento Alimentar (COBAL), atualmente, Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) (PELIANO, 2010).

Ainda na década de 1990 foi extinta a Legião Brasileira de Assistência (LBA), na vigência do II PRONAN, foi o momento que a distribuição de alimentos nutricionalmente enriquecidos foram adquiridos diretamente do setor industrial. O INAN foi o único instituto que buscou associar a distribuição de alimentos e o abastecimento alimentar a diferentes espacialidades. Assim, as periferias das grandes cidades foram lembradas e incluídas no programa (Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB) com o apoio à agricultura familiar, por meio do Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda (PROCAB), realizado em parceria com a CONAB (PELIANO, 2010).

No **terceiro período**: as reviravoltas ocorridas nos anos 1990 em decorrência da governança estabelecida pelo Governo Collor, o cenário estabelecido foi de terra arrasada, com a extinção de grande parte dos programas de segurança alimentar e nutricional existentes. Um dos poucos ainda em vigência foi o “Programa da Merenda Escolar”, limitado a um atendimento de somente 30 dias por ano, quando a meta era de 180 dias/ano. Durante alguns meses, entre 1991 e 1992, a CONAB distribuiu cestas de alimentos para cerca de 600 mil famílias do Nordeste vitimadas pela severa seca, por meio do Programa “Gente da Gente”. No âmbito do abastecimento alimentar popular, os programas e ações foram sendo extintos e a CONAB manteve somente a rede SOMAR que perdeu força e foi oficialmente extinta em 1997 (PELIANO, 2010).

Como destaca Peliano (2010) o “Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, entregue ao presidente da República, em abril de 1993, tinha como proposta e princípios, a solidariedade, a parceria e a descentralização. Nesse mesmo plano foi apresentado um

mapeamento das ações de todos os Ministérios, em que se definiam objetivos, mecanismos operacionais e as metas. Tratava-se de um plano ambicioso, que envolvia toda a administração pública federal, porém sem dispor de capacidades de acompanhamento do CONSEA nem do IPEA, que nesse momento funcionavam como instâncias executivas de coordenação e acompanhamento. No período de 1990 e 1999, um contingente de 8,2 milhões de brasileiros saíram da condição de indigentes e outro 10,1 milhões da condição de pobreza. Fica claro que nesse período o principal programa de combate à fome e à pobreza foi a estabilização da moeda, reforçando a importância associada aos ganhos efetivos, ou seja, melhoria de renda da população impacta diretamente na alimentação e segurança alimentar a partir de políticas econômicas efetivas. No tocante, as dificuldades estiveram diretamente associadas a ausência do Estado junto às ações e programas as populações mais carentes, falta de flexibilidade administrativa para atender as demandas sociais da população, baixo entendimento sobre as regionalidades apresentadas no Brasil, dificuldade de monitorar avaliação dos resultados obtidos pelos programas e ações vigentes e a baixa participação e controle social por parte da sociedade (PELIANO, 2010).

Quanto ao **quarto período**: em que pese todos os avanços e fracassos mencionados, o início do século XXI para o Brasil ficou marcado pelo elevado número de pessoas (23 milhões) que ainda não possuem ou acessam renda mínima para garantir uma alimentação adequada. Durante o período das eleições, o presidente Lula assumiu o compromisso com a erradicação da fome no Brasil. Quando eleito, criou e introduziu o programa Fome Zero, vinculado a um Ministério, Grupo de Trabalho Interministerial de acompanhamento e monitoramento das ações e políticas governamentais, além de reconstituir o CONSEA no âmbito do programa mais capacidade de gestão e monitoramento (PELIANO, 2010).

No geral, destacamos a síntese analítica construída por Belik

(2022) durante o “I Curso de Segurança Alimentar e Nutricional nos Municípios em 2022”, em palestra intitulada: **O debate sobre a segurança alimentar em perspectiva histórica no Brasil**. Em resumo, podemos dividir esses quatro períodos entre dois marcos temporais para as políticas públicas alimentares: um primeiro que está diretamente ligado a figura do Josué de Castro e outro sobre a égide do Programa Fome Zero.

O período influenciado por Josué de Castro tem inúmeras contribuições entre elas: a constituição do Serviço Central de Alimentação do IAPI em 1939 (formados por industriários); em 1940 foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), composto por restaurantes e refeitórios para trabalhadores, além de disponibilizar auxílio alimentação para os desempregados, foram criados postos de venda de alimentos subsidiados pelo programa; ainda em 1940 foi constituído o Decreto de Lei do Salário Mínimo; já em 1944 foram criados o Serviço Técnico de Alimentação Nacional e o Instituto de Tecnologia Alimentar, operacionalizados a partir da pasta da indústria e comércio; na década seguinte, em 1954, foi criada a Campanha de Alimentação Escolar a partir dos recursos disponibilizados de doações e da aliança para o progresso; a COBAL foi criada em 1962 e esteve à frente das Leis delegadas ao processo de comercialização direta de alimentos; já o PRONAN foi instituído em 1976; durante os anos de 1980, a CONAB (antiga COBAL e CIBRAZEN) passou a realizar as compras diretas de alimentos, efetuando a distribuição a partir de cestas básicas via instituições (LBA, PAP e PROCAB), nesse mesmo período também foi instituído o Programa do Leite (PNLCC) em 1985; por fim, no início dos anos de 1990 foi constituída a Rede SOMAR (BELIK, 2022).

O segundo marco temporal compreende a base para implementação do Programa Fome Zero e corresponde ao período entre os anos de 1990 até 1996, quando destacamos: a construção do Mapa da Fome pelo IPEA em 1990; outro momento foi a criação

do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) em 1993; no ano seguinte (1994) foi realizada a I Conferência Nacional de SAN; o Conselho da comunidade Solidária em substituição ao CONSEA em 1995; para suprir as demandas relacionadas ao aumento da renda foi criado o Programa de microcrédito vinculado ao FAT, em 1996; porém, o principal e mais importante programa que estimulou transformações associadas a produção, beneficiamento, comercialização de alimentos no Brasil, foi a criação do PRONAF, em 1996. Nesse momento, o Brasil contabilizava o contingente de 32 milhões de pessoas se renda, cerca de 21,5% do total da população. No Brasil contabiliza 32 milhões de pessoas sem renda, cerca de 21,5% do total da população, com disponibilidade calórica ofertada na ordem de 3.280 kcal, quando a recomendação da FAO é de 2.242 kcal (BELIK, 2022).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões sobre as interfaces entre as dinâmicas espaciais e a produção de alimentos podem ser identificadas nas primeiras obras de Josué de Castro. Elas expressam as duas dimensões, a concreta e a simbólica. O seu pioneirismo no tema geografia alimentar remete as questões naturais, sociais, econômicas e políticas que se encontram imbricadas nas relações de poder. Nesse aspecto, suas obras se apresentam como importantes referenciais ao lidar com os aspectos concretos e simbólicos do poder e da produção, beneficiamento e acesso aos alimentos principalmente pelas parcelas mais vulneráveis da população brasileira, especialmente a nordestina.

Ao identificarmos como determinados agrupamentos humanos vivenciam diferentes relações com o espaço ocupado, devemos estabelecer sua permanência numa determinada área de modo contínuo e ininterrupto, demanda compreender a história da qual se participa e se constrói a partir de experiências que ligam o indivíduo ao grupo

e ao respectivo espaço de convivência e uso, nesse caso, analisamos pelo prisma dos alimentos. Como destaca Heidrich (2017), ao fazer referência à ocorrência de três aspectos que se correlacionam envolvendo a noção de “territorialidades humanas”, implicando no surgimento de processos de materialidade e imaterialidade, constituídos pela ocorrência e presença do domínio, da apropriação e do poder. Como indica o sucesso e o colapso dos projetos, ações e práticas espaciais materializadas pelas políticas, projetos e ações ligadas à alimentação e segurança alimentar e nutricional, as quais constituem sociabilidades, simbolismos e imaginários a partir das representações de interesses e dos atores hegemônicos.

Lefebvre (2013) destacou a apropriação do espaço como fator determinante para construção de espaços de poder adaptados para se viver acompanhados pela capacidade de imaginação sobre o que se vive e os usos no próprio lugar. É nessa perspectiva que a ação, ou seja, o *‘contramovimento’* se torna essencial para conceber o território como espaço social e de poder, de produção e comercialização, de enfrentamento, resistência e de tensões entre os diferentes mecanismos de poder, controle e dominação com os atores.

Nesse aspecto, as reflexões que buscam identificar o papel da natureza como vantagem comparativa para o desenvolvimento rural são representadas por segmentos, símbolos e narrativas. Que promovem a formação de preceitos ligados a uma perspectiva dualista conservadora e modernista, atrelada a diferentes “determinismos” em seus aspectos ambiental, social e humano, com o estabelecimento de práticas recorrentes dos atores hegemônicos.

Assim, apontamos para a existência e utilização de relações de poder, seja no nível concreto ou no abstrato, que contribuem para a construção e manutenção de uma homogeneidade social para região Nordeste. Esse processo implica em transformações que vivem e convivem da mesma forma as mazelas nordestinas. Essas relações reforçam os condicionantes estruturais (materiais e ima-

teriais) construídos com o propósito de preservar as desigualdades sociais, as relações coronelistas e clientelistas das elites políticas e agrárias nordestinas. As mesmas relações que viabilizam discursos e narrativas simbólicas, que alimentam o imaginário social e a sociabilidade dos atores sociais. Elas determinam os que acessam políticas alimentares, ou os que produzem alimentos de qualidade para a sociedade, fazendo com que a fome e a miséria retornem a partir de desmonte do aparelhamento do Estado e do desmantelamento das políticas alimentares.

7 REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo, 2ª edição, Editora Hucitec, 2004.

BELIK, W. I Curso de Segurança Alimentar e Nutricional nos Municípios em 2022”, em palestra intitulada: In. **O debate sobre a segurança alimentar em perspectiva histórica no Brasil**, (Material de Palestra/apresentação) 2022.

BOURDIEU, P. Reprodução Proibida: A dimensão simbólica da Dominação Econômica. In: BOURDIEU, P.; FERREIRA, R. L.; LINS, D. **O campo econômico: a dimensão simbólica da dominação**. Campinas, Editora Papirus, 2000.

CASTRO, I. E. **Natureza, Imaginário e a Reinvenção do Nordeste**. Acessado em: observatorigeograficoamericatina. Org.mx, 2001.

CASTRO, I. E. **Imaginário político e a realidade econômica, o “marketing” da seca nordestina**. Nova Economia I, Belo Horizonte, Vol. 21, Novembro 1991.

CASTRO, J. **Geografia da fome: (o dilema brasileiro: pão ou aço)**. Edição 10ª Revisada, Rio de Janeiro, Editora Antares, 1984.

CASTRO, J. **Metabolismo Basal e Clima**. Revista Médica de Pernambuco, número 2, Recife, 1932a.

- CASTRO, J. **Alimentação e Raça**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1936.
- CASTRO, J. **Alimentação à Luz da Geografia Humana**. Rio de Janeiro: Globo, 1937a.
- CASTRO, J. **Condições de Vida nas Classes Operárias do Recife**. Documentário do Nordeste. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1937b, pp. 57-91.
- CASTRO, J. **O ciclo do Caranguejo**. Documentário do Nordeste. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1937b, pp. 25-28.
- CASTRO, J. **A Filosofia dos Tabus**. Rio de Janeiro: Editora Nestlé, 1939a.
- CASTRO, J. **Geografia Humana**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1939b.
- CASTRO, J. **O Problema da Alimentação no Brasil – seu Estudo Fisiológico**. 3. Edição São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1939c.
- CANDIDO, A. **Os parceiros do rio bonito: Estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida**. 11ª Edição, Editora Ouro sobre Azul, Rio de Janeiro, 2010.
- CORRÊA, R. L. **Região e Organização Espacial. São Paulo**, 7ª edição, Editora Ática, 2000.
- FAORO, R. **Os donos do Poder**. Porto Alegre. Ed. Globo, 1976.
- FREYRE, G. **Nordeste**. Editora Global, São Paulo, 1ª edição, 2013.
- FURTADO, C. **Teoria e política do Desenvolvimento econômico**. 7ª ed.; São Paulo, Editora Nacional, 1979.
- _____. **Formação econômica do Brasil**. 34ª ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2007.
- HEIDRICH, A. **Vínculos territoriais – Discussão teórico metodológica para o estudo das territorialidades locais**. Geographia, Niterói, Universidade Federal Fluminense, Vol. 19, nº 39, 2017: jan/abr.
- HOLANDA, S. B. **Visão do Paraíso**. São Paulo, (5) Brasiliense, 1992.
- LEFEBVRE, H. **La producción del espacio**. Madrid: Capitán Swing Libros, 2013.
- MAGALHÃES, R. **Fome: uma (re)leitura de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997. p. 92

MALUF, R. S. (2021). **Decentralized food systems and eating in localities: a multi-scale approach**. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 59(4), e238782. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.238782>

MARTINS, J. S. **Sociologia da fotografia e da imagem**. 2ª ed., 2 reimpressão, São Paulo: Editora Contexto, 2014.

_____. **A sociabilidade do homem simples: cotidiano e história na modernidade anômala**. 3ª Edição, São Paulo: editora Contexto, 2011, p. 173.

MENEZES, D. **O outro Nordeste**. Fortaleza, 3ª edição, Expressão Gráfica e Editora, 2018.

OLIVEIRA, F. **Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião - Sudene, Nordeste – Planejamento e conflitos de classe**. São Paulo, Editora Boitempo, 2014.

_____. **Crítica a razão dualista/ O ornitorrinco**. São Paulo, Editora Boitempo, 2015.

PELIANO, Anna M. M. 2010. Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à pobreza no Brasil **In: Fome Zero: Uma História Brasileira**. Organizadora: Adriana Veiga Aranha – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010. pp. 26-41.

PRADO JR., C. **Histórica Econômica do Brasil**. Brasília, Editora brasiliense, 26ª edição, 1977.

RIBEIRO, R. W. **Seca e Determinismo: a Gênese do discurso do Semiárido Nordestino**. Anuário do Instituto de Geociências – UFRJ, Volume 22, ano 1999, pp. 60-91.

SANTOS, M. **Metamorfoses Do Espaço Habitado, fundamentos Teórico e metodológico da geografia**. Hucitec. São Paulo 1988.

SENADO FEDERAL. Pronunciamento **de Maria do Carmo Alves**. 2001. Acessado em 28 de agosto 2020: <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos/legislativo/plenario/pronunciamentos-de-senadores/info/webservice-de-discursos-de-um-senador>



RELAÇÕES DE GÊNERO E AGRICULTURA FAMILIAR: DISCUSSÕES SOBRE A CONDIÇÃO FEMININA

**Handresha da Rocha Santos
Sandra Andréa Souza Rodrigues
Júnio Andrade Menezes
Hádrian George da Rocha Santos**

1 INTRODUÇÃO

O referido texto surgiu como necessidades de discussão sobre o tema durante os debates do GRUPO DE PESQUISAS SOBRE TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO RURAL (GEPRU) da Universidade Federal de Sergipe liderado pelo Prof. Dr^o José Eloízio da Costa. As provocações geradas durante o decorrer dos encontros e reuniões foram essenciais na leitura e no processo de entendimento sobre a importância e o papel das mulheres rurais nas unidades produtivas em Sergipe, refletindo sobre a importância das políticas públicas, do acesso ao crédito, perspectivas de renda e melhorias nas condições de vida.

2 RELAÇÕES DE GÊNERO

A agricultura familiar, que é sempre reconhecida pela potencialidade na diversificação da produção e nas alternativas para a geração de renda, é sempre lembrada pela importância na geração de empregos e na produção de alimentos, especialmente direcionada para o autoconsumo. Para Carvalho *et all* (2014, p.228):

E não se pode esquecer que a agricultura é um segmento estratégico da economia brasileira. É necessário pensa-la não apenas como uma atividade estrutural de reprodução do capital, pois se trata de uma das atividades mais complexas, em que existem investimentos retorno financeiro e material; além, é claro, dos trabalhadores, pequenos produtores e outros envolvidos. Nessa perspectiva, a construção de dinâmicas e articulações no meio rural aparece no contexto de formulação de políticas que visam criar estratégias para possibilitar a valorização do lugar e fortalecimento dos arranjos a serem construídos visando à autonomia.

O apoio à produção familiar agrícola é muito importante para a dinamização da economia de muitas regiões rurais brasileiras que necessitam de oportunidades para se desenvolver. A partir desse pressuposto, é possível afirmar que a agricultura familiar desempenha um papel fundamental para o crescimento da economia e para a melhoria de vida dos agricultores e que as políticas públicas exercem função importante no seu fortalecimento e valorização.

Sendo assim, esse artigo destaca a condição feminina no trabalho rural no estado de Sergipe e chama a atenção para o desenvolvimento das políticas públicas de incentivo à produção na agricultura familiar, como possibilidade para uma melhoria nas condições de vida das mesmas.

Segundo Abramovay (1998), muito mais que um segmento econômico e social claramente delimitado, a agricultura familiar é definida como um valor. O apoio que recebe vem das consequências que seu desenvolvimento pode propiciar, como as melhores condições de vida, o desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza.

A agricultura familiar é responsável por grande parte da produção de alimentos no Brasil e é o principal fornecedor de alimentos básicos como mandioca, feijão, milho e café, por exemplo. E a

contribuição da mulher nesse âmbito é atuante e importante, contudo, é desvalorizada pela sociedade que persiste na divisão sexual das tarefas, tornando muitas vezes invisíveis as contribuições econômicas, sociais e culturais das mulheres.

Deste modo, acredita-se que as construções sociais de interação das mulheres estão submetidas a bases patriarcais de dominação persistentes. Tal dominação revela injustiças sociais, econômicas e de reconhecimento, algo de suma importância visto que pode transformar a dinâmica das relações entre o ser humano e ambiente.

O termo gênero faz referência a uma criação social do indivíduo masculino e feminino, de modo a estruturar a construção do comportamento social individual, que desde sempre foi construído sobre uma sociedade patriarcal, com base na dominação e no controle por parte do masculino, estando em falta modelos femininos representativos públicos (SANTOS et al, 2006).

É possível identificar que o meio rural se constitui espaço de múltiplas formas de desigualdade social, dentre elas, as desigualdades de gênero, o patriarcado e a divisão sexual do trabalho que se transforma na desvalorização do trabalho agrícola exercido pela mulher e que historicamente ainda vem sendo, perpetuado pela sociedade. O assunto “Gênero” vem sendo debatido na contemporaneidade em vários espaços (acadêmicos, políticos, no âmbito dos movimentos sociais, etc.).

Por muito tempo, as questões relacionadas ao gênero, patriarcado, machismo e as muitas formas de violência e opressão eram tidas como proibidas, sonegadas pelos dogmas penetrados na sociedade que naturalizaram a violência física, psicológica e simbólica, a dominação e exploração da mulher pelo simples fato de ser mulher. Mesmo com os avanços que já foram conquistados, sobretudo no âmbito de algumas políticas de reconhecimento aos direitos da mulher, porém, as desigualdades de gênero ainda se fazem

presentes na realidade do campo. A partir destas discussões, compreende-se que falar sobre gênero é elucidar a construção histórica das desigualdades sociais existentes entre homem e mulher. Porém, as desigualdades estão inseridas nas diferenciações que são ensinadas desde a infância e que são naturalizadas como normais ao cotidiano.

Quaresma (2015) afirma que às mulheres eram conferidos os assuntos privados e reprodutivos, diretamente relacionados à família e a casa, enquanto que o homem se encaixava nos assuntos públicos e produtivos tomando para si a responsabilidade dos bens de serviço do grupo familiar, subordinando mulheres e crianças à sua autoridade. Mesmo assim, facilmente se encontram coincidências com as estruturas familiares atuais, pois as atividades domésticas parecem não quebrar a barreira do tempo, estando sempre relacionadas ao sexo feminino.

Destarte, atividades como produção de alimentos e artesanato atribui a elas alguma renda para ajudar nas despesas da casa, além das atividades já realizadas em campo. Além de não terem direito à terra e acesso a livre comércio, algumas trabalhavam fora como domésticas, por exemplo, sem muitas perspectivas de mudanças no modo de vida.

Com o passar do tempo, as mulheres conseguiram visibilidade e direitos trabalhistas, além de terem a confiança de que todas as atividades desenvolvidas por homens também podem ser desenvolvidas por elas e muitos desses cargos já são ocupados, mas sempre acompanhados por um alto nível de desconfiança. Aliado a isso ainda há a desigualdade salarial.

Quando organizadas, as mulheres percebem a importância de suas atividades produtivas. Na atualidade os movimentos sociais feministas incentivam a romper com a divisão de trabalhos e criam novas formas de reivindicação e organização social. As relações de gênero estão enraizadas numa sociedade ainda patriarcal, de des-

caso político, social e ambiental. As relações machistas não podem ser absorvidas numa construção que prega a harmonia entre seres, espaços e pessoas. As discussões sobre gênero no campo não querem ocupar o lugar dos homens no poder, mas dentro do contexto rural se preocupa em garantir a homens a mulheres direitos a condições iguais de sobrevivência.

Para Abramovay (2000) nessa divisão de trabalho, subestimam-se e desconhecem a presença do trabalho feminino na População Economicamente Ativa (PEA) agrícola, na medida em que grande parte dessas mulheres trabalha ajudando a unidade familiar, sem uma remuneração específica. Os trabalhos considerados ajuda são tipicamente femininos, que, por não serem trocados no mercado, não têm valor por si mesmos, mas contribuem para a produção geral da força do trabalho.

Sendo assim, é pertinente afirmar que na agricultura a divisão sexual do trabalho e as relações entre homens e mulheres não são construídas com base nas características biológicas, mas num modo em que as relações de poder são formadas e isso pode e deve ser transformado. Percebem-se algumas dificuldades enfrentadas pelas mulheres produtoras rurais, que dificultam sua independência financeira e social, como a limitação de crédito para agricultura, capacitação, entre outros fatores que favorecem a invisibilidade das mesmas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO LOCAL E O EMPODERAMENTO FEMININO

A igualdade de gênero é um importante instrumento para que as mulheres possam contribuir com o meio ambiente, com a renda familiar e com o enriquecimento cultural. A igualdade nas oportunidades equilibra as relações entre homens e mulheres nas tomadas de decisões e na construção igualitária de políticas públicas.

Assim, empoderar significa ter competência de tomar decisões para sua vida, escolher suas atividades, ter confiança, ter autonomia. Empoderar homens e mulheres é efetiva para a construção de uma economia justa e igualitária, um ambiente diverso e sustentável para relações democráticas. Deste modo, empoderar mulheres é mais que estabelecer metas de desenvolvimento, é lhes permitir um direito humano.

Uma via importante para desenvolvimento local e melhoria na condição de vida das mulheres rurais é o acesso as políticas públicas. Essas têm como princípio o desenvolvimento, que ocorre a partir da igualdade dos indicadores referentes à qualidade de vida da população, como saneamento básico, saúde, habitação, bem-estar e educação, e nas palavras de Furtado (2004, p.484) o desenvolvimento pode ser descrito como o acesso coletivo ao bem-estar.

O desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, os crescimentos metamorfoseia em desenvolvimento.

O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento e produtividade macroeconômica, mas principalmente o caminho de acesso a formas sociais mais aptas a estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade.

A presença de diversos atores envolvidos nesse processo de desenvolvimento deve elaborar a melhor forma para o desenvolvimento com geração de renda, oportunidades de mercado, além de questões sociais e benefícios.

Para Amartya Sen (2000) o bem estar não precisa ser conquistado exclusivamente a partir de políticas assistencialistas, corren-

do-se o risco de constituir os seus interessados em beneficiários passivos. Mas, ao contrário, “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros” (Sen, 2000, p. 26). Assim, destacam-se a importância das políticas públicas e a participação do Estado no combate às más condições de vida e pobreza.

O desenvolvimento local resulta da potencialização da participação dos beneficiários através de iniciativas comunitárias, promovendo parcerias com o Estado (nos três níveis - municipal, estadual e federal) com empresas privadas.

Assim, para Coelho (1996), as ações e estratégias de desenvolvimento econômico local ocorrem em um espaço que é constituído por uma história local, de desigualdades sociais. A execução de estratégias sobre o esse espaço promove impactos e possibilita a construção de um espaço projetado ou não, mas certamente transformado.

O ponto fundamental das políticas públicas como meio de desenvolvimento refere-se às possibilidades e limites dessas políticas e estratégias. Para isso, reduzir as desigualdades sociais e melhorar as condições de vida das classes trabalhadoras e das pessoas economicamente mais vulneráveis faz-se necessário, bem como melhorar a capacidade em fazer avançar a democracia e possibilitar o direito a melhores condições de vida para todos.

Portanto, a persistência das desigualdades sociais indica a necessidade de formulação de políticas públicas que diminuam os efeitos dessa realidade para população. Essas têm como metas tornar mais equitativas as oportunidades. Assim como, estas também são uma forma de acabar com o clientelismo, as trocas de favores e o famoso jeitinho brasileiro, favorecendo a diminuição da corrupção institucionalizada no setor público.

Destarte, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no que se refere às aquisições de produtos, demonstra enorme re-

levância no processo de desenvolvimento rural, uma vez que essa compra é feita de fornecedores do município ou região, potencializando o desenvolvimento territorial- regional. Os produtos devem participar das licitações, assim como as normas emitidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Na atualidade, a questão da segurança alimentar vem sendo discutida de forma mais clara, principalmente a partir da última década, com a inserção de políticas sociais que priorizaram o combate à fome, erradicação da pobreza e miséria no Brasil. A partir de 2003, iniciou-se um amplo debate social sobre estratégias públicas que promovesse alimentação saudável e as atividades agrárias locais, aproximando a produção e consumo no abastecimento.

Nesse sentido, programa de política pública de alimentação escolar, como o PNAE, exige a compra direta por parte dos estados e municípios de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Aspecto que fortalece a economia local e sobretudo impulsiona, na comunidade escolar, a utilização de alimentos saudáveis. O PNAE tem como propostas a realização de distribuição de renda, o investimento de capital na economia local e o incentivo à produção agrícola de transição agroecológica. Por apresentar um grande potencial de modificação das dinâmicas socioespaciais, é um importante instrumento de desenvolvimento agrário.

O surgimento do programa é da década de 1940, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer alimentação nas escolas públicas. Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio do Programa Suplementar de Alimentação Escolar a ser oferecido pelos governos federal, estadual e municipal (BRASIL/FNDE, 2011).

A partir de junho de 2009, a Lei no 11.947 determinou que pelo menos 30% do valor destinado a alimentação escolar brasileira deveria ser investido na compra direta de produtos da agri-

cultura familiar. Além de favorecer a articulação entre produção e consumo, o controle dos preços, a garantia de mercado, a criação de novos mercados e a inserção do consumo de produtos tradicionais de cada região.

Ao abordar o mercado institucional de alimentos, em seu sentido mais amplo, o setor envolve pelo menos uma das três esferas governamentais (municipal, estadual e federal) em todas as suas operações de compra de alimentos. Neste sentido, o PNAE é um meio de aproximar a produção do consumo, aliando à produção de base familiar com a participação efetiva feminina.

O fomento e fortalecimento da agricultura local e feminina são importantes para que a sociedade possa ter acesso ao alimento de qualidade e com a certeza de origem. Dessa forma, os produtores rurais diversificam a produção e aumenta sua renda. Simultaneamente, o jovem e as mulheres rurais tem a possibilidade de continuar um negócio com boas perspectivas, sendo na atualidade um fator importante para diminuir a migração rural e melhoria nas condições de vida dessas mulheres.

4 O PAPEL DA MULHER E SUA REPRESENTATIVIDADE NA AGRICULTURA FAMILIAR

A agricultura familiar tem um papel importante no contexto socioeconômico brasileiro, promovendo uma melhor oferta de alimento e reduzindo o fluxo migratório para as cidades, já que o maior contingente de mão-de-obra permanece ocupado no campo. As transformações capitalistas no campo promovem a modernização e o produtor familiar passa a produzir para assegurar tanto a subsistência da sua família como também para atender às necessidades de consumo do mercado preservando sua identidade.

Na premissa do trabalho rural, este encontra-se dividido com base no pressuposto de que homens são necessariamente mais ca-

pacitados fisicamente que as mulheres e, portanto, devem ocupar uma posição de liderança e executar os serviços mais “pesados”.

A presença das mulheres rurais na produção agrícola familiar é um fato. Mesmo na invisibilidade, não se pode negar que elas estão ocupando terras, plantando, colhendo, e cultivando o desejo de ter uma terra livre e usufruí-la com seu trabalho. Presentes na casa, no quintal, na roça e na luta pela terra, as mulheres tiveram ainda de lutar pelo direito de serem reconhecidas como trabalhadoras. (ALMEIDA,2014, p.3).

No entanto, de acordo Brumer (2004), a execução das atividades na unidade familiar ocorre na organização da divisão do trabalho em que compete ao homem desenvolver com exclusividade serviços que necessitam de força física que se faz com o uso de maquinário agrícola moderno. As atribuições da mulher perpassa pela pluriatividade em que ela trabalha, que ela incumbe executar as atividades domésticas e as atividades mais rotineiras, ligadas ao serviço agrícola de caráter mais leve, o trato dos animais de pequeno porte, a ordenha das vacas e os cuidados com a horta, o pomar e o jardim.

Contudo, o surgimento de tecnologias que substituem a força braçal no âmbito agrícola muitas dessas atividades podem ser desenvolvidas pelas mulheres em que a execução dessas atividades se tornou prática e com manejo simples. Dessa maneira a mulher passa a assumir um papel cada vez mais relevante na agricultura familiar, proporcionando maior espaço na sua atuação.

Segundo o Censo Agropecuário (IBGE, 2017), idealizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em suas análises constatou-se que as mulheres possuem forte representatividade no es-

paço rural. Segundo, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), o Brasil possui aproximadamente 5,07 milhões de estabelecimentos rurais, sendo que 4,1 milhões são dirigidos por homens e 947 mil por mulheres, ou seja, 19% da representação de todo território brasileiro.

Nesse contexto, em menores proporções, as mulheres são atuantes na gestão dos estabelecimentos em relação a todo o território brasileiro, destacando-se no Nordeste com 56% de participação na agricultura familiar e no centro-oeste é menos atuante com 6% por ser uma região fortalecida pelo agronegócio conduzido pelo regime patriarcal. No entanto, as atividades econômicas desenvolvidas por essas mulheres são classificadas por duas categorias: aquelas que são proprietárias das próprias terras, destacando-se por ser estruturada com insumos que favorecem a pecuária (50%), lavoura temporárias (32%) e lavoura permanente (15%); e mulheres que não são propriedades de terra e por isso, cuja produção é inferior, por possuir um dinâmica de interdependência estrutural.

Diante deste cenário a mulher tem participação nas cooperativas como associadas; as cooperadas organizam-se na busca de insumos para dar condições de modernização da produção agropecuária. A busca por informações técnicas não se limita, somente ao avanço tecnológico, resulta também da assistência técnica e extensão rural (ATER) que foram desenvolvidos em diferentes formatos de parceria com entes públicos governamentais e da sociedade civil, condicionando as políticas públicas para mulheres.

O extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, através da Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas – DPMRQ, desenvolveu um conjunto de políticas para mulheres rurais, visando à ampliação da garantia dos direitos de cidadania e à promoção de sua autonomia através do acesso à documentação, do acesso à terra, à organização produtiva, visando a sua emancipação econômica e a socialização dos trabalhos domésticos e dos cuida-

dos. Tais conquistas foram alcançadas tanto através da incorporação de perspectiva de gênero em diversas políticas e programas, como pela construção de políticas específicas para as mulheres rurais, como o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais – POPMR e o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais- PROINF para Grupos Produtivos de Mulheres cujo propósito é promover a inclusão sócio produtiva das agricultoras familiares e suas organizações observando os princípios do etno desenvolvimento, da sustentabilidade ambiental, da biodiversidade e da economia solidária, de modo a gerar impactos positivos na renda e na qualidade de vida das famílias rurais.

Na agricultura familiar ainda conserva tradições e a mulher sendo submissa e passiva faz com que as mudanças não ocorram na mesma velocidade que a tecnologia proporciona para a mesma igualdade. Conscientizar as mulheres agricultoras do seu real papel e importância na unidade produtiva, fazendo com que os cônjuges e familiares aceitem essa nova realidade é um grande desafio a ser enfrentado pela agricultura familiar, pois esse novo padrão trará perspectiva de melhora nas sucessões, criando mais possibilidade de a agricultura familiar manter-se em plena atividade.

A agricultura familiar na sua premissa propõe o fortalecimento da organização social e produtiva das mulheres rurais, conferindo-lhes autonomia econômica e impondo a busca por mecanismos que reforcem o papel da mulher rural na produção de alimentos saudáveis, beneficiamento e comercialização, com ênfase na ampliação da renda.

5 DIREITO PREVIDENCIÁRIO RURAL FEMININO E A EQUIDADE DE GÊNERO

A sociedade brasileira é estruturada ainda em raízes patriarcais-heteronormativas que dificultam a equidade social entre homens e mulheres que vivenciam no país. A resistência das mulheres e dos movimentos sociais da sociedade civil, proporcionaram a elas, direitos sociais que até então, não eram assegurados de maneira universal às brasileiras. Todavia, a institucionalização da igualdade entre gêneros no acesso aos direitos básicos e meios de sobrevivência digna não ocorre de maneira acessível para todas as mulheres.

A Constituição Federal brasileira de 1988 representa a igualdade institucional de acesso aos direitos sociais e civis para todos os brasileiros, superando as divergências entre homens e mulheres que perpassaram diversos séculos no país. A regulamentação da previdência social rural é um dos marcos de equidade de gênero no Brasil, pois anteriormente não existia um sistema previdenciário rural universal, mas programas que visavam, em sua maioria, trabalhadores homens do agronegócio brasileiro.

Nas décadas anteriores a promulgação da Carta Maior do Brasil, que está vigente nos dias atuais as mulheres dificilmente tinham acesso a benefícios previdenciários, por serem tratadas como dependentes dos maridos e não chefe da unidade familiar produtiva. Fato registrado na lei Complementar Nº 11, De 25 de Maio de 1971, que menciona no artigo 4º, parágrafo único que “não será devida a aposentadoria a mais de um componente da unidade familiar, cabendo apenas o benefício ao respectivo chefe ou arrimo”. Deste modo, no contexto que a sociedade brasileira vivenciava na época, as mulheres na faixa etária idosa ficavam à mercê da renda do esposo ou sem qualquer segurança alimentar e financeira.

A previdência marca o processo transitório entre a segregação-inferiorização das mulheres e a conquista da universalização

dos direitos sociais-femininos no país. A previdência liberta as mulheres das âncoras impostas pela sociedade machista brasileira, isto é, contribui com renda mínima para sobrevivência e encoraja as mesmas, a buscarem meios de sobrevivência sem a dependência unilateral dos homens. Neste contexto, a continuidade na reprodução social e produtiva agrícola no espaço rural brasileiro das pequenas agricultoras familiares acontece e contribui, deste modo para a permanência de futuras gerações.

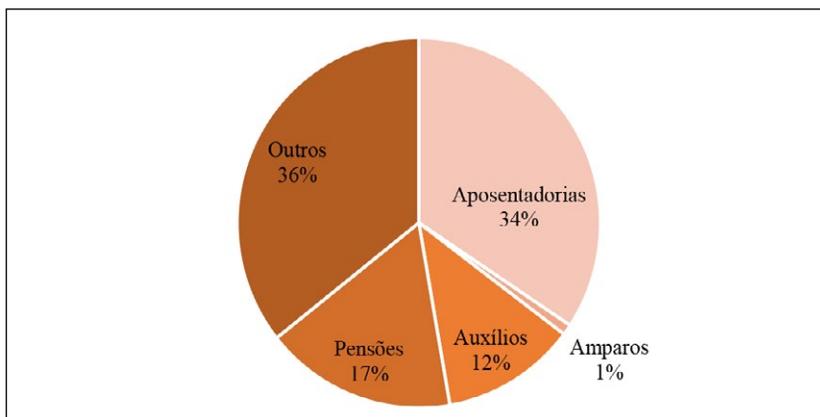
Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) em 2021, a população brasileira está em torno de pouco mais de 213 milhões de habitantes, deste total, mais de 109 milhões devam ser de mulheres. Fato que destaca as mulheres como a maior parcela da população brasileira, cabendo ao Estado, executar planejamentos e políticas públicas heterogêneas eficientes que proporcionem a elas: inclusão, proteção, fortalecimento e qualidade de vida na sociedade.

Em um contexto em que as mulheres são dependentes de maneira psicossocial dos homens, é possível encontrar uma realidade de ruptura na identidade e nas oportunidades que elas poderiam vivenciar. A condição de reprodutora e cuidadora do lar não deve ser vista como privilégio e uma tarefa exclusivamente criada para elas, pois, quando essas relações são forçadas a serem mantidas pelas mulheres brasileiras, é fortalecido um cenário de sufocamento das liberdades femininas no país, ou seja, rompe-se o direito de escolha delas, as relações de marginalização acontecem, violência mental e física passam a ser constantes nos lares ou/e em espaços públicos no Brasil.

A previdência rural fortalece a independência socioeconômica das mulheres, sendo essas responsáveis por transformar sua vida e a dos demais membros da família. No Gráfico 1, é possível identificar as concessões dos benefícios vinculados a previdência rural para as pequenas agricultoras familiares que vivenciam o espaço

rural do país. O maior destaque é para os benefícios considerados outros que totalizam 36% das concessões. Nesta classificação está o salário maternidade que representou a maior concessão anual de benefícios para as mulheres, correspondendo a quase 400 mil novos benefícios para as mulheres que estavam no espaço rural.

Gráfico 1: Benefícios concedidos para a população feminina rural em 2020



Fonte: Elaborado pelos autores (2021), a partir de dados do Instituto Nacional de Seguro Social

As aposentadorias rurais somaram 34% das concessões em 2020, fruto, em sua maioria, das aposentadorias por idade rural em que as mulheres adquirem esse direito aos 55 anos (Gráfico 1). Essa conjuntura demonstra o avanço institucional e social que a previdência rural tem proporcionada em cada pequena agricultura familiar deste país, sendo em muitos casos, a chefe da unidade produtiva e responsável por compartilhar o aprendizado e as tarefas agrícolas nas propriedades.

Os demais benefícios que foram concedidos as mulheres que estavam no espaço rural do país foram: pensões que correspondeu a 17%, os auxílios com 12% e amparos sociais com 1%. Esse cenário demonstrado no gráfico 1, é fruto da inserção das pequenas agricultoras familiares no sistema de proteção previdenciária

de maneira universal e que considera as particularidades que as mulheres vivenciam diariamente nas relações que perpassam na sociedade brasileira.

A melhoria qualitativa nas vidas das pequenas agricultoras familiares com a concessão dos benefícios é perceptível. A renda oriunda dos benefícios fortalece a sua identidade, liberdade e proporciona melhorias para seus entes familiares. A participação feminina na sociedade brasileira é mais de 50% da sociedade, no espaço rural essa realidade não diverge muito.

As mulheres correspondem ao percentual de destaque nos benefícios da previdência brasileira em 2020, cabendo destacar que não são números, são mulheres que se empoderaram e compartilham essa conjuntura na movimentação das economias locais, estimula os desenvolvimentos social e econômico em suas localidades. Deste modo, a previdência influencia indiretamente toda as relações sociais que perpassam a sociedade brasileira.

Essa realidade social do espaço rural sergipano não difere muito da escala nacional. As mulheres vivenciam diversos entraves socioeconômicos, sendo a previdência uma das válvulas institucionais que permite as mulheres um escape na recuperação da saúde física, mental e financeira no estado.

O fortalecimento da agricultura familiar em pequenas propriedades rurais em Sergipe perpassa por recursos financeiros oriundo da previdência social rural, pois além das questões de segurança alimentar e socioeconômica, a previdência estimula diretamente ou indiretamente que esses sujeitos realizem melhorias nas propriedades e conseqüentemente na produção agrícola.

6 BREVES CONSIDERAÇÕES

A luta da mulher pelo reconhecimento de seus direitos como trabalhadora perpassa por todas as esferas (social, política, cultu-

ral e, sobretudo, familiar) e somente através do seu auto reconhecimento e de sua participação nos diversos espaços, será possível romper com a lógica histórica que permeia as desigualdades de gênero e de desvalorização do seu trabalho no meio rural e nos demais espaços.

Neste sentido, as questões intrínsecas a gênero são complexas e no que confere aos diversos aspectos da vida de mulheres trabalhadoras rurais, a mulher vem buscando romper com as desigualdades de gênero, demonstrando o protagonismo, a luta e resistência na agricultura familiar. Assim destaca-se a importância dos programas de políticas públicas como meio de acesso a renda e perspectivas de melhoria nas condições de vida das mulheres rurais.

O reconhecimento dos direitos das agricultoras familiares não é suficiente, pois se faz urgente que o Estado crie políticas educativas que visem à igualdade de gênero no Brasil e o acesso das mulheres a financiamentos, programas assistenciais, creches próximas de suas residências, segurança alimentar e a definição de parcela significativa dos programas de comercialização, sejam destinadas as pequenas agricultoras familiares.

A previdência perpassa por uma ferramenteira estatal de inclusão das mulheres na sociedade de maneira livre, sem rótulos e independente de relações machistas. Todavia, diversas outras medidas devem caminhar em conjunto com a previdência, ou seja, renda não contribui de maneira ultracentralizada para a ruptura de paradigmas patriarcais, pois a educação libertadora e medidas que demonstram afeto as mulheres e não o contrário contribuem para uma sociedade brasileira mais justa e democrática entre os gêneros.

7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J.A.T.; NORONHA C.R.B.; BRITO, E.R.P.; FARIAS, A.R.B.; ANDRADE, H.M.L.S. A invisibilidade parcial do trabalho feminino no campo das atividades produtivas. Recife PE, p.1-11, 2014

ALVAREZ, S. **Neoliberalismo e as trajetórias dos feminismos latino-americanos. Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres.** São Paulo: SOF Sempreviva Organização Feminista. p. 25, 2014.

ABRAMOVAY, Miriam; SILVA, Rocicleide da. **As relações de gênero na Confederação Nacional de Trabalhadores Rurais (CONTAG).** In: ROCHA, Maria Isabel Baltar (Org.) Trabalho de Gênero: mudanças, persistências e desafios. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 347-375.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão.** São Paulo: Hucitec, 1998. 275 p

BRASIL/FNDE, 2011. <http://www.fnde.gov.br/...do.../2349-guia-pnld-2011---anos-finais-do-ensino-fundamental> acessado em maio de 2021

BRASIL. **Lei Complementar Nº 11, de 25 de Maio De 1971 - Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências.** Diário Oficial da União - Seção 1 - 26/5/1971, Página 3969;

BRUMER, A. Gênero e Agricultura: A situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 205-227, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21699.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2016.

CARVALHO, Diana Mendonça de; Alcantara, Fernanda Viana; Costa, José Eloízio (organizadores) **Experiências e Reflexões Sobre o Desenvolvimento Rural e Regional Realidades do Nordeste Brasileiro.** Aracaju: Editora Diário Oficial do Estado de Sergipe-EDISE, 2014, 506 p

COELHO, Franklin D. **Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local.** In: FONTES, Ângelo; COELHO, Franklin Dias (org). Desenvolvimento econômico local: Temas e abordagens. Rio de Janeiro: IBAM/SERE/FES, 1996.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Censo Agropecuário 2006. Disponível em Acesso em: Junho, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL. **Lei de acesso a informação**. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>.

FURTADO, Celso (2004) **“Os desafios da nova geração”**. Revista de Economia Política 24: 483-486. Discurso na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, URFJ, 2004.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MAIA, C.; LOPES, M. F. **As desigualdades de gênero no contexto do desenvolvimento humano**. Unimontes Científica. Montes Claros, v. 1, n. 1. 2001. Disponível em: Acessado em: Julho, 2016

QUARESMA, A. P. **Mulheres e quintais agroflorestais: A “ajuda invisível” aos olhos que garante a reprodução da agricultura familiar camponesa amazônica**. Coletânea sobre estudos rurais e gênero. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília. 4.ed., 2015.

SANTOS, Handresha da Rocha. RODRIGUES, Sandra Andréa Souza. COSTA, José Eloízio da. **A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO GERAÇÃO DE RENDA PARA AS MULHERES DO MEIO RURAL: um estudo de caso das mangabeiras em Japaratuba/SE**. Geografia agrária [recurso eletrônico] / Organizador Gustavo Henrique Cepolini Ferreira. – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2019. <https://www.atenaeditora.com.br> > post-artigo acessado em agosto de 2021

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000

II POLÍTICAS PÚBLICAS EM FOCO





DIAGNÓSTICO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DAS APPS DE BORDA NA SUB-BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO CAVEIRA, EM CAETANOS – BAHIA, BRASIL: BASES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS AO ORDENAMENTO TERRITORIAL

**Jaqueline Chaves Lopes
Artur José Pires Veiga
Daniela Andrade Monteiro Veiga
Espedito Maia Lima**

INTRODUÇÃO

A acelerada expansão agrícola, com utilização significativa dos recursos naturais, sobretudo, dos mananciais hídricos, para suprir a demanda crescente imposta pelas atividades produtivas, o que remete a necessidade de planejamento e gerenciamento do território, para que não extrapole a capacidade de suporte dos ambientes naturais.

A utilização de forma desordenada dos recursos naturais, sem o devido planejamento, tem ocasionado impactos nos sistemas ambientais, principalmente nas Áreas de Preservação Permanente (APP), com supressão das vegetações nativas, sobretudo, as das matas ciliares.

Em relação à exploração dos recursos hídricos, Kobiyama, Minella e Fabris, destacam que,

O crescimento da população mundial, o aumento na expectativa de vida e a tendência à padronização do consu-

mo têm aumentado indiscriminadamente a utilização dos recursos naturais. O consumo desenfreado dos recursos do planeta compromete a qualidade de vida e a sobrevivência das futuras gerações. Isto porque as técnicas hoje empregadas na exploração destes recursos, não são adequadas à manutenção do meio ambiente (KOBIYAMA; MINELLA; FABRIS, 2001, p. 10).

As sociedades humanas perceberam a relação desarmoniosa com a natureza, com desequilíbrio nos sistemas ambientais, com princípios de degradação ambiental e de ameaça aos grupamentos sociais. Assim, na metade do século XX, surge a necessidade de discutir com urgência as questões relacionadas ao meio ambiente, devido à alta demanda de utilização e da escassez dos recursos naturais. Na década de 1960, vários cidadãos do mundo organizaram movimento ecológico a favor da conservação do meio ambiente, e em 1965, na Conferência da Educação na universidade da Grã Bretanha a Keele, foi utilizado o termo “Educação Ambiental”. No mesmo ano, o Congresso Nacional do Brasil aprova o primeiro Código Florestal, que visa a conservação dos “habitats”, vindo a contribuir com as discussões sobre o meio ambiente.

É importante destacar que para mitigar os impactos provocados pelo uso e ocupação dos recursos naturais de forma desordenada sem preocupação com as questões ambientais, foi criado um importante aparato legal, resoluções e decretos, que estabelecem critérios e regras quanto à conservação/preservação do meio ambiente.

A lei de nº 6.939/81, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, estabeleceu uma preocupação com o meio ambiente e os danos causados a este. Na constituição de 1988 o meio ambiente ainda não era motivo de grandes preocupações para os brasileiros. No entanto, foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, por meio de mecanismos para a proteção e controle.

A Resolução nº 306/2002 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) destaca o conceito de meio ambiente como um “conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 2002).

Lima (2018), dialogando com Santos (2006), salienta que, na relação com a natureza o ser humano deixa de se comportar como um animal e se torna um ser social. A partir deste modo de vida, a natureza começa a ser transformada por esse ser social, para suprir às suas necessidades diárias, transformando o espaço geográfico.

A sociedade modela a paisagem a partir das suas necessidades, havendo inúmeras implicações na relação sociedade-natureza. Bertrand (1972) destaca a paisagem na abordagem geossistêmica como “o resultado da combinação dinâmica, portanto instável, de elementos físicos, biológicos e antrópicos que, reagindo dialeticamente uns sobre os outros, fazem da paisagem um conjunto único e indissociável, em perpétua evolução”. Sendo assim, a paisagem não é uma simples adição de componentes geográficos dispersos no tempo e espaço, mas um elo entre esses componentes como a ação antrópica, cobertura vegetal, do solo, relevo, entre outras variáveis.

O meio ambiente nada mais é do que o palco das relações sociais, composto por leis, interações tanto químicas, físicas, biológicas, urbanísticas, cultural quanto social. Nesta linha, Lemos destaca, que,

O meio ambiente é o local onde agrega todo o espaço vivente, é o palco onde acontece todo o tipo de relação, seja de qualquer sociedade ou civilização. Mesmo em locais onde, superficialmente, pode-se afirmar “Não existe meio ambiente aqui, já fora todo devastado” é um meio ambiente (LEMOS, 2015, p. 6).

Barros ao tratar sobre o meio ambiente, define-o como:

Um conjunto de todo o patrimônio natural ou físico (água, ar, solo, energia, fauna, flora), artificial (edificações, equipamentos e alterações produzidas pelo homem) e cultural (costumes, leis, religião, criação artística, linguagem, conhecimentos) que possibilite o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (BARROS, 2017, p. 15).

O ser humano depende do meio ambiente com os recursos naturais para sua sobrevivência, por outro lado, a natureza se encontra integrada aos sistemas humanos e necessita da manutenção de seu equilíbrio, como habitat para todos os seres vivos. Nesta perspectiva, Macedo e Veiga (2018), salientam a necessidade de compreender o que vem ocorrendo na relação do ser humano com a natureza, e que para isso,

A análise ambiental é uma ferramenta fundamental para avaliação dos problemas oriundos da relação do ser humano com a natureza. A partir dos conhecimentos obtidos, o planejamento ambiental pode ser elaborado, mas, não apenas visando elucidar problemas econômicos, mas sim, integrando o meio ambiente com questões de equidade social, com base na cultura regional e buscando pela melhor qualidade de vida da população (MACEDO; VEIGA, 2018, p. 47).

Uma bacia hidrográfica é a principal unidade para os estudos ambientais dos recursos hídricos. Dessa maneira, para adotar a bacia hidrográfica como uma unidade de planejamento e gestão é importante conhecer as características regionais para que essas ações sejam sustentáveis e eficientes, dando visibilidade aos resultados das pesquisas realizadas.

Pires, Santos e Del Prette (2002) definem as bacias hidrográficas a partir do componente hidrológico, considerando que,

[...] estas envolvem explicitamente ao conjunto de terras drenadas por um corpo d'água principal e seus afluentes e representa a unidade mais apropriada para o estudo qualitativo e quantitativo do recurso água e dos fluxos de sedimentos e nutrientes. Embora tecnicamente o conceito implícito no termo seja preciso, podem existir variações no foco principal, conforme a percepção dos técnicos que utilizam em seus estudos [...] (PIRES, SANTOS; DEL PRETTE, 2002, p. 17).

De acordo com Teodoto *et al* (2007, p. 138), as bacias hidrográficas “são áreas de drenagem dos tributários do curso d'água principal”, e que em seus estudos, pode ser compartimentada de acordo com o tamanho das áreas, constituindo nas microbacias e sub-bacia, delimitada a partir de diferentes formas e tamanhos de medidas, como metros, hectares, etc.

Para a BRASIL (2014), a utilização da bacia hidrográfica como uma unidade espacial foi aprovada na Lei Federal e implementada no Decreto 94.076/1987 (BRASIL, 1987), conhecido como o Programa Nacional de Microbacia Hidrográfica, com o propósito da conservação e manejo dessas áreas, com a finalidade de manter a produtividade agrícola em desenvolvimento. Todavia, em 1990 a discussão ambiental vem à tona na Lei 9.433/1997 (BRASIL, 1997), da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei das Águas), no inciso V do Art. 1º destacando que “a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos”.

O modo como o ser humano vem utilizando o solo para agricultura se acentuou na primeira Revolução Industrial no final do século XVIII, refletindo na apropriação dos recursos naturais e nos ecossistemas. Para Bomfim, Silva e Veiga, (2021, p. 1295) “o uso e ocupação do solo em áreas de bacias hidrográficas, é um exemplo claro dessa apropriação, uma vez que essas áreas vêm assumindo

inúmeras funcionalidades se associando muito mais a função socio-econômica”, esquecendo do foco principal que é o ambiental.

O uso e a ocupação da terra nas bacias hidrográficas foram se sucedendo de forma desordenada, sem planejamento e controle, com derivações adversas como: processos de assoreamento, erosão, inundação, degradação, entre outros. Sendo assim, para o planejamento e gestão de uma bacia hidrográfica, faz-se necessário conhecer a situação em que se encontra nas suas condições e características regionais. Dessa forma, Macedo e Veiga destacam que,

A análise do estudo do uso e ocupação do solo de uma região é de extrema importância para a gestão de uma bacia ou microbacia hidrográfica, pois, os impactos causados no meio ambiente afetam como um todo o sistema, produzindo efeitos diretos e indiretos sobre o recurso hídrico. A análise da ocupação do solo é de grande valia para determinar como o espaço vem sendo ocupado e a partir dessa informação desenvolver estratégias para melhorar a utilização deste espaço (MACEDO; VEIGA, 2018, p. 48).

As avaliações das situações em que se encontram o uso e ocupação da terra em bacias hidrográficas são de extrema necessidade e importância para sua gestão e planejamento, tendo em conta que o manejo do solo de forma errônea nestas áreas podem refletir no seu desempenho, podendo causar danos ambientais irreparáveis aos recursos hídricos.

Quanto ao planejamento e gestão de bacias hidrográficas com a atenção voltada ao equilíbrio ambiental, Machado considera que:

Os estudos de uso e ocupação do solo, seu planejamento e gerenciamento, tendem, atualmente, a atribuir maior importância à variável “ambiental”, ou seja, tem-se mais clara a ideia de que não se deve (e não se pode) considerar, unicamente, as aspirações, necessidades ou vontades da sociedade, mas, igualmente, as possibilidades, poten-

cialidades e mesmo as limitações do meio, (MACHADO, 1999, p. 124-125).

Em contrapartida, o uso intensivo do solo por determinadas atividades, como a agrícola e/ou pecuária, pode acarretar a eliminação total ou parcial da vegetação nativa das APPs, podendo contribuir para o desencadeamento dos processos erosivos nos solos. Destaca-se a função ecológica das APPs de bordas de cursos d'água no controle da erosão, regularidade no suprimento de água e diminuição da taxa de evaporação direta. Essas áreas estão protegidas pelo Código Florestal Brasileiro, necessitando de políticas públicas em parceria com os produtores rurais para a sua restauração, nos casos da existência de espaços já degradados.

Zanata *et al*, tratando sobre o conceito e funções das Áreas de Preservação Permanente (APP) consideram que:

[...] são definidas como áreas localizadas ao redor das nascentes e cursos d'água, que têm função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas (ZANATA *et al*, 2012, p. 1263).

Percebe-se a importância de analisar o uso e ocupação do solo em bacias hidrográficas, para compreensão da organização do espaço, com contribuição para o planejamento, com vista ao seu equilíbrio, sem extrapolar a capacidade de suporte, e/ou mesmo indicar as áreas que necessitam de recuperação, sobretudo, as APPs em estágio de degradação.

Esses pressupostos alicerçam a importância de se conhecer as condições em que se encontram o uso e cobertura da terra nas bordas de cursos d'água da sub-bacia hidrográfica do rio Caveira no município de Caetanos/Bahia.

Os estudos e análises foram realizados com auxílio do Sistema de Informações Geográficas (SIG) e do Sensoriamento Remoto, cujos dados detalhados foram correlacionados as Áreas de Preservação Permanentes (APPs), como subsidio ao planejamento e gestão da referida área.

2 DISCUTINDO OS CAMINHOS METODOLÓGICOS DO DIAGNÓSTICO

A área de estudo foi definida com o recorte espacial do município de Caetanos, compreendendo parte da sub-bacia hidrográfica do rio Caveira. O referido rio nasce em José Gonçalves distrito do município de Vitória da Conquista, perpassa pelo município de Anagé, adentra o município de Caetanos, vindo a desaguar no rio das Contas, entre os municípios de Mirantes e Contendas do Sincorá (Mapa 1).

De acordo com a SEI (2013), o município de Caetanos está inserido na mesorregião do Centro Sul Baiano, com uma área total de 767,146 km² (IBGE, 2021). As coordenadas geográficas referenciais da sede do município são 14º 20' 15" latitude sul e 40º 54' 31" longitude oeste.

Na classificação climática de Thornthwaite, a tipologia do município de Caetanos é de semiárido, com temperaturas médias anuais de 23,4°C e pluviosidade anual de 542 mm, com período chuvoso concentrado entre os meses de novembro a março (SEI, 2013). O relevo do município compreende por Patamares do Médio de Rio de Contas e Pediplano Sertanejo. A estrutura geológica se caracteriza pela ocorrência de compostos Graníticos, Conglomerados/Brechas, Anfibolitos, Filitos, Metassiltitos, Metarenitos e Micaxistos, com presença dos solos Luvissolos, Cambissolos e Latossolos.

O caminho metodológico envolveu um estudo quantitativo e qualitativo, com levantamentos de dados primários e secundários, mediante revisões bibliográficas, bases cartográficas e análises de

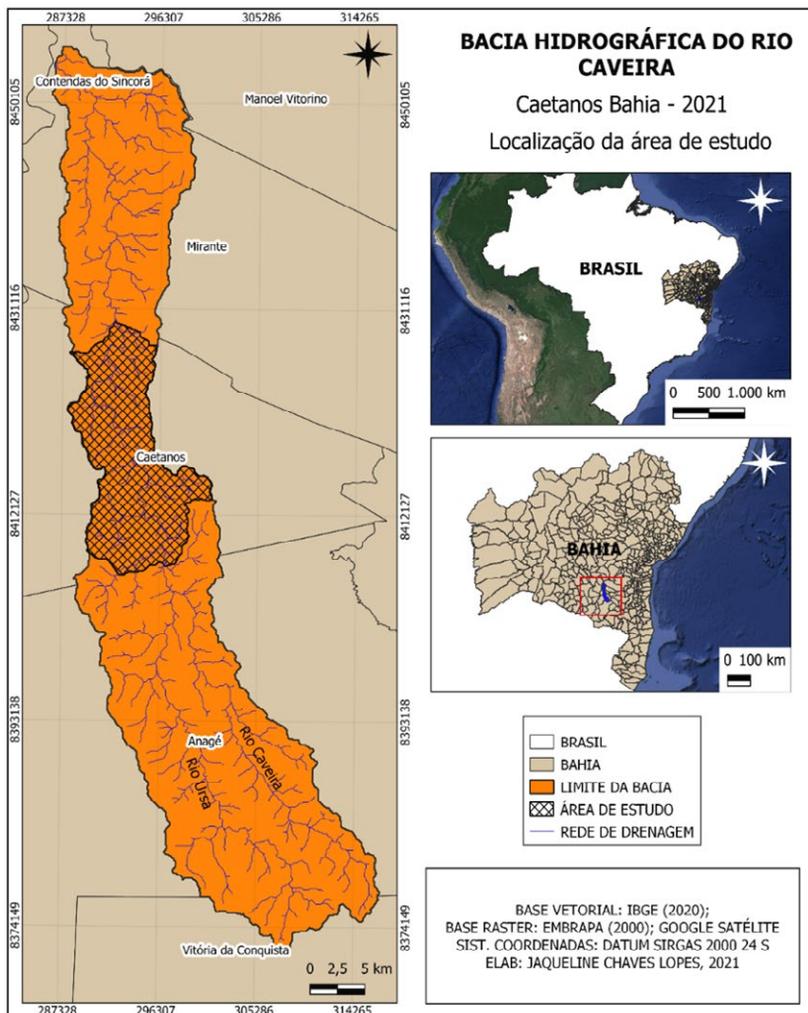
dados orbitais de sensores remotos, com procedimentos digitais realizados com uso de geoprocessamento, permitindo uma análise do meio físico e da cobertura da terra, correlacionados com as APPs de borda.

Foram efetuados levantamentos e análises das características da bacia hidrográfica do rio Caveira em Caetanos - Bahia, com a utilização do Sistema de Informações Geográficas – SIG com o software Qgis 3.16, que é um sistema livre e aberto, onde foram executados todo o processo digital das imagens, produção dos mapas temáticos de uso do solo, modelagem digital do terreno, mapas de hipsometria, declividade, delimitação da bacia hidrográfica, da sub-bacia, entre vários outros.

Para a delimitação da bacia hidrográfica do rio Caveira foi utilizado a base cartográfica do Estado da Bahia, disponível no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (www.ibge.gov.br), com montagem do banco de dados no QGis, com operações de importação de arquivos digitais, sendo utilizado nesta etapa apenas os municípios que compõem a bacia hidrográfica, logo, foi dissolvida a área dos municípios ficando apenas um polígono dessas áreas analisadas.

Para elaboração do mapa de localização, foi utilizado a base cartográfica da bacia e da sub-bacia hidrográfica que foram delimitadas em vetor, bases do Brasil e Bahia extraídas do site do IBGE de 2020.

Mapa 1: Trecho da bacia hidrográfica do rio Caveira em Caetanos/BA - 2021



Fonte: Elaborado por Jaqueline Chaves Lopes

Foram utilizadas 6 cenas das imagens de radar, disponíveis no *site* da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), da missão espacial da NASA, do programa espacial conhecido como *Shuttle Radar Topography Mission (SRTM)*, do ano de 2000, cujas cenas correspon-

tes as quadrículas de 1:250.000 do IBGE, com as nomenclaturas: SD – 24 – V – C, SD – 24 – V – D, SD – 24 – Y – A, SD – 24 – Y – B, SD – 24 – Y – C, SD – 24 – Y – D, com grid de 92 metros. Nesta atividade foi produzido um mosaico das imagens, com dados do *Datum* WGS84, convertido para projeção UTM, *Datum* SIRGAS2000.

Para a delimitação da sub-bacia foram geradas as curvas de nível no Qgis, sendo utilizado nesta operação apenas a imagem SRTM correspondente da carta SD – 24 – Y – A. Com isso, elaborou-se o recorte para a camada do município de Caetanos.

A rede de drenagem da sub-bacia, foi gerada automaticamente no sistema, com o recorte da poligonal, incluindo os cálculos das áreas, hierarquia, rede hidrográfica, etc. Após a delimitação da sub-bacia hidrográfica, foi elaborado o mapa de hierarquia fluvial com a classificação das ordens dos rios de acordo a classificação de Strahler (1952).

Com a imagem SRTM foi feito o mapa de hipsometria, com o sombreamento, para o destaque da referida área. Em seguida foi realizada a associação com as cores em que foi usada a operação de *elevation* e organização da legenda, como uma classificação de altitude que variou de 357 a 675 metros, com uma diferença de 53 metros para cada classe.

Para a declividade foi utilizada a mesma imagem SRTM, com seis classes, sendo utilizado como critério a classificação de acordo a EMBRAPA (1979), onde foi possível verificar as tipologias dos relevos que variaram de planos a montanhoso.

Para a produção dos mapas de classificação supervisionada do uso e ocupação do solo na sub-bacia hidrográfica do rio Caveira bem como no das APPs em *buffer*, foram utilizadas a delimitação da sub-bacia extraída do SRTM, e os dados extraídos do site do MapBioma referente ao ano de 2020, cujas informações foram classificadas em 8 tipos que são: Formação florestal, Formação savânica, Formação campestre, Pastagem, Mosaico de agricultura e pastagem, Área urbana, Outras áreas não vegetadas e Rio, lago e oceano.

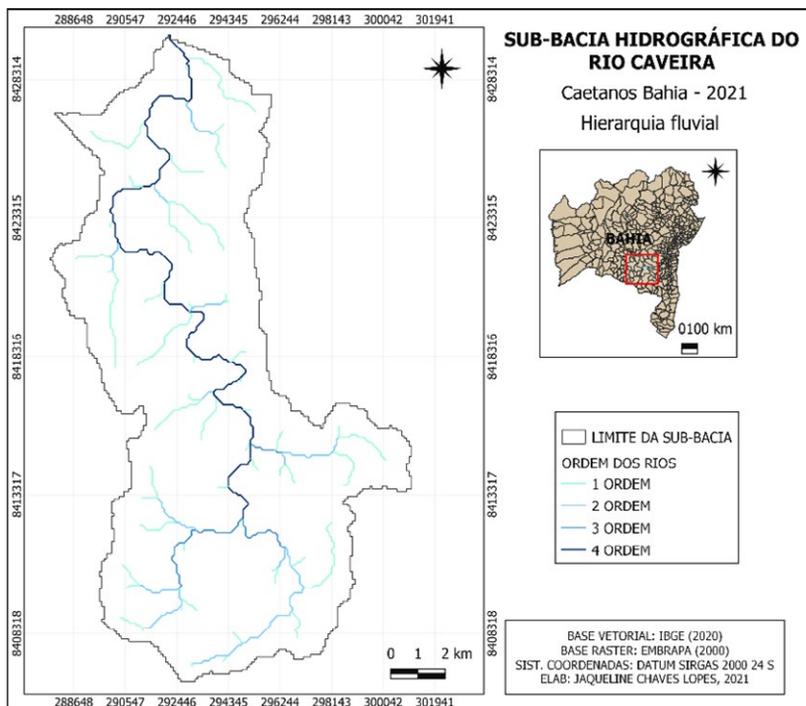
E por fim, o mapa das APPs, que corresponde às áreas da mata ciliar, foi confeccionado a partir das normas estabelecidas no Código Florestal para áreas de APPs de bordas de cursos d'água, onde os rios com até 10 metros de largura devem ter uma área de proteção de 30 metros em cada margem, sendo utilizado este parâmetro para a realidade da sub-bacia estudada. Logo, foi feito o processo de delimitação das APP (mata ciliar) através da operação de *buffer*, a partir da distância das linhas poligonais de toda a rede hidrográfica, para posterior cruzamento com o mapa da cobertura da terra.

Os cálculos das áreas foram realizados no QGis, com dados elaborados em tabela, onde mostra as informações em km². Para o cálculo das áreas em relação aos percentuais (%) e sua correlação com o mapa do uso e ocupação do solo, os dados foram organizados em forma de tabela no programa Excel, onde foram realizadas as análises estatísticas.

3 CENÁRIO AMBIENTAL DA SUB-BACIA DO RIO CAVEIRA EM CAETANOS

A sub-bacia do rio Caveira inserida no município de Caetanos - Bahia, possui aproximadamente 160,8 km² de área, com comprimento do curso principal de 36,3 km². A rede hidrográfica de toda a bacia tem comprimento linear do seu curso principal de 119,6 km e área de 911,8 km². Nasce no município de Vitória da Conquista e deságua no Rio de Contas, nos municípios de Mirante e Contendas do Sincorá (Mapa 2).

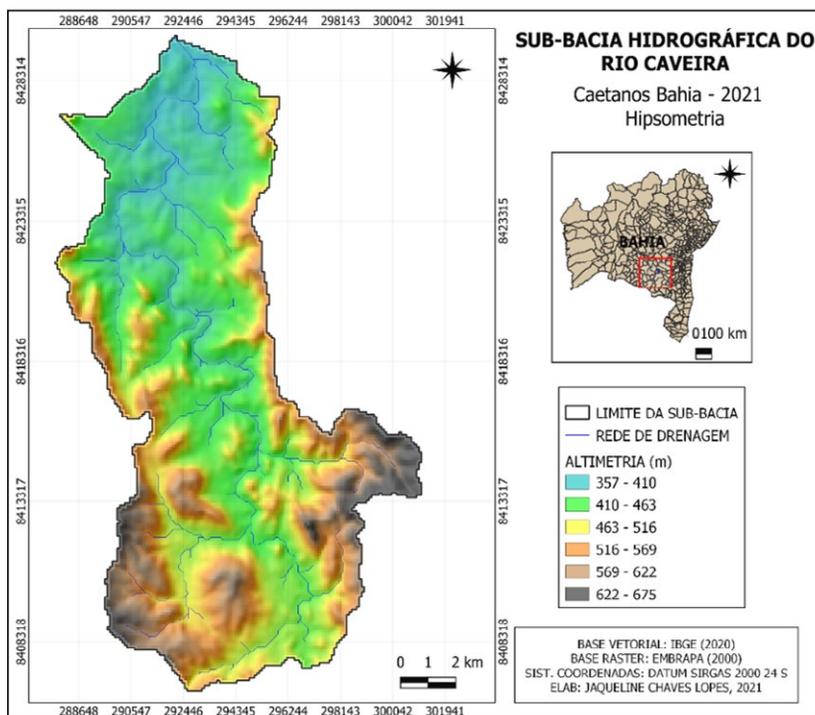
Mapa 2 - Hierarquia fluvial no trecho da bacia hidrográfica do rio Caveira em Caetanos/BA - 2021



Fonte: Elaborado por Jaqueline Chaves Lopes

O padrão de drenagem do rio Caveira de acordo com Christofolletti (1980) é dendrítico, com hierarquia, na classificação de Strahler (1952) que alcança até a 4ª ordem, com 25%, enquanto que, as predominâncias são dos tributários de 1º ordem representando 47%. Para as classes de 2º ordem, o percentual encontrado foi de 20%, enquanto os de 3º chegam a 8%.

Na análise do relevo, Christofolletti (1980, p. 117), salienta a necessidade de se levar em conta o estudo da hipsometria e as interações existentes entre as unidades horizontais de uma determinada área em consonância com a distribuição das suas faixas de altitude. Para isso, foi gerado o mapa de hipsometria da sub-bacia (Mapa 3).

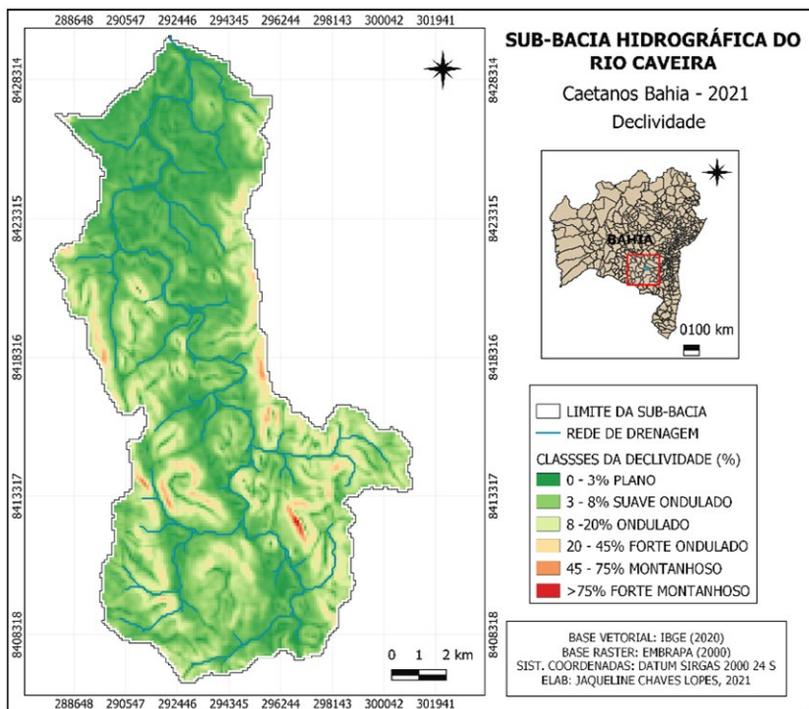
Mapa 3: Hipsometria da sub-bacia hidrográfica do rio Caveira - Caetanos - BA - 2021

Fonte: Elaborado por Jaqueline Chaves Lopes

A hipsometria da sub-bacia varia de 357 a 675 metros, sendo que no centro e no sul da sub-bacia há presença de altitudes que variaram de 410 a 463 metros, ao norte há manchas variando de 365 a 410 metros, no leste-oeste as cotas variam entre as duas classes de 463-516 e de 516-569 m, já na região sudeste e noroeste há a presença das maiores altitudes, variando de 569 a 675 metros. Todavia, as altimetrias predominantes na sub-bacia são das cotas que variam de 410 a 463 metros.

No estudo da topografia da sub-bacia foi possível verificar com mais detalhe as condições da declividade e das suas relações com as potencialidades e limitações do uso do solo da área de estudo (Mapa 4).

Mapa 4 - Declividade da sub-bacia hidrográfica do rio Caveira em Caetanos-BA - 2021



Fonte: Elaborado por Jaqueline Chaves Lopes

A declividade foi classificada em 6 classes, onde foi possível verificar que a predominância foi da classe de 0 a 3%. Todavia, na sub-bacia merecem destaques as classes de forte ondulado e forte montanhoso acima de 75% de declividade, que se apresentam como áreas de forte fragilidade ambiental.

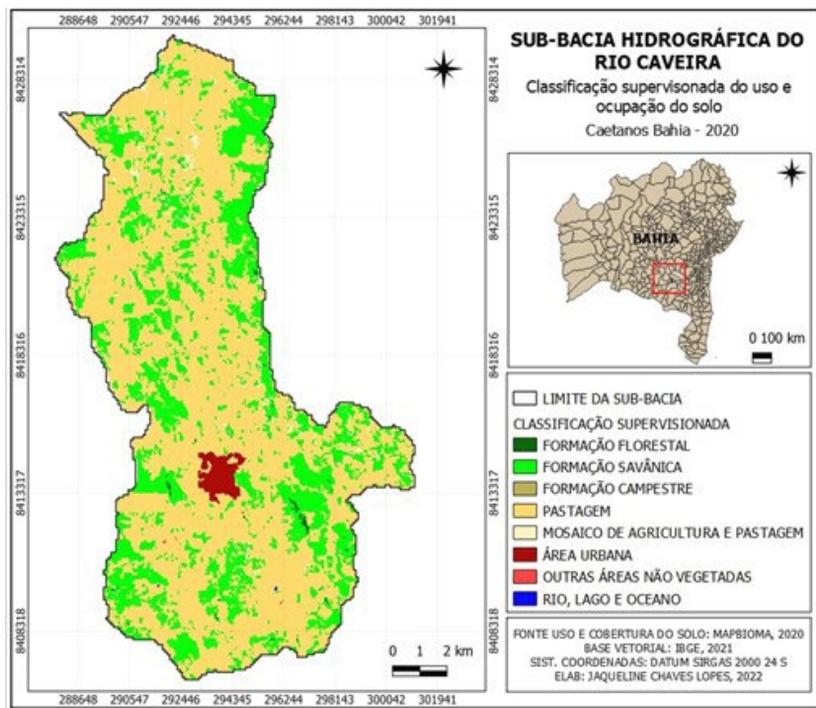
As classes de declividade predominante foram de áreas planas, com altitude de até 675 metros, sem a ocorrência de topos de morros com altitude acima de 1.800 metros e sem declividade acima de 45°, considerada no Código Florestal 12.651/2012 como áreas de APP por altitude e declividade.

Em relação à declividade, nos estudos de Ross (1994), a rugosidade do relevo e a declividade das vertentes, quando associados

aos tipos de uso da terra, possibilitam chegar a um diagnóstico das diferentes fragilidades dos ambientes naturais, com indicadores dos movimentos erosivos, deslizamento e/ou escorregamentos.

Na classificação do uso e ocupação da terra na sub-bacia estudada, foram definidas as tipologias de classes: Formação Florestal, Formação Savânica, Formação Campestre, Pastagem, Mosaico de Agricultura e Pastagem, Área Urbana, Outras Áreas Não Vegetadas (Mapa 5).

Mapa 5 - Caetanos - BA: Uso e ocupação do solo da sub-bacia do rio Caveira – 2020



Fonte: Elaborado por Jaqueline Chaves Lopes

A classe de vegetação, a tipologia de Formação Savânica é resultante do processo intenso de uso e ocupação do solo pela sociedade, com atividades sobretudo, para exploração de criação de animais como os bovinos (tabela 1).

Tabela 1 - Caetanos – BA: Uso e ocupação do solo da sub-bacia do rio Caveira – 2020

Uso e Ocupação do solo	Área (km ²)	Área (%)
Formação Florestal	0,41	0%
Formação Savânica	46,00	29%
Formação Campestre	0,02	0%
Pastagem	109,31	68%
Mosaico de Agricultura e Pastagem	3,00	2%
Área Urbana	2,00	1%
Outras Áreas Não vegetadas	0,04	0%
Rio, Lago e Oceano	0,02	0%
TOTAL	160,80	100%

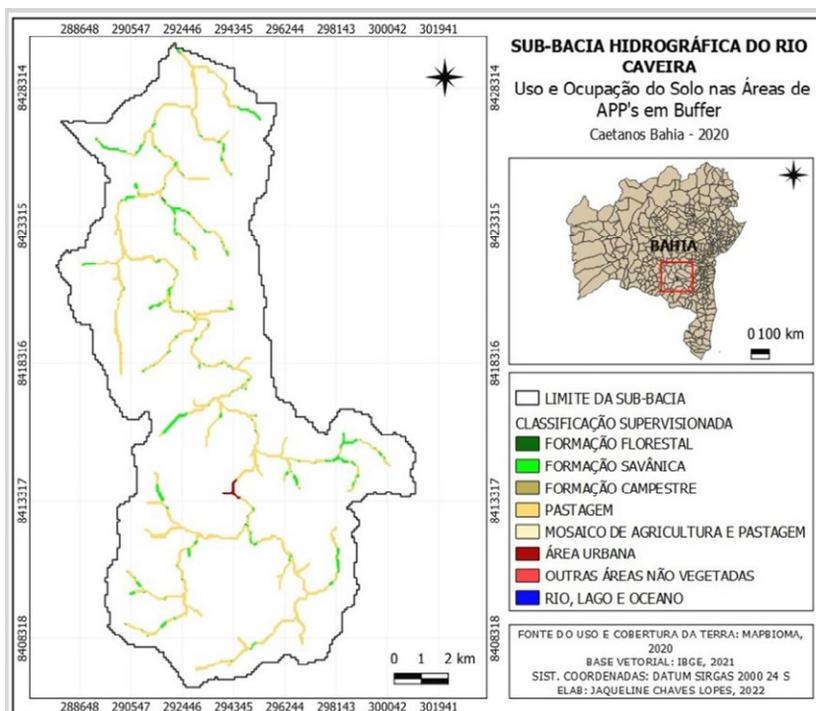
Fonte: Organizado por Jaqueline Chaves Lopes

Na classe da pastagem foram consideradas áreas com presença de solo exposto e gramíneas (conservadas ou degradadas) para a criação de animais, como ovinos ou bovinos. Esta tipologia está distribuída por toda a sub-bacia do rio Caveira com predominância em relação às demais classes.

E, por fim, têm-se as outras classes, como a de área urbana, que é constituída de áreas com solo impermeabilizados pela pavimentação das ruas e calçadas da cidade de Caetanos, a classe mosaico de agricultura e pastagem, outras áreas não vegetadas e a classe rio, lago e oceano que foram pouco significativas na sub-bacia.

Na análise da situação em que se encontram as matas ciliares, foi traçada a poligonal no entorno dos rios, nascentes e dos cursos dá água, presente na sub-bacia do rio Caveira, com uma distância de 30m, considerando que os recursos hídricos na região não ultrapassam 10 metros de largura. Correlacionaram-se as regiões poligonais correspondentes à mata ciliar, com as tipologias do uso e cobertura da terra, assim compreendendo ao estado atual destas áreas protegidas por Lei (Mapa 6).

Mapa 6 - Caetanos - BA: Uso e ocupação do solo nas áreas de APPs da sub-bacia do rio Caveira – 2020



Fonte: Elaborado por Jaqueline Chaves Lopes

Na correlação dos dados (Tabela 2), constatou-se que na poligonal correspondente ao limite das áreas destinadas à mata ciliar, a predominância encontrada foi da tipologia de pastagem, totalizando um percentual de 79,2%; o núcleo urbano correspondeu apenas a 0,08% (este recebe um tratamento diferenciado em relação à aplicação do Código Florestal Brasileiro); e, por fim, também merece destaque a presença de áreas conservadas, aqui representadas pela Formação Florestal e Savânica, que totalizam 18,6% das áreas de APPs. O resultado encontrado aponta para um estágio avançado de degradação das matas ciliares, com os mananciais hídricos expostos à evaporação intensa, fragilidade na proteção contra os proces-

so erosivos e de assoreamento dos canais, além dos impactos na fauna e na flora da região, com alteração da qualidade ambiental.

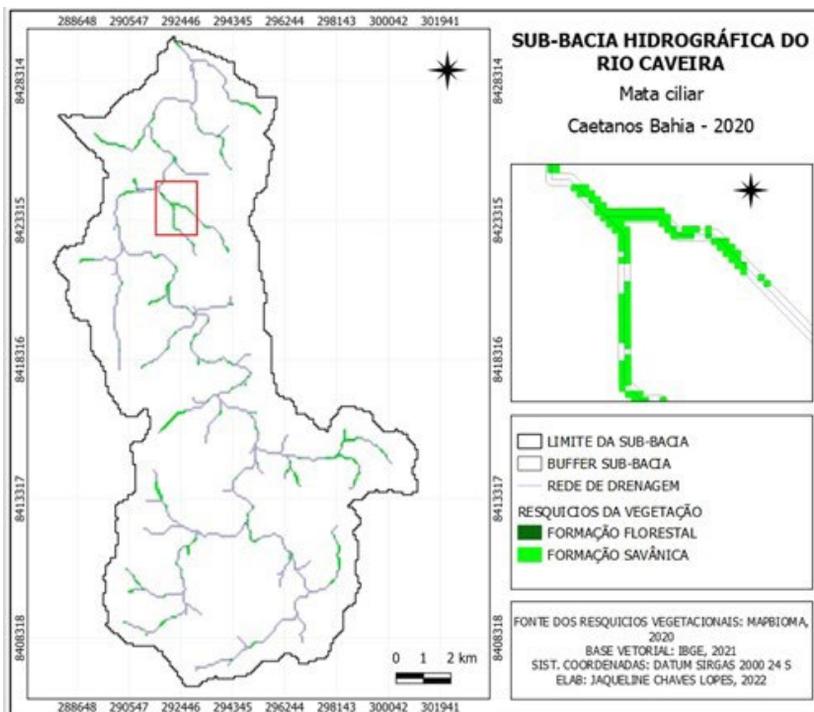
Tabela 2 - Caetanos – BA: Uso e ocupação do solo áreas de APPs da sub-bacia do rio Caveira - 2020

Uso e Ocupação do solo em Buffer	Área (km ²)	Área (%)
Formação Florestal	0,01	0,1%
Formação Savânica	1,29	18,5%
Formação Campestre	0,01	0,1%
Pastagem	5,52	79,2%
Mosaico de Agricultura e Pastagem	0,06	0,9%
Área Urbana	0,08	1,1%
TOTAL	6,97	100%

Fonte: Organizado por Jaqueline Chaves Lopes

No Código Florestal as matas ciliares são consideradas como APPs e devem ser cobertas com vegetação, com a finalidade de proteção dos recursos hídricos presentes nas nascentes das bacias, riachos e rios perenes e intermitentes, lagos e lagoas. Para Borges, *et al* (2011) é de fundamental importância a preservação das APPs, principalmente na gestão das bacias hidrográficas, pois facilita a estabilidade dos seus ciclos biogeoquímicos e hidrológicos o que dá sustentabilidade à agricultura.

Na correlação dos dados das APPs, foi possível verificar que as áreas que deveriam ser protegidas por Lei, com conservação e preservação de vegetação nativa, no entorno dos mananciais hídricos, há a presença de fragmentos da Formação Florestal e Savânica, com número insignificante de mata ciliar (Mapa 7). A obrigatoriedade estabelecida na legislação brasileira não vem sendo cumprida por parte dos produtores da região, comprometendo a sustentabilidade dos sistemas ambientais, merecendo atenção por parte do poder público e da sociedade civil envolvida que deve se preocupar com o planejamento e gestão sustentável destas áreas protegidas.

Mapa 7 - Caetanos - BA: Fragmentos da mata ciliar na sub-bacia do Rio Caveira - 2020

Fonte: Elaborado por Jaqueline Chaves Lopes

O Mapa 7 mostra dois fatos relevantes em relação às áreas de mata ciliar na área estudada. O primeiro é o fato de a área relativamente conservada ser muito reduzida em relação à área total das APPs. Junto a isso destaca-se que, mesmo nessas áreas, há a necessidade de intervenção humana para recompor o adensamento e a largura preconizada no Código Florestal. O segundo fator diz respeito ao padrão extremamente fragmentado das poucas manchas de vegetação conservada. As políticas públicas voltadas à recuperação das matas ciliares do rio Caveira precisam levar em consideração essa realidade mapeada.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o século XX, a sub-bacia do rio Caveira foi utilizada de forma desordenada no município de Caetanos, o que contribuiu para uma forte supressão da vegetação nativa e degradação do meio físico. O desmatamento no entorno dos mananciais hídricos extrapolou a capacidade de homeostase do sistema, vindo a comprometer os recursos hídricos em quantidade, regularidade e qualidade, com forte redução da biodiversidade na região.

A perda de função ecológica das matas ciliares pode ser encarada como um cenário adverso, mas também com possibilidade de resiliência, especialmente com a adoção de programas de recuperação ambiental.

Dessa maneira, pela análise dos dados, faz-se necessária a intervenção o mais rápido possível, por parte do poder público e da sociedade envolvida, com manutenção e preservação, mediante planos de recuperação de áreas degradadas, do manejo adequado do uso da terra, com recuperação das APPs com as matas ciliares da sub-bacia, com vista à recuperação deste ecossistema.

Propõe-se a implementação de um Plano de Recuperação das Matas Ciliares do rio Caveira, no município de Caetanos, através de parcerias entre a Prefeitura Municipal e os proprietários das terras. Recomenda-se que sejam firmadas parcerias com os governos federal e estadual, órgãos ambientais e universidades para a viabilização de tais iniciativas, com os devidos assessoramentos técnicos.

Dentre as ações específicas propõe-se a revegetação da faixa de 30 metros em cada margem, criando corredores de integração dos fragmentos de APPs ainda existentes. Para tanto, podem ser utilizadas espécies nativas e características das matas ciliares, como também espécies frutíferas, que além de retorno econômico, revitalizam a biodiversidade regional.

As ações poderiam ser cumpridas em médio e longo prazo, com o estabelecimento de uma meta de recuperação de 5,59km² de áreas de APPs.

Para que tais medidas tenham eficiência, é importante que sejam estabelecidas parcerias com os municípios vizinhos, para que ações similares sejam realizadas nos demais segmentos da bacia, posto que a mesma deve ser encarada como unidade de planejamento e gestão.

5 REFERÊNCIAS

BARROS, Juliana Neves. **Legislação Ambiental aplicada à Mineração**. 1. ed. v. 1. Cruz das Almas: SEAD/UFRB, 2017.

BERTRAND, G. Paisagem e geografia física global: esboço metodológico. In: **Cadernos de Ciências da Terra**. São Paulo, v. 13, p. 1-27, 1972.

BOMFIM, Carmem Suze Santos; SILVA, Deborah de Oliveira; VEIGA, Artur José Pires. Uso e ocupação da terra na microbacia do rio Água Fria no município de Barra do Choça - BA. In: SEABRA, Giovanni (Org.). **A saúde ambiental para a vitalidade do planeta**. 1. ed. Ituiutaba - MG: Barlavento, 2021, v., p. 1294-1306. Disponível em: <https://www.aconferenciadaterra.com/>. Acesso em: 14 nov.2021.

BORGES, L. A. C.; REZENDE, J. L. P de; PEREIRA, J. A. A.; JUNIOR, L. M. C.; BARROS, D. A. de. Áreas de Preservação Permanente na legislação ambiental brasileira. **Ciência Rural**, vol. 41, n. 7, Santa Maria – RS, 2011.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. **Planejamento, manejo e gestão de bacias**. Módulos de Capacitação, 2014. Disponível em: <https://capacitacao.ead.unesp.br/dspace/handle/ana/82>. Acessado em: 15 nov.2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução nº 306, de 5 de julho de 2002**. Estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30602.html>. Acesso em: 15 nov.2021.

BRASIL. **Decreto Federal nº 94.076 de 05 de março de 1987**. Institui o Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas, e dá outras providências. Brasília, DF, 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94076.htm. Acesso em: 05 dez.2021.

BRASIL. **Lei 9.433**, de 8 de janeiro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acessado em: 24 nov.2017.

BRASIL. **Lei 12.651**, de 25 de Maio de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acessado em: 2 dez.2021.

BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. **Lei 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15 dez.2021.

CHRISTOFOLETTI, A. **Geomorfologia**. 2. ed. São Paulo: Edgard Blücher, 1980.

DIAS, Janise; SANTOS, Leonardo. A paisagem e o geossistema como possibilidade de leitura da expressão do espaço socioambiental rural. **Confins**, 1. 2007: Número 1. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/10>. Acesso em: 04 nov.2021.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **SRTM: Imagem de modelo digital de terreno. Geotiff**. Disponível em: <https://www.cnpm.embrapa.br/projetos/relevobr/download/index.htm>. Acesso em: 20 set.2021.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **Súmula da 10ª reunião técnica de levantamento de solos**. Rio de Janeiro – RJ: EMBRAPA, 1979.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de dados de informações ambientais** – BdiA/IBGE. Disponível em: <https://bdiaweb.ibge.gov.br/>. Acesso em: 05 out.2021.

KOBIYAMA, Masato; MINELLA, Jean Paolo Gomes; FABRIS, Roberto. **Áreas degradadas e sua recuperação. Informe Agropecuário**. Belo Horizonte, n. 210, v. 22 p.10-17, maio/jun. 2001.

LEMOS, Lázaro Oliveira. **Mineração em Vitória da Conquista - BA: funcionamento, alterações ambientais e seus benefícios socioeconômicos**. Mono-

grafia (Curso de Licenciatura em Geografia - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia). Vitória da Conquista: UESB, 2015.

LIMA, Joice Brito. **Atividades mineradora no povoado do Saguim, na vila do Pradoso em Vitória da Conquista – BA: impactos socioeconômicos e ambientais.** Monografia (Curso de Licenciatura em Geografia - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia). Vitória da Conquista: UESB, 2018.

MACEDO, Tahyane Alves; VEIGA, Artur José Pires. Análise do uso e ocupação do solo da microbacia do rio São José, Poções - Bahia, Brasil, com uso de Sensoriamento Remoto e SIG. **Geopauta**, v. 2, p. 45-66, 2018. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/geo/article/view/4395>. Acesso em: 10 nov.2021.

MACHADO, Pedro José de Oliveira. Capacidade, suporte e sustentabilidade ambiental. **Geosul**, Florianópolis, V.14, n. 27, p. 122-127, jan./jun. 1999. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/18847>. Acesso em: 9 nov.2021.

PIRES, José Salatiel; SANTOS, José Eduardo dos; DEL PRETTE, Marcos Estevan. A utilização do conceito de bacia hidrográfica para a conservação dos recursos naturais. In: ALEXANDE Schiavetti; ANTONIO F. M. Camargo (Org.). **Conceito de bacias hidrográficas: Teorias e Aplicações.** Ilhéus-Ba: Editus, 2002.

ROSS, J. L. S. Análise empírica da fragilidade dos ambientes naturais e antropizados. **Revista do Departamento de Geografia - USP**, v. 8, São Paulo, 1994.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA Bahia -SEI. **Estatísticas dos Municípios Baianos.** Salvador. V.4 n.1 2013. ISSN 1519-4124. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2441&Itemid=284. Acesso em: 05 dez.2021.

TEODORO, Valter Luiz Lost *et al.* O conceito de bacia hidrográfica e a importância da caracterização morfométrica para o entendimento da dinâmica ambiental local. **Revista Uniara**, v.20, p.137-157, 2007. Disponível em: <http://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/236>. Acesso em: 17 dez.2021.

ZANATA, Juliana Marina, *et al.* Análise do uso e ocupação do solo nas áreas de preservação permanente da microbacia Ribeirão Bonito, apoiada em técnicas de geoprocessamento. **Revista Geonorte**, Edição Especial, v.2, n° 4, p.1262 - 1272, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/revista-geonorte/article/view/2185>. Acesso em: 10 dez.2021.



POLÍTICAS PÚBLICAS: APENAS UM PASSO PARA A REPARAÇÃO HISTÓRICA AOS POVOS ORIGINÁRIOS

Sheyla Silveira Andrade

1 INTRODUÇÃO

Objetiva-se aqui, entender que as políticas públicas, direcionadas aos povos originários, são mais que uma necessidade para a realidade. É uma reparação histórica a morte, não somente de grande parte das etnias desse povo, como também da sua subjetividade, da sua cultura.

Assim, é preciso fazer um breve histórico de como esse processo começou, assunto esse mais do que debatido nas diferentes áreas de estudo, mas nem sempre usando o ponto de vista do povo, muitas vezes pelas lentes do dominador, sem um protagonismo exato. História essa que passa a ideia de um povo que vivia sob a apatia de um sistema que os agrediam, mas, na verdade, estiveram o tempo todo em luta, mostrando a perseverança e força de um povo que vem sendo subjugado há mais de 500 anos, através da apropriação da terra por uma lógica capitalista e perversa que subverte toda a expectativa desse povo.

Por fim, é preciso entender a relação entre as políticas públicas e o Estado dentro do modo de produção capitalista. Assim, essa relação é conflituosa, principalmente, porque o Estado é o grande representante do dominador, e apesar de tentar implantar algumas políticas, é sempre com o intuito de amenizar o conflito de classes em favor da classe dominante. A princípio, excluí os povos originá-

rios através de práticas agressivas, depois, passou a tutelá-los eles, chegando nos dias atuais com a tentativa de instituir o marco temporal.

2 O PROCESSO DE COLONIZAÇÃO: INJUSTIÇA SOCIAL AOS POVOS ORIGINÁRIOS

O Brasil surge forjado pela necessidade da Europa expandir seu modo de produção capitalista, até o momento em que os feudos foram autossuficientes, não havia necessidade de produção dos excedentes. Assim que a produção de excedentes cresceu, isso se inverteu, e foi necessário um mercado consumidor para escoar as mercadorias.

A Europa se encontrava no capitalismo comercial, com uma grande necessidade de escoar mercadorias, assim, no Brasil foi introduzida uma lógica muito diferente da que se vivia, era preciso uma justificativa para subjugar/dominar um povo e transformá-lo em escravo, justificou-se, dessa forma, que esse povo (os povos originários) era ignorante, não civilizado e precisava que os encaminhassem a uma lógica civilizada, a uma cultura “superior” à sua. Sendo assim Federici (2017, p.380) aponta que

A hipótese é precisamente continuada entre a dominação das populações do Novo Mundo e das populações da Europa, em especialmente as mulheres, durante a transição ao capitalismo. Em ambos os casos, populações inteiras foram expulsas de suas terras pela força, houve um empobrecimento em grande escala e campanhas de “cristianização” que destruíram a autonomias das pessoas e suas relações comunais (Op.Cit).

Tudo que fugisse ao estereótipo determinado pelos brancos europeus, no caso portugueses, era considerado sem alma, despro-

vido de necessidades, animalizado. Estereótipo esse que excluía da esfera de poder, e até hoje exclui, negros, índios, mulheres e pobres.

Mesmo assim, afirma Federici (2017, p. 382) que o vínculo dos índios americanos com a terra, com as religiões locais e com a natureza sobreviveu à perseguição devido principalmente à luta das mulheres, proporcionando uma fonte de resistência anticolonial e anticapitalista durante mais de 500 anos. Isso é extremamente importante para nós no momento em que assistimos a um novo assalto aos recursos e às formas de existência das populações indígenas. Devemos repensar a maneira como os conquistadores se esforçavam para dominar aqueles a quem colonizavam, repensar também o que permitiu aos povos originários subverter este plano e, contra a destruição do seu universo social e físico, criar uma nova realidade histórica.

Em paralelo a esses acontecimentos, a terra foi dividida a bel prazer pelos portugueses, através das capitânicas hereditárias. Estas eram a forma como se administrava o território colonial português no Brasil. Eram formadas por parcelas de terra que começavam no litoral e adentravam o continente, conduzidas por donatários e subdivididas em sesmarias. Até então, a propriedade privada era desconhecida pelos povos originários, assim, os verdadeiros donos dessa terra foram obrigados a sair da mesma, fugindo dessa lógica adentrando o continente. Ao mesmo tempo, instaura-se a divisão da sociedade em classes: os donos dos meios de produção (e da riqueza que esse meio oferece através da exploração do trabalho) e os que possuem apenas o trabalho como meio de sobrevivência.

O trabalho que se instituiu no Brasil era escravo, instaura-se a escravidão. Apesar de que já houve escravidão em outros momentos da história, no Brasil, ela ocorre em moldes diferenciados. Antes, a escravidão não era fonte de geração de riqueza, mas naquele momento sim, o escravo contribuiu para a construção da riqueza daquela sociedade através de seu trabalho, pois só este gera valor,

estando ele embutido nas mercadorias que serão futuramente vendidas, geram riquezas apropriadas nas mãos dos capitalistas, dos senhores de engenho.

Dessa forma, a adoção do extermínio como estratégia política por parte dos Estados europeus foi importada do novo mundo, que era descrita pelos missionários como “a terra do demônio”. (FEDERICI, 2017, p.407)

Federici (2017) expõe que a escravidão, a caça às bruxas, os cercamentos, a partilha da África, fez parte do processo da acumulação primitiva. Em termos de Brasil, a gravidade se refere ao papel da escravidão, tanto de negros quanto de indígenas, para que o nascimento histórico do capitalismo se efetivasse, não só nesse país, mas no mundo. As mudanças das relações de produção foram imprescindíveis para esse nascimento, os indígenas foram erradicados de suas terras, seus modos de vida foram alterados, para que com isso os portugueses se apropriassem das terras, como classe dominante e exploradora, mudassem o objetivo da produção, que deixaria de ser baseado na necessidade do coletivo para se basear no lucro. A escravidão foi necessária para que nascesse nesse país uma classe detentora dos meios de produção (os senhores de engenho) e outra desprovidas destes, somente possuidora do seu trabalho (no caso, exploração do trabalho escravo tanto de negros quanto de indígenas). Assim, foi precursora a mudança das relações sociais de produção no Brasil (que nem este nome tinha) e a instalação do modo capitalista de produção.

Os povos indígenas, entretanto, não aceitavam a escravidão e se insurgiam constantemente para alcançar a sua liberdade, como mostram as diversas lutas impostas contra os portugueses. Esse conflito perdura até os dias de hoje, os povos têm resistido a duras penas, apesar de toda covardia empregada contra eles pelos grandes latifundiários.

De 1683 a 1713, nos sertões do Nordeste, os invasores encontraram resistência. Foram 30 anos de lutas impostas pela Confederação dos Cariris. Algumas nações se aproximaram, como foi o caso dos cariris e os tapuias, do território que hoje compõe os estados de Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Uma das grandes resistências foi a Confederação dos Tamoios, liderada pelos tupinambás e Goitacazes

A Abolição da Escravatura aconteceu após a Proclamação da Independência do Brasil. No dia 13 de maio de 1888, após alguns dias de votações no Congresso, a Princesa Isabel firmou a Lei Áurea, que determinava a libertação dos escravos no país.

Porém, o fim da escravidão não melhorou a qualidade da existência dos ex-escravos. A vida ainda era desprovida, do atendimento pelo Estado, das necessidades básicas de um ser humano: morar, alimentar-se e preservar a saúde. Como explícita Andrade (2005) que

Também o escravo que se viu liberto de uma hora para outra, sem nenhuma ajuda, sem terras para cultivar, sem assistência dos governos, sentiu que a liberdade adquirida se constituía apenas no direito de trocar o senhor na hora que lhe aprouvesse. Transformou-se em assalariado, em morador de condição, continuando a habitar choupanas de palhas ou senzalas, a comer carne seca com farinha de mandioca e trabalhar no eito de sol a sol por um salário que oscilava entre 400 e 600 réis (Op.Cit).

Dessa forma, a abolição da escravatura não criou infraestrutura para atender as necessidades de uma população que passará muito tempo afastada do desenvolvimento das faculdades individuais, os povos indígenas tiveram suas terras expropriadas vivendo à margem de um sistema que não lhe devolveu direito pleno em cultivar sua própria terra, e até hoje, não quer devolver, limitadas que são as demarcações.

Os vários grupos indígenas que dominavam as caatingas sertanejas não podiam ver com bons olhos a penetração do homem branco que chegava com gado, escravos e agregados e se instalavam nas ribeiras mais férteis. Construía casas, levantava currais de pau-a-pique e soltava o gado no pasto, afugentando os índios para as serras ou para as caatingas dos interflúvios, onde havia falta d'água durante quase todo o ano. Vivendo na idade da pedra, retirando o sustento principalmente da caça e da pesca, o indígena julgava-se com o direito de abater os bois e cavalos dos colonos, como fazia com qualquer outra caça. Abatido o animal, vinha a vindita e a reação indígena e, finalmente, a guerra. Guerra que provocou o aniquilamento de poderosas tribos e o aldeamento dos remanescentes. Guerras que possibilitaram a ocupação, pela pecuária, do Ceará, do Rio Grande do Norte, e de quase toda a Paraíba. Várias extensões foram incorporadas economicamente à coroa portuguesa, passando a fornecer os animais de trabalho e a carne às áreas mais povoadas da Mata pernambucana e do Recôncavo baiano (ANDRADE, 2005, p.186).

Segundo Andrade (2005, p. 156) os índios refugiados também estavam presentes na população agrestina do século XVII, ocupavam-se aqueles do trabalho na pecuária extensiva, atestando aí, a inserção também, da exploração do trabalho enquanto trabalhador “livre” daqueles povos.

Assim, deu-se início à formação da elite agrária que sempre excluiu da esfera de poder os pequenos agricultores, os quilombolas e os povos originários.

Essa elite se perpetuou, com bases legais, como a lei de terras de 1850, que instituiu juridicamente a forma da propriedade da terra mediada pelo mercado, na qual se define a aquisição de terras através da compra à vista. Através também da constituição de 1981, Lei nº 6.969, de 10 de dezembro, que sentença o usucapião especial rural para atores que comprovem a posse quinquenária,

ininterrupta e sem oposição sobre a área de terra rural continua, independente de justo título e boa-fé. E por fim, o código civil de (1996), que estabelecia a cláusula sobre tapagem, isto é, delimitação da propriedade rural ou urbana; sobre perda do imóvel rural mediante abandono por três anos, passando ao domínio do Estado; e sobre a parceira rural e agrícola, a fim de promover a produção, circunscrevendo os prejuízos em caso de perda produtiva (esse código fora revogado pela Lei 10.406, de 2002, que estabelece artigos sobre a propriedade mantida por confiança e uso da superfície da propriedade por conceção (CARVALHO, NASCIMENTO, ALACANTARA E COSTA, 2021, P. 18, 19).

A história do Brasil é marcada pela instalação do modo capitalista de produção, que tem como objetivo o lucro e a acumulação de riqueza, a princípio com o trabalho escravo. Sendo que, no Brasil colônia, os vários ciclos econômicos (cana de açúcar, mineração, algodão, café, etc) tinham como base a terra como principal meio de produção para a extração de toda essa riqueza, os detentores desse meio eram o senhor de engenho e a coroa portuguesa, os grandes possuidores de poder naquele momento. Esse modelo de distribuição das terras perdura até hoje, o campo brasileiro é permeado por contradições evidentes; de um lado, é marcado pelas grandes propriedades de terra, a agricultura patronal e modernizada, ainda exportadora e excludente, a exemplo do cultivo da soja; de outro, é marcado pela pequena propriedade rural, por terras quilombolas e indígenas, ainda sem assistência devida.

3 OS XOKÓS DA ILHA SÃO PEDRO/ SERGIPE E SUA LUTA PELA TERRA

No final do século XVI, durante a conquista do atual território sergipano, existia uma diversidade de indígenas. Porém, os Xokós são a única comunidade indígena que ainda existe no estado de Ser-

gipe, sabemos que diversas etnias tiveram suas vidas ceifadas, por não suportarem tal subjugação. A reserva está localizada no município de Porto da Folha, correspondendo à terra Caiçara, na margem direita do rio São Francisco e da Ilha de São Pedro.

Durante a guerra da conquista de Sergipe, a tribo foi derrotada naquela área, forçando Pindaíba a aceitar a presença portuguesa nas suas terras, era a instituição da propriedade privada no estado.

A tribo indígena Aramuru lutou contra a invasão holandesa, ao lado dos brasileiros e portugueses sob o comando de Pedro Gomes. Após a expulsão dos holandeses, os Aramuru receberam como gratificação um pedaço de terra, próximo à margem direita do rio São Francisco, denominada tradicionalmente de Caiçara, atual Ilha de São Pedro. A oficialização da posse da terra dos indígenas aconteceu através de um Alvará do Governo português assinado em novembro de 1700.

Após os Aramuru tomarem a posse da terra, implantou-se a Missão de São Pedro, assim, iniciaram-se vários conflitos com os colonos da proximidade devido constantes invasões dos rebanhos nas plantações dos indígenas, levando estas a destruição.

Na metade do século XVIII, os dominadores, descendentes de Pedro Gomes, começaram a contestar a posse da terra da Missão Indígena de São Pedro, habitada pelos povos originários daquela área.

Durante o período de 1821 a 1841, quando a Ilha de São Pedro foi sede da Freguesia de São Pedro de Porto da Folha, pessoas não indígenas chegaram a ser 70% da população. Essa convivência com outras etnias contribuiu para a miscigenação e aculturação progressiva dos indígenas, ou seja, perda das características marcantes que geram a identidade em torno de um povo.

Eram frequentes as mudanças de grupos indígenas de um aldeamento missionário para outro, quase sempre obrigados pelo Governo Provincial, pelos fazendeiros, até mesmo pelos próprios missionários. As ameaças constantes e a violência provocavam a escapada individual ou em grupo de indígenas, fator que levava à

dispersão e à perda da identidade étnica desses indivíduos, já que, estando dispersos, eles não podem consagrar seus ritos, espiritualidades e costumes.

A partir da metade do século XIX, grande parte das terras da Missão de São Pedro foram arrendadas a fazendeiros para a criação de gado. Os arrendamentos foram realizados pelo missionário Capuchinho, que foi acusado por alguns indígenas de ter arrendado quase toda a terra Caiçara por pagamentos irrisórios.

Em 1850, foi promulgada a Lei das Terras, dispondo sobre terras sem proprietários, que poderiam ser aforados para pessoas interessadas em adquiri-los. A partir daquela data, autoridades do Governo Provincial começaram a alegar a inexistência de “índios puros” em Sergipe, para justificar o aforamento das terras das missões indígenas. Com a colonização houve intensa miscigenação naquela área, que seria necessariamente índios puros, ou seja, mais uma vez determinou-se as condições a partir da necessidade do dominador, dos grandes colonizadores. Contribuindo assim para o conflito de classes sociais com interesses antagônicos; de um lado e de direito, os povos originários querendo o usufruto da terra para satisfazer as suas necessidades a partir de sua cultura; de outro, os fazendeiros querendo a terra para a geração de lucro.

Em dezembro de 1859, o imperador D. Pedro II visitou a sede da Missão de São Pedro. Na oportunidade, os indígenas solicitaram do monarca a legalização da propriedade das terras do aldeamento missionário. O imperador prometeu expedir um documento de doação da terra da Missão de São Pedro, assim que voltasse para o Rio de Janeiro. Os indígenas ainda reclamaram a D. Pedro que quase toda a terra da missão havia sido arrendada a criadores de gado e que eles não recebiam o dinheiro do arrendamento (CORRÊA e ANJOS, p. 13, 2021).

Indígenas Xokós idosos relatam que seus ancestrais narraram um episódio de extrema violência de fazendeiros, no final do século

XIX, que reprimiram a dança ritual do Toré em uma clareira da terra Caiçara, assassinaram o índio Manoel Luiz que foi enforcado, teve seu corpo queimado e degolado, ficando este amarrado em uma estaca “para o povo ver e os urubu comer” (CORRÊA e ANJOS, p. 16, 2021).

Outro índio, JL foi espancado e colocado em uma canoa de pesca no rio, não resistindo aos ferimentos, morreu poucos dias depois. A repressão violenta ao culto religioso tradicional era mais uma forma de anular a identidade étnica dos indígenas que insistiam em continuar vivendo nas proximidades da antiga terra do aldeamento missionário, que lhes pertencera (CORRÊA e ANJOS, p. 16, 2021).

Em 1888, a Câmara Municipal de Porto da Folha dividiu a terra Caiçara em oito lotes, colocando-os em arrematação para aforamento, ou seja, para ser vendida aos fazendeiros arrendatários. Os indígenas consideraram a venda ilegal, pois o direito às terras indígenas pertencia ao Governo Provincial, logo, não podia ser aforada pelo poder Municipal. Comissões de indígenas por três vezes viajaram para o Rio de Janeiro, em 1888, 1890 e em 1916, para reclamarem a devolução das terras que lhes pertenceram desde o século XVII. Ao serem recebidos por autoridades do Governo central, estas recomendaram providências aos governantes locais, que não agiram em favor dos indígenas. Nas décadas que se seguiram, por várias vezes os indígenas fizeram solicitações oficiais, ora ao Governo do Estado, ora ao Governo Federal, pedindo a reintegração de suas terras, sem serem atendidos (CORRÊA e ANJOS, p. 17, 2021).

Na metade do século XX, uma parcela dos indígenas, naturais da Caiçara e de suas proximidades, migrou para Porto Real do Colégio, em Alagoas, passando assim, a viver com os Cariri. Outros permaneceram em Porto da Folha, trabalhando como meeiros ou assalariados nas terras que foram dos seus ancestrais.

Nos anos 1960 a terra Caiçara pertencia à família Brito que ocupou também a ilha de São Pedro. Naquele período, os indígenas

protestaram à Fundação Nacional do Índio/FUNAI o direito da reintegração de sua terra.

Por cerca de 100 anos, os indígenas Xokó perderam a posse de suas terras, e foram considerados extintos pelas autoridades, perdendo, assim, sua identidade. Foram séculos de contato com os homens brancos, o que fez com que muito da sua cultura fosse perdida, aculturada. Por muitas vezes, o Estado e a igreja católica proibiam-os de manterem sua própria cultura, sendo obrigados a assimilar a língua, a religião e os costumes dos colonizadores.

Até o século XVIII, a documentação histórica aponta três etnias que residiram na Missão de São Pedro: Aramuru, Romari e Ciocó. Contudo, entre a metade do século XIX e a metade do século XX, não há documentos confirmando quais etnias existentes entre os indígenas de Porto da Folha. Na década de 1970 foram as manifestações de remanescentes indígenas que se autodenominaram Xokó.

Em 1978, o conflito se intensificou, algumas famílias remanescentes, que produziam arroz, por muitas vezes, tiveram suas plantações destruídas pelo gado dos fazendeiros, meses de trabalho dos indígenas eram perdidos. Foi, também, que em 1978, as famílias que se identificaram como Xokó começaram a ocupação da ilha de São Pedro. A família Brito, proprietária da fazenda Caiçara, antiga terra dos indígenas, pressionava de todas as formas, acionava a Polícia e a Justiça, para obrigarem os ocupantes a saírem da ilha.

Em 9 de setembro de 1979, os Xokó ocuparam a ilha de São Pedro novamente. Não conformados, os fazendeiros realizavam novas ameaças. Algumas comunidades ribeirinhas passaram a ajudar os ocupantes com doações. A diocese de própria, conduzido pelo bispo Dom José Brandão de Castro, deu apoio jurídico e pastoral aos indígenas.

Em 7 de dezembro de 1979, o governador de Sergipe, Augusto do Prado Franco, decretou a desapropriação da ilha, repassando a documentação de posse para a FUNAI. Em seguida, os Xokós reco-

meçaram a luta pela posse da terra Caiçara, terra essa onde estavam enterrados vários de seus ancestrais, por isso mesmo a sagrada. No ano de 1988, o direito à posse da terra Caiçara foi encaminhado pela Procuradoria da República em Sergipe para a Justiça Federal, que intimou a FUNAI a demarcar a terra, sendo homologada em decisivo para o povo Xokó, pelo presidente da República Fernando Collor de Melo, através do Decreto 401/1991. A devolução equivalente à área do antigo aldeamento missionário, demarcada como área indígena desde início do século XVIII, aconteceu gradualmente, por se constituir em várias propriedades rurais, sendo concluída apenas em março de 2003.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS: APENAS UM PASSO PARA A REPARAÇÃO HISTÓRICA

Toda a análise a ser tratada, no caso as políticas públicas para povos indígenas, só pode ser compreendida dentro de sua realidade mais ampla, ou seja, dentro do modo de produção em que foi concebida. Além de ser necessário se perceber os agentes de execução de toda essa lógica, já que focar somente no fenômeno, dá a entender que não existem aqueles que o dirijam, ficando assim, uma análise muito solta.

Assim, políticas públicas estão diretamente relacionadas às questões políticas e governamentais que mediam a relação entre Estado e sociedade. Lembrando que política remete a relações sociais baseadas no poder, assim, o Estado como detentor do poder, e mais, sendo ele capitalista, já que economia e política andam juntas, não possível separar qualquer análise das políticas públicas que fujam a essa relação.

O grande agente que garante o controle do poder pela classe dominante, detentora de capital, é o Estado. Este é um conjunto de instituições que ajuda a gerir um país nas suas diferentes

instâncias (legislativo, judiciário e executivo). Assim, as políticas públicas funcionam como válvula de escape para, pelo menos, diminuir o conflito de interesses de classes antagônicas, ao mesmo tempo que permite a permanência da classe detentora de capital no poder. Essa linha de raciocínio vai de encontro ao que diz Negri e Biasi (2013):

Nesse sentido, as políticas sociais devem ser situadas como expressão contraditória da realidade: ora servem aos interesses do capital, ora servem aos interesses dos trabalhadores, resultado de uma unidade dialética entre o seu imediato (aparência) e sua essência. Elas são partes da totalidade, as quais compondo a realidade social não podem ser pensadas fora do campo político, sempre referidas às relações sociais (NEGRI e BIASI, 2013).

Deduz-se, a partir do que foi explanado pelas autoras, que não é de interesse do Estado capitalista resolver questões de demanda social, apenas amenizar o conflito de interesses, pois sustentar uma sociedade em que apenas uma classe social detenha todo privilégio e riqueza, sem despertar nas outras no mínimo uma desconfiança, é impossível. Assim, o Estado capitalista lança mão de alguns mecanismos para esconder essa apropriação indevida, tanto ideológica quanto material. Fazendo assim, a população acreditar que é natural seu estado de pobreza e miséria, quando na verdade isso é resultado de um processo sócio-histórico dirigido por uma classe e seus interessados.

As políticas públicas como mitigadoras do conflito de classes vão se concretizando a partir dos níveis de necessidade das diferentes classes, vão desde bolsas famílias, cotas, até chegar à exclusão daqueles que não são ou pouco são contemplados por aquelas, como é o caso da população indígena. Assim, como afirma Negri e Biasi,

Vale destacar que no Brasil, a instituição das políticas sociais também partiu da mobilização e pressão da classe trabalhadora, com marcas profundas deixadas pelo escravismo e pela postura de descompromisso da classe dominante, contexto que demarcou um campo de lutas em defesa dos direitos e pela instituição das políticas sociais. (NEGRI e BIASI, 2013).

Negri e Biasi continua afirmando que historicamente o país não desenvolveu políticas sociais condizentes com as reais necessidades da população indígena, a relação com essa população sempre esteve atrelada primeiramente a uma lógica de expulsão, exclusão e confinamento, passando para uma lógica de atrelamento ao Estado, especialmente com uma política assistencialista. No atendimento das demandas de uma população específica como os indígenas, a necessidade de construir uma rede de proteção social é ainda mais presente, uma vez que são populações historicamente excluídas de qualquer ação e intervenção estatal. Pelo contrário sua história revela a perseguição, a alienação e o assistencialismo como mecanismos de repressão e imposição de uma cultura sobre a outra.

Trata-se de uma injustiça social, somos um país grande pagador de impostos, então, elaborar políticas públicas que promovem o desenvolvimento de forma integral do ser humano devia ser uma obrigação do Estado. Mas, ao contrário este serve para promover a territorialização do capital estrangeiro, garantindo infraestrutura para as grandes empresas transnacionais, como estradas, energia, diminuição de impostos, enfraquecimento das leis ambientais e trabalhistas, etc.

Para que as políticas públicas sejam elaboradas e implementadas a fim de beneficiarem a sociedade, é preciso que haja participação da população, mas isso só é possível se está se organizar politicamente para exigir do Estado que tome medidas nesse sentido. A partir disso, o Estado é obrigado a dispor dos mais diversos meios

de participação social para que a população participe ativamente na elaboração e implementação de políticas públicas. Nesse sentido, os conselhos participativos, plebiscitos e tantos outros mecanismos têm sido fundamentais, promovendo um salto qualitativo na relação Estado e sociedade e, conseqüentemente, na efetivação das políticas públicas federais, estaduais e municipais.

É no Brasil república quando surge o primeiro serviço do Estado relacionado aos indígenas. A violência, ocasionada pelos conflitos de terra, é fator imprescindível para tomada de decisão por parte de um Estado capitalista, com o intuito de, pelo menos, amenizar aqueles. Assim, em 1910, surge o Serviço Nacional de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais. Mais tarde transformou-se em Serviço de Proteção ao Índio (SPI). Este foi responsável pela criação de reservas, pela sedentarização e aldeamento, incentivou a criação de “guardas indígenas”, a instrução do português e o ensino técnico, e, também, proporcionava a criação de amplas áreas de ocupação tradicional para a produção agropastoril.

Ao término da década de 1960, o SPI foi invalidado devido as acusações de corrupção, violação de direitos e mortes de indígenas. Em 1967, o SPI chega ao fim e, no seu lugar, foi criada a Fundação Nacional do Índio (Funai). Durante o regime militar, os indígenas foram vistos como “obstáculos” ao desenvolvimento e à soberania nacional.

A partir de um viés em que se presa o lucro, obtido como garantia do Estado capitalista, o desenvolvimento não visa ao humano, mas sim ao econômico. Assim, os indígenas foram vistos como obstáculos, porque eles não serviam, naquele momento, nem como força de trabalho explorada nem como consumidor. Então, no desenvolvimento com base no econômico, eles podem ser dispensáveis. Mas no desenvolvimento do ser humano, eles têm muito que contribuir com cosmovisão menos danosa ao mundo e ao outro, não baseada na exploração de um ser humano pelo outro.

Desde o período colonial, a atuação do Estado sempre foi no sentido de “civilizar” os indígenas na sociedade nascente, além, de usurpar suas terras. A inserção via atuação dos missionários, via conversão religiosa, servia de instrumento para a dominação, com intuito de inseri-los numa lógica que não respeita a sua visão de mundo, significava a conversão das suas almas para o cristianismo e seus corpos para a exploração de trabalho. A partir do início do século XX, com a criação do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), tentou-se impor, novamente, a visão de mundo diferente da sua, laica e positivista, fundamentada nas ideias de que a condição indígena seria transitória e de que ocorreria a integração à sociedade brasileira. Ou seja, não promovendo a ideia de emancipação da sua cultura, não preservando assim, o direito de ter sua língua própria, seus rituais espirituais, sua relação com a natureza, como legítimos.

Lideranças indígenas organizaram assembleias e coletivos que, pouco a pouco, deram origem a movimentos de alcance regional e nacional. Participaram ativamente do processo constituinte e, com o apoio de ativistas e aliados, conseguiram modificar a política indigenista e o texto final da Constituição Federal de 1988. No lugar da integração e da assimilação, entrava em cena o direito à autodeterminação. Ao contrário das constituições anteriores, os direitos indígenas apareceram em um capítulo específico, em dois artigos. Desde a redemocratização, a política indigenista se baseia no fim da tutela e no reconhecimento do protagonismo indígena na gestão dos territórios, assim como na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Desse modo, foram criadas a Secretaria Especial de Saúde indígena e projetos educacionais específicos, que preveem a formulação de currículos estruturados nos territórios, saberes e idiomas nativos (BASQUES, 2021).

Essa visão do Estado, como tutor dos povos originários, nos dá a entender que estes últimos são os tutelados. E o que seria tutela? Uma proteção exercida em relação a alguém, assim, deduz-se que

se esse alguém precisa de proteção, é porque ele é frágil. E juridicamente o que significa essa tutela, seria um encargo jurídico de velar por representar na vida civil e administrar os bens desse alguém, ou seja, a tutoria? Esse pensamento surge justamente por entender os indígenas de forma infantilizada, do tratamento com base que esse povo é ignorante e desprovido de saberes ditos racionais. Mas de que racionalidade estamos falando, da capitalista, fomentada pela exploração do trabalho para a geração de lucro. Uma visão romantizada do indígena como se ele fosse infantil, ignorante, herói nacional, e precisasse dessa proteção. Sendo que o que eles necessitam é de protagonismo diante da decisão precisa sobre seus modos de vida, sobre a necessidade da demarcação.

Na 1ª Geração do Romantismo, no século XIX, criou-se uma imagem do índio de forma heroica na poesia, a fim de associá-la à construção de um sentimento nacionalista no Brasil. No entanto, na conjuntura contemporânea, os índios são marginalizados socialmente, uma vez que as populações nativas têm seus direitos sistematicamente desrespeitados. Nesse contexto, deve-se analisar como os estereótipos e a negligência governamental impulsionam tal problemática (FIRMINO, 2020).

Além disso, desde o século XVI, os indígenas são alvos de preconceitos e discriminações, sob o errôneo pensamento de superioridade do homem branco em relação ao índio, colaborando para a disseminação de estereótipos na sociedade. Tal fato acontece devido a uma visão etnocêntrica dos nativos como indivíduos “não civilizados” e como figuras folclóricas, sabemos que a sociedade apenas reconhece os indígenas na literatura, contribuindo para a invisibilidade desse grupo. Por consequência, o desconhecimento dos modos de vida desse povo implica em desrespeito às comunidades indígenas.

As terras habitadas pelos indígenas são protegidas por um direito congênito e, portanto, anterior ao próprio Estado brasileiro,

ou seja, criar políticas públicas que lhes deem a oportunidade de estar em suas terras, preservando hábitos, costumes e rituais que gerem identidade genuína, é uma questão de justiça social, um passo para a reparação histórica de um povo que teve a sua subjetividade assinada ao longo de mais de cinco séculos. Corpos físicos se foram, mas não só, subjetividades foram perdidas e violentadas. A introjeção de outra língua na sua cultura foi umas das maneiras que o dominador encontrou de descaracterizar um povo, tornando-o refém de uma lógica perversa e que desassistiu o excluído.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 foi estabelecido o prazo de cinco anos para a conclusão das demarcações de terras indígenas. Nos anos seguintes, foi criado o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), que promoveu a identificação e a demarcação de dezenas de territórios, embora o foco na Amazônia tenha provocado uma concentração dos conflitos fundiários em outras regiões do país. O PPTAL antecede a atual Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). O marco legal é o Decreto n. 7.747, de 5 de julho de 2012. De acordo com o Art. 1º, o objetivo principal da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) é: “Garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando . . . as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações. É necessário considerar, nesse processo, a construção do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI) que ocorreu em 1990, como resultado de reuniões com a participação de lideranças e representantes de todo o país. No lugar da fragmentação das políticas indigenistas anteriores e dos vieses da assimilação e da integração, surgiu uma concepção mais democrática e inclusiva, o que possibilitou a criação de mecanismos de controle social, bem como a formação e a contratação de profissionais indígenas (BASQUES, 2021).

Um dos impactos não previstos em programas sociais como o Bolsa Família é a transformação de hábitos alimentares em populações indígenas, um problema que atinge, por exemplo, os povos que habitam o Parque Indígena do Xingu. Para se ter uma ideia da magnitude das mudanças, basta lembrar que, na década de 1980, nenhuma pessoa havia sido diagnosticada com hipertensão arterial ou diabetes mellitus. Quase quarenta anos depois, o cenário é outro. Uma pesquisa da Universidade Federal de São Paulo, realizada entre os Kisêdjê demonstrou que 84% das pessoas apresentavam taxas excessivas ou anormais de colesterol e triglicérides, além do excesso de peso. A combinação do consumo de alimentos industrializados com o processo recente de sedentarização da vida também é responsável pela elevada incidência de obesidade, diabetes e doenças coronarianas entre os Xavante, em Mato Grosso (BASQUES, 2021).

O PBF foi instituído com a Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro 2003. No ano seguinte, a medida foi convertida em lei (n. 10.386) e a gestão foi atribuída ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O PBF baseia-se em um modelo de transferência de renda com condicionalidades nas áreas de saúde, educação e assistência social, como componentes de uma estratégia mais ampla para a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza. Para tanto, as famílias contempladas devem matricular os filhos de 6 a 17 anos em escolas, manter em dia a vacinação dos mesmos e realizar o pré-natal, com acompanhamento nutricional e de saúde. Atualmente, cerca de 60% das famílias indígenas recebem o Bolsa Família em todo o país. No Amapá, os Wajãpi estão vivendo um processo crescente de consumo de alimentos industrializados, que é acompanhado pelo desinteresse dos jovens pelo trabalho agrícola tradicional. Neste contexto, não são apenas os corpos que mudam, mas principalmente o modo de existência dessas pessoas. Em suma, pode-se dizer que faltam aos programas sociais e às políticas públicas uma maior atenção às demandas e à realidade de cada povo (BASQUES, 2021).

No que se refere às políticas de saúde, não se trata apenas de prevenir e tratar doenças, mas de garantir a continuidade dos modos de vida. Especialmente agora, em plena pandemia de COVID-19, quando a vulnerabilidade dos povos indígenas os expõem ao risco iminente de genocídio. Por esses motivos, a reflexão sobre as políticas indigenistas exige a consideração dos âmbitos territoriais e ecológicos implicados nas definições de bem viver de cada um dos mais de 250 povos presentes no Brasil.

Apesar do PBF contribuir para diminuir a insegurança alimentar, consentindo a compra de alimentos, utensílios e ferramentas empregados em atividades agrícolas e de pesca, muda o tipo de alimento consumido pelos povos indígenas, entre aqueles que conseguem adquirir o benefício. Adquirir hábitos e costumes, cada vez mais urbanizados, não significa, necessariamente, alimentar-se bem, pois muitos dos alimentos possuem conservantes, poucos nutrientes e muito açúcar, gerando inúmeros problemas de saúde. O alimento natural, sem conservantes e sem o uso de agrotóxicos, gera inúmeros benefícios a saúde, fomenta o trabalho agrícola entre os povos, principalmente os jovens, e está mais próximo a forma em que a cultura desse povo esteve habituada a cultivar, gerando, assim, identidade na sua relação com a terra e com a natureza. Os problemas referidos são piorados pela ineficiência da política pública de saúde, apesar do aumento dos investimentos nas últimas décadas. Além disso a infraestrutura dos postos de saúde é duvidosa.

Existe também a necessidades de implementar políticas públicas de incentivo às técnicas de produção originárias dos mais variados produtos culturais e de subsistência (na agricultura, na religião, nas práticas terapêuticas, etc.); fomento ao protagonismo dos povos originários entre outras.

Apesar da explanação, da tentativa de algumas políticas públicas implementadas no Brasil, por parte do Estado capitalista, ne-

nhuma repara historicamente de fato os povos originários, a não a Demarcação de terras.

O Estado não cumpre seu dever de garantir os direitos constitucionais aos índios, devido aos interesses dos latifundiários. O capitalismo prioriza lucros em detrimento da preservação da diversidade dos modos de vida de várias etnias indígenas. Nessa lógica, o crescimento do agronegócio prejudica as demarcações de terras das tribos indígenas, previstas na Constituição Federal de 1988, que garante a manutenção da existência desses grupos. Isso porque, os interesses políticos e econômicos visam ampliar as áreas agrícolas, ocupando territórios pertencentes aos nativos, fato esse que resulta em conflitos violentos entre proprietários de terras e índios. Com efeito, a população nativa tem o consecutivo extermínio dos seus direitos e da sua cultura.

Pela análise dos diplomas legais, Constituição da República Federativa do Brasil¹ e Decreto 5.051 de 2008 (que promulga a Convenção 169 OIT) e da Declaração Universal sobre a Diversidade cultural, nota-se a vitória dos movimentos sociais na garantia de bases como a da autoidentificação e da garantia do exercício dos chamados direitos culturais urbanos. Neste sentido é que o conceito colocado pela Convenção 169, a “consciência de si”, permite romper com o modo de pensar a “identificação étnica”, atrelado a um modelo, a um status de coisa e sim, que admita a possibilidade de um povo em se representar diante das circunstâncias que lhe são postas ou construídas. (GUIRAU e SILVA, 2013).

Essa análise de Guirau e Silva (2013) atenta-se pela necessidade de perceber que indígenas que moram em cidades não deixam de ser indígenas. E, por isso, elas chamam a necessidade para a elaboração de políticas públicas que fujam tanto da visão romântica do passado quanto da visão conservadora. Ignorando, assim, a pluralidade de relações e o protagonismo dos indígenas quanto a decisões que se referem a suas necessidades básicas. Mas pode-se

ir além no que diz respeito ao protagonismo dos povos originários, nas escolhas de políticas públicas elaboradas a partir do seu lugar de fala, pois só aqueles que se privam de certas necessidades básicas é que sabem o que estão a viver.

O censo 2010 dedicou-se em superar as lacunas deixadas pelos censos passados. A autodeclaração continuou como critério de classificação, sendo acrescentados outros como o pertencimento étnico, o idioma/língua falada e a localização geográfica. Assim, o censo IBGE 2010 aponta para um Brasil de 896,9 mil indígenas pertencentes a 305 etnias falantes de 274 línguas e/ou dialetos diferentes. Representam, hoje, 0,47% da população total do país. Do total da população indígena 517.383 mil (57,7%) vivem em Terras Indígenas (TI) e 379.535 mil (42,3%) vivem ou em TI que estão nas primeiras etapas (estudo e delimitação) do procedimento administrativo de identificação e demarcação ou em cidades. Entre as classificações do urbano e do rural, 572.083 mil indígenas vivem em áreas rurais e 324.834 mil indígenas em áreas urbanas (GUI-RAU e SILVA, 2013).

Os dados atestam que quase a metade da população indígena precisa ter seu direito primordial respeitado, o direito à terra, para assim, cultivar os seus modos de vida, sua língua, seus costumes, seus rituais. A necessidade de demarcação é uma questão de justiça social para com os povos originários. Já que a forma de fazer existir seus modos de vida, mesmo depois da tentativa de completo assassinato físico e subjetivo desse povo, fizeram-no resistir, e conduzir as políticas que lhes são destinadas. Além disso, a demarcação é uma forma de preservação da natureza, pois os indígenas não enxergam a natureza como forma de lucro, mas sim, com o intuito de preservá-la para o uso de gerações futuras. A Amazônia, por exemplo, é uma grande fornecedora de umidade para a atmosfera, além

de seus restos orgânicos serem responsáveis pela preservação da fertilidade do solo, com a retirada da floresta o solo se torna frágil. O problema é que os projetos de desenvolvimento nacional, que dependem da exploração dos recursos e dos territórios onde esses povos residem, não pretendem e não querem aceitar a demarcação em detrimento do comprometimento dos seus lucros.

A constituição federal promove a criação das Terras Indígenas (Tis) no artigo 231. Estes são territórios que competem aos povos indígenas, que podem usufruir dos recursos da natureza e desenvolver seus cultivos. Servindo de moradia para diversos povos. Esse direito garante o usufruto da terra de forma permanente. Para que isso aconteça, a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) começa a identificar e delimitar o território. Se for aprovado pelo ministério, o Incra reassenta eventuais não-indígenas. Depois, o presidente da república pode aprovar por meio de decreto a Terra Indígena (Ii).

Porém, além disso nem sempre acontecer de fato, o pior pode estar por vir, que é a execução do marco temporal. Esta é uma ação do Supremo Tribunal Federal (STF) que diz que os povos indígenas só devem reivindicar terras onde já estavam no dia 5 de outubro, dia em que a demarcação entrou em vigor na constituição. Obviamente, que os grandes latifundiários são a favor do marco temporal, incidindo aí o interesse de permanecer no poderio de grandes parcelas de terra, fruto da colonização do Brasil. Os povos indígenas têm receio de perder terras que estão no processo de demarcação, todas aquelas que podem vir a entrar no processo.

Os povos originários estão aqui muito antes do processo de colonização, devolver-lhes a terra é uma questão de justiça social, sendo eles os verdadeiros donos. O marco temporal ignora que muitos povos foram expulsos injustamente de suas terras, através da violência de fazendeiros locais, ou devido à expansão de rural e urbana, ou pelo desmatamento, ou mortos pela proliferação de doenças, no dia da promulgação da Constituição federal. Ou seja, par-

lamentares defendem que as novas Tis só podem ser demarcadas, para os territórios em disputa, a partir do dia 5 de outubro de 1988.

Os indígenas reivindicam terras que são importantes na manutenção dos seus modos de vida, mas essas terras são frutos de cobiça por parte daqueles que desejam explorar os recursos naturais nelas pertencentes.

A tese do Marco Temporal ganha força em 2017, como um parecer emitido pela Advocacia-geral da União durante o governo do então presidente Michel Temer. Funciona assim: a AGU entendeu que o julgamento de um caso específico de uma Terra Indígena valia para todos os outros. No caso, o exemplo foi o julgamento da Ti Raposo Serra do Sol, em Roraima. Marcado por conflitos entre indígenas e arroteiros, o caso foi parar no STF. Em 2009, a maneira encontrada pelos ministros do STF, para resolver a questão, foi ordenar que a Terra pertencia aos indígenas, por estarem lá quando foi promulgada a Constituição Federal. A medida tomada pela AGU contraria o entendimento do próprio STF. Em 2013, a corte reconheceu que o julgamento da Raposa serra do Sol servia somente àquele caso. Apesar disso, associações e a bancada ruralista utilizam o parecer emitido pela AGU para entrar com ações contra a demarcação de novas Terras Indígenas (CANDIDO, 2021).

Já em 2019, o ministro do STF, Alexandre Moraes, decidiu que a ação em Santa Catarina, que envolve os xoklengs, deve ser modelo para todas as outras. Assim, uma Terra Indígena só será demarcada onde os índios já estavam quando a Constituição foi promulgada, como defende a instituição (Fundação de Amparo Tecnológico a Meio Ambiente) que reivindica a terra ocupada pelos xoklengs, ou uma terra pode ser demarcada a índios que ainda observem importância local. Não se pode tratar uma variedade de situações através de uma só, a de se demarcar sim, mas levando em consideração a especificidade, a necessidade de cada povo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas, direcionadas aos povos originários, são resultado da relação entre esses povos e um Estado capitalista, sendo este mediador no conflito de classes que surgiu com a implantação do modo de produção capitalista nessa terra que passaram a chamar de Brasil.

Essa relação começa no processo de colonização do Brasil, gerando conflitos diversos, devido ao choque de modos de vida, da visão de mundo. E a implantação das capitanias hereditárias tirou o direito dos povos indígenas a sua própria terra, além de cercear sua liberdade de se produzir a partir da sua cultura, da sua cosmovisão, promovido pela instalação do trabalho escravo. Justificando-se a partir de argumentos pautados numa lógica, perversa e racista, de que os indígenas eram incivilizados e sem alma. Muitos conflitos foram travados desde então, conflitos esses que perduram até os dias atuais.

As políticas públicas para indígenas atualmente existentes estão concentradas na questão da saúde, da educação diferenciada e da moradia. São por vezes políticas que, de fato, tentam satisfazer aos interesses desses povos, mesmo que ainda não suficientes em relação à demanda destas populações e elaboradas de forma não participativa. É um posicionamento político parcial do Estado no reconhecimento da necessidade por políticas sociais diferenciadas, além de amenizar os conflitos de interesse. Se o interesse fosse acabar com os conflitos, promovia-se uma reforma agrária no país, não esquecendo da particularidade dos indígenas quanto à demarcação.

Assim, as políticas públicas são apenas um passo para reparação histórica desses povos, devido à violência física e subjetiva a que eles foram submetidos ao longo de 500 anos, principalmente, porque elas vêm no sentido de amenizar os conflitos de grupos com interesses antagônicos. O que se percebe é que, por muitas vezes, as

políticas públicas estão no papel, mas não acontecem de fato como deveria, existem vários problemas infraestruturais e que não atendem à realidade das diferentes comunidades, umas até prejudicando a condição existencial daqueles, como a bolsa família, que deseduca o padrão alimentar dos povos, gerando inúmeros problemas de saúde. Outras, até prejudicando esses povos, como a demarcação que utiliza padrões como marco temporal para determinar quais terras serão demarcadas.

6 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Luiz Sávio de; GALINDO, Marcos; e SILVA, Edson. **Índios do nordeste: temas e problemas**. Ed UFAL. Alagoas. Biblioteca Digital Curt Nimuendajú - Coleção Nicolai www.etnolinguistica.or

ANDRADE, Manoel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**. Cortez editora. São Paulo, 2005.

BASQUES, Messias. **Efeitos Adversos: um olhar a partir das Políticas Públicas para Povos Indígenas no Brasil**. Administração Pública e Gestão Social, vol. 13, núm. 4, 2021. Universidade Federal de Viçosa. Disponível em < <http://marcalyc.redalyc.org/journal/3515/351568433005/html/index.html>>. Acesso em 23 de dezembro de 2021.

CANDIDO, Marcos. **O que é o marco temporal e como ele impacta povos indígenas**. Ecoa uol. São Paulo, 2021. Disponível em < <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/06/02/o-que-e-o-marco-temporal-e-como-ele-impacta-indigenas-brasileiros.htm>> Acesso em 27 de dezembro de 2021.

Dicionário do pensamento marxista. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro, 2001.

CARVALHO, Diana Mendonça de; NASCIMENTO, Patrícia Oliveira do; AL-CANTARA, Frenada Viana de; e COSTA, Eloízio da. **Desenvolvimento espacial e políticas públicas para a agricultura familiar**. Editora UFS. São Cristóvão. 2021.

CARVALHO, Diana Mendonça de; COSTA, Elofzio da; e MENDES, Marcelo Alves. **Aspectos do mundo rural e do desenvolvimento territorial no Nordeste**. Editora UFS. São Cristóvão, 2019.

CORRÊA, Antônio Wanderley de Melo; ANJOS, e Marcos Vinicius Melo dos. **Xokó, os indígenas de Sergipe**. Sergipecultura. Aracaju, 2021.

FEDERICI, Sílvia. **Calibã e a bruxa, mulheres, corpo e acumulação primitiva**. Elefante editora. Tradução coletivo sycorax. Nova York, 2017.

FIRMININO, Roberta. **A questão indígena no Brasil contemporâneo**. Blog imaginie, 2020. Disponível em <<https://blog.imaginie.com.br/a-questao-indigena-no-brasil-contemporaneo/>> Acesso em 24 de dezembro de 2021.

GUIRAU, Karine Michelle; e SILVA, Carolina Rocha. **Povos indígenas no espaço urbano e políticas públicas**. 2013 Disponível em <<pdf-st08-tra-b-aceito-0200-7.pdf>> Acesso em 26 de dezembro de 2021.

LIMA, Alda Viana. **Experiência indígena e cidades: mobilidades e produção de modos de vida dos Xocó Kuará**. Disponível em <https://evento.ufal.br/anaisreaabanne/gts_download/_Adla%20Viana%20Lima%20-%201019109%20-%204190%20-%20corrigido.pdf> Acesso em 23 de dezembro de 2021.

LEVINO, José. **Jornal “A verdade”** nº 217.

NEGRI, Fabiana Luiza; e BIASI, Ana Soraia Haddad. **As políticas públicas para as populações indígenas: a experiência em Chapecó**. Congresso catarinense de assistentes sociais. Florianópolis, 2013.



A PRODUÇÃO ARTESANAL DE BISCOITOS EM VITÓRIA DA CONQUISTA-BA: UMA POSSIBILIDADE DE SISTEMA AGROALIMENTAR LOCALIZADO

**Vilomar Sandes Sampaio
Sonia de Souza Mendonça Menezes
Andrecksa Viana Oliveira Sampaio**

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Vitória da Conquista é um centro regional de grande influência na região Sudoeste da Bahia. Ocupa uma área de 11.718 Km² e compreende cerca de 40 municípios, incluindo os municípios de Vitória da Conquista, Jequié e Itapetinga que tem suas sedes comopolos dinamizadores de espaços sub-regionais no interior da Bahia. Vitória da Conquista, influencia aproximadamente 90 municípios, mais de 2 milhões de habitantes, estendendo-se até o norte do Estado de Minas Gerais (PASSOS, 1995). É o terceiro município do Estado em população, com 348 718 habitantes, segundo o IBGE (2017). Apesar da alta taxa de urbanização(85,8%), há uma grande população rural, distribuída por 284 povoados espalhados numa extensão territorial de 3.743 km². O município situa-se a uma altitude de 923m e a -14,86611°de latitude e -40,83944° de longitude.

Como o município está localizado nos limites do Semiárido, sofre os efeitos da baixa pluviosidade e das secas periódicas, sobretudo na zona rural, onde a sobrevivência da população normalmente está condicionada a estes fatores. Trata-se de uma área de transição geoambiental com uma grande diversidade de microclimas e extra-

tos florestais como remanescentes de mata atlântica, matas de cipó, cerrados e caatinga.

A cidade apresenta um clima tropical com variações térmicas devido a sua altitude, às temperaturas, à noite, são mais amenas, regulando de 10º a 17º C, no inverno e entre 15º a 22º C, no verão, ficando a temperatura média anual em 18º C. O inverno apresenta neblinas intermitentes e o verão chuvas com trovoadas. As chuvas normalmente concentram-se de janeiro a março.

A economia de Vitória da Conquista desenvolveu-se, até os anos de 1950, baseada na atividade pecuária, com a criação extensiva de bovinos para a produção de carne. A construção da rodovia Rio-Bahia (Avenida Presidente Dutra) também impulsionou o crescimento da cidade. A obra foi inaugurada pelo presidente João Goulart, em 1963, reforçando a posição dessa cidade no cenário regional. A partir daí a estrutura econômica e social entra em um novo período, com o comércio ocupando um lugar de destaque na economia local.

Até a década de 1960, a maior parcela da zona rural de Vitória da Conquista ainda era ocupada por pastagens, pela agricultura de subsistência e pelo cultivo de mandioca e de mamona. No início da década de 1970, dois novos vetores de desenvolvimento são introduzidos na economia local: a cafeicultura e a indústria de transformação. O polo cafeeiro tornou-se responsável por um grande dinamismo da economia regional, com reflexos no aumento substancial da população do município, no crescimento e diversificação do comércio e das atividades de prestação de serviços.

Em 1972, Vitória da Conquista foi contemplada pelo Plano de Renovação e Revigoramento da Cafeicultura, do Governo do General Médici, com mais de 100 mil hectares de café arábica. O objetivo do plano era ampliar a área semeada de café, produto bastante valorizado nesse período. Aos interessados em abrir cafezais foram oferecidos subsídios. Isso fez com que muita gente passasse a cul-

tivar café nos municípios de Vitória da Conquista, Planalto, Poções, entre outros.

O desenvolvimento do café foi surpreendente até os anos 1980, quando uma queda de preços no mercado internacional que se estendeu até a metade dos anos 1990, inviabilizou a atividade provocando o abandono de muitas roças. Com a grave crise que se abateu sobre a cafeicultura, a economia de Vitória da Conquista passou a ser sustentada, fundamentalmente, pelo setor de serviços e pelo comércio, com destaque para a atividade varejista. A partir do final dos anos 1980, o município firmou-se como polo de serviços. A educação, a rede de saúde e o comércio se expandiram, e, Vitória da Conquista tornou-se a terceira economia do interior baiano.

A cidade, situada às margens da BR 116 (Rio-Bahia), trata-se de um entreposto comercial e de serviços que influencia economicamente cidades do Norte-Nordeste de Minas Gerais, permitindo acesso tanto ao Centro-Sul como ao Norte e Nordeste do país, o que possibilita enorme facilidade para se integrar sistemas de transporte e acesso aos mais variados mercados consumidores estaduais e nacional. As Rodovias Estaduais cortam a cidade, proporcionam acesso ao litoral (BA 415 – ligando Conquista ao Sul da Bahia) e ao oeste do Estado (BA- 262, ligando ao sertão da Bahia). Sendo assim, tornou-se passagem obrigatória de turistas para Brasília, Goiânia, Barreiras, que se dirigem, principalmente, para o litoral de Ilhéuse Porto Seguro. Encontra-se a 527 Km do porto e aeroporto de Salvador, a 500 Km do porto de Aratu, a 298 Km do porto e aeroporto de Ilhéus e a 462 Km do aeroporto de Porto Seguro. A partir do aeroporto local, existem voos diários através das empresas Passaredo e Azul para: Salvador, Belo Horizonte e São Paulo.

Destacando-se com a melhor infraestrutura urbana e localização estratégica da região, a cidade dispõe de facilidades para a circulação de pessoas e mercadorias. A estes fatores, justifica-se o estudo da cadeia produtiva do biscoito como um Sistema Agroalimentar Lo-

calizado (SIAL) que promove um novo estilo de desenvolvimento territorial visto que articula aspectos de territorialidade, cooperativas, identidade e cultura regional. A produção relaciona-se à qualificação do produto pela origem, à integração entre consumidores e produtores e ao fortalecimento dos vínculos verticais. Assim, na análise do SIAL o território se manifesta ao longo de toda a cadeia, (SIQUEIRA, 2016) e Vitória da Conquista se enquadra nesta perspectiva e será aqui retratada pela produção de biscoitos caseiros, entendida como uma atividade geradora de emprego, renda e preservação cultural.

2 BISCOITOS CASEIROS: UMA FONTE DE EMPREGO E RENDA.

A alimentação da região denominada de Planalto da Conquista segue a tendência e as origens do colonizador e dos indígenas, baseada em carne, mandioca e frutas nativas. Nas primeiras décadas do século XX, os alimentos provinham das fazendas que se auto sustentavam alguns produtos conseguidos com dificuldade da capital, Salvador. Os conquistenses compravam dos tropeiros: tecidos, perfumes e novidades vindas da capital. Segundo Souza:

A alimentação básica era feijão, arroz, carne e produtos da mandioca - farinha, beiju, biscoitos de goma e outros [...] Atividades como amassar e enrolar biscoitos, fazer pamonhas, beijus, catar o arroz e o feijão eram trabalhos que agruparam as mulheres em rodas de conversa e companheirismo e aos poucos iam envolvendo as meninas nos seus futuros afazeres (SOUZA, 1996, p.10).

Para o estabelecimento da produção de biscoitos, é oportuno falar da importância da mandioca, raiz nativa e de fácil adaptação na região. Segundo dados do IBGE (2005), o Estado da Bahia é o segundo maior produtor de mandioca do Brasil, com produção anual em mais de 4,4 milhões de toneladas, atrás apenas do Pará com

4,84 milhões de toneladas. A região de abrangência do município de Vitória da Conquista, com um montante de treze municípios pesquisados, é destaque no cenário da produção estadual, respondeu por 9% da produção em 2003, o equivalente a aproximadamente 350 mil toneladas. Atualmente, em virtude de problemas cíclicos de escassez de chuva, a goma, subproduto da mandioca, é importado de outros estados, com destaque para o Paraná.

Da mandioca se extrai o amido, mais conhecido como goma ou polvilho, responsável pelas receitas mais tradicionais de biscoitos como o “biscoito de goma”, “avoador” e “cozido- e-assado”. Segundo a Associação Comercial e Industrial de Vitória da Conquista (2005), esses biscoitos representavam o pão de cada dia nas mesas da região, desde o final do século XIX, e, hoje, o biscoito impressiona por sua apresentação, forma, sabor, enriquecidos com doces, frutas, leite de coco, chocolates, cerveja, ervas, sendo encontrado com fartura nas feiras da cidade. Assim,

A facilidade de adaptar-se às variações climáticas favoreceu o plantio da mandioca no Planalto de Conquista. A produção, desde o plantio até a condição de uso era geralmente feita por pequenos agricultores e da mão-de-obra familiar. A mandioca ganhou importância na alimentação, pois além do alimento cozido, a criatividade das donas-de-casa foi transformando a simples raiz nos mais variados alimentos; farinha, puba, apara e goma. Desta variação surgiu uma enorme quantidade de receitas e usos variados, que tornaram a mandioca, a rainha dos alimentos no Planalto de Conquista (SOUZA, 1996, p.30).

A cidade de Vitória da Conquista e região começou a ter maior abastecimento de gêneros alimentícios e outros produtos após 1930, com a construção das estradas ligando a capital. A partir de então, o aparecimento esporádico de caminhões, substituindo gradativamente o transporte de gêneros pelas tropas de muares (SOU-

ZA, 1996). A região tornou-se uma área consumidora e produtora com comércio cada vez mais forte e pequenas indústrias, geralmente artesanais e alimentares.

A produção de biscoitos caseiros em Vitória da Conquista teve suas primeiras unidades instaladas na década de 1950, resistindo às mudanças e ao crescimento da cidade, e tem se destacado nos últimos anos, não somente pela tradição regional, mas como alternativa de sobrevivência de parte da população que não conseguiu uma ocupação no mercado de trabalho. Assim, foram criadas condições favoráveis para a projeção desta atividade, devido à contratação de mão-de-obra pouco especializada, exigindo tarefas simplificadas e altas taxas de informalidade nas relações de trabalho, pouco treinamento e nenhum controle de qualidade.

A ausência de oportunidades formais, comuns em período de crises econômicas ou em economia em desenvolvimento, exerce um efeito negativo para o trabalhador, como única saída, a informalidade, ou trabalho pouco exigente do ponto de vista intelectual, geralmente, informal. Ao ingressar na informalidade, os trabalhadores ficam excluídos da possibilidade de usufruírem dos direitos trabalhistas como aposentadoria, seguro-desemprego, entre outros, reservados àqueles legalizados e que contribuem com o pagamento de impostos e tributos.

A formalidade do emprego consolidado na Revolução Industrial com horários, salários e atribuições definidas cedem lugar para a flexibilidade dos novos tempos. Diante da atual reestruturação do processo produtivo capitalista tem-se uma gama de modificações que atinge toda a sociedade e que influi diretamente nas formas de organização espacial e territorial tanto do capital como da força de trabalho. Segundo Moreira

Cada era do trabalho implica numa forma determinada de arrumação do espaço que o regula. A técnica é o elemento dinâmico dessa mudança. Toda vez que o período

técnico muda, correlatamente muda a forma da regulação espacial, e assim o mundo do trabalho. Tem sido essa espécie de lei espacial a norma da organização do espaço da sociedade e do mundo do trabalho na história do capitalismo (MOREIRA, 1996, p.8).

Desta forma, as transformações geradas pelas novas técnicas, pelas novas políticas de gestão e controle do processo produtivo, apontam e, ao mesmo tempo, fazem parte de uma grande transformação que envolve não só o mundo do trabalho, mas também essas mudanças perpassam, compõem e redimensionam todas as esferas da sociedade, sejam as políticas, sociais, ideológicas e culturais, com consequentes desdobramentos espaço-territoriais.

Diante de todas estas mudanças e avanços, tem-se nesta realidade estudada, fatos que contradizem e ou fazem-se reviver velhas formas produtivas e relações de trabalho, em que diante de um processo econômico excludente, foram criadas condições para o estabelecimento da produção de biscoitos caseiros em Vitória da Conquista – Ba

A atividade tem crescido cada vez mais, desde o surgimento da primeira fabriqueta, impulsionada pelas condições que foram encontradas: disposição de matéria-prima e mão-de-obra pouco especializada para este tipo de trabalho, contando apenas com a experiência de vida.

3 A ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO

Com a instalação das fábricas de biscoitos caseiros em Vitória da Conquista, o município foi incluído no circuito do capital regional, na condição de sede de uma produção, mesmo de forma incipiente, configura um novo espaço produtivo, em que se sobrepõem características de gestão, de organização da produção e de relações de trabalho, formando uma incipiente cadeia produtiva.

Sendo uma atividade que exige pouca qualificação, e dada à disposição e fartura da matéria-prima disponível na região, as pessoas optaram por esta atividade, pelos mais variados motivos. Dentre os mais citados, pode-se destacar a tradição familiar, a falta de opção de trabalho ou ainda como alternativa de sobrevivência.

As fábricas e fabriquetas distribuem-se pelo município seguindo sempre um princípio locacional, desde a proximidade das principais fontes de matéria-prima, representada pela zona rural e correspondendo a 20% do total de estabelecimentos até a proximidade do mercado consumidor e distribuidor, representado pela zona urbana com aproximadamente 80% das fábricas

Estes produtos não deixam de sofrer as regulações de mercado, através da lei de oferta e procura. Segundo relato dos produtores, há alguns anos tem faltado goma na região e teve de ser importada do Paraná que não apresentava a mesma qualidade e nem preço em função do transporte. Grande parte dos produtores queixa-se da dificuldade de encontrar mão-de-obra qualificada e revela disposição em contratar pessoas experientes ou qualificadas. Sendo assim, falta atenção dos órgãos públicos e privados ou associações, promover cursos específicos para a produção de biscoito.

Enquanto isto não acontece, o treinamento e capacitação do trabalho ocorrem nas próprias fábricas, sendo que aproximadamente 92% aprendem o ofício com o proprietário. Nas unidades mais estruturadas, já existem lojas especializadas, localizadas em bairros estratégicos e de maior poder aquisitivo da cidade.

4 CONDIÇÃO DA PRODUÇÃO

A maioria das fábricas de biscoitos funcionam na própria residência, havendo uma divisão de espaços para a atividade produtiva. Em algumas delas a produção se mistura como comércio e residência, às vezes moram e trabalham no mesmo espaço ou separam cô-

modos da casa para a produção. O espaço produtivo se mistura com a casa de morada, às vezes sem distinção entre produção e residência.

Isto se deve ao fato de a atividade surgir sem planejamento ou como alternativa de aumentar a renda familiar, adaptando-se ao modo de vida dos produtores que não dispõem de recursos para ampliação e reforma. Em 5% dos casos o imóvel funciona apenas comercialmente e para 27%, apenas residência. Destes imóveis, a maioria é próprio, e 16% são alugados, sendo que grande parte, 67%, têm a estrutura de residência, 27% de prédio comercial e apenas 5% de casa e galpão. Com relação ao armazenamento, poucos dispõem de dispensa ou depósito, que, segundo os produtores, se justifica por se tratar de um produto perecível, e não dispor de capital de giro. Normalmente, procura-se produzir a mesma quantidade por semana, a não ser quando as encomendas são maiores, fato que ocorre nos festejos juninos e no final de ano.

Quanto maior e mais organizada a empresa, a projeção da atividade ocorre de forma mais satisfatória. No entanto, esta estrutura só ocorre em menos de 30% dos casos, prevalecendo as atividades caracterizadas pelo trabalho no domicílio. O trabalho no domicílio na produção de biscoitos define-se pela precarização: a utilização do espaço doméstico para a produção, a ausência de limites para a jornada de trabalho e a utilização do grupo familiar. Neste caso, o que interessa é o cumprimento dos prazos acordados. O modo como isso é feito é responsabilidade quase exclusiva do trabalhador.

Ruas (1993) faz uma distinção entre as diversas formas de trabalho no domicílio dentro das “novas” formas de subcontratação, na chamada “acumulação flexível” que caracteriza a atual fase da produção capitalista. Haveria o “trabalho a domicílio distribuído - TDD”, em que o trabalho seria pensado através de residências próximas às fábricas. Esse trabalho é basicamente manual e utiliza os vários membros de uma mesma família. Outra forma seria o trabalho a domicílio em pequenos empreendimentos familiares, nessa, a

distinção estaria na relação direta entre as empresas contratantes e as terceirizadas, havendo operações mecanizadas, inclusive sub-contratação de trabalhadores eventuais, estranhos à família.

Com relação a investimentos e melhoria, a maioria pretende investir em equipamentos e infraestrutura, enquanto 19% em ampliação e reforma e 11% em aparência. Diante desta realidade, verifica-se que esta atividade apresenta grandes perspectivas para os produtores que apesar das dificuldades sentem-se motivados a continuar e a ampliar seu negócio. Quanto mais a produção aumenta, há proporcionalmente um interesse à profissionalização e a busca de melhorias.

Um dos pontos que merece destaque nesta análise é a resistência dos produtores em procurar parcerias, pois apenas 16% são filiados a ASSEVIC (Associação Comercial das Indústrias de Vitória da Conquista), poucos aceitaram o convite e não se dispõem nem mesmo a frequentar, sem compromisso, algumas reuniões para discutir a proposta. Os motivos indicados pelos biscoiteiros que justificam tal resistência são dos mais variados: falta de tempo para frequentar as reuniões; valor da contribuição mensal; medo das taxas tributárias; a condição de informalidade, entre outros.

Em relação aos programas governamentais e ou associações de apoio à micro e pequenas empresas, grande parte dos produtores (81%) não conhece nem sabe se existem ou como funcionam. Apenas 19% já ouviram falar ou procuraram entidades como o Sebrae ou Banco do povo, este último, tem recebido queixas em função da pouca quantia que disponibiliza para empréstimos. Além disso, as taxas de juros cobradas, mesmo sendo baixas em relação ao mercado, são significativas para os pequenos produtores.

Neste contexto, pode-se enquadrar a participação da Prefeitura Municipal que, segundo 46% dos produtores de biscoitos, atua apenas como fiscalizadora e nunca ofereceu nenhum tipo de apoio, sendo extremamente exigente com relação à vigilância sanitária.

Isto pode explicar porque 54% dos produtores nunca se envolveram com a Prefeitura para qualquer interesse, por isso não sabe dizer se existe ou não apoio para esta atividade.

O índice de informalidade pode ser verificado através da arrecadação de impostos, sendo que 66% dos produtores não pagam nenhum tipo de tributo e 62% não possuem alvará que, segundo eles, seria totalmente inviável em função dos baixos lucros obtidos com a produção do biscoito. Segundo os produtores, cumprir a folha de pagamento é sempre difícil, mesmo nas unidades que pagam apenas 80% do salário mínimo. Este pode ser um indicativo que justifique a resistência dos produtores em se envolver com cooperativas ou procurar se regulamentar.

Nestas atividades, as possibilidades de descanso e a jornada de trabalho se adequam às necessidades impostas e dependem do montante de encomendas e prazos de entrega. A ausência de encomendas significa nenhum ganho.

5 COMERCIALIZAÇÃO E O ALCANCE DA PRODUÇÃO

Estima-se que a produção de biscoito produzida em uma semana no município alcancemais de 20 toneladas, sendo que 6.203 kg são de biscoitos doces e 14.463 kg de biscoitos salgados. A produção de biscoitos doces é menor em função de ser uma atividade praticamente artesanal, mesmo sendo muito apreciados. O biscoito salgado dispõe de amassadeiras industrializadas e são mais resistentes para a comercialização, sendo que a venda alcança outros municípios.

O comércio do biscoito ocorre de diversas formas, sendo que a mais frequente é a venda direta ao consumidor. A comercialização mais significativa ocorre nas feiras da cidade, seguidas por atravessadores, padarias e supermercados. A feira principal da cidade é a mais importante, tendo seus momentos de pico aos sábados. É na

feira que a cadeia produtiva atinge seu ápice. O atravessador estabelece uma relação de compra e venda e é através dele que a produção se projeta em várias escalas, tornando-se impraticável sua mensuração, por se tratar de uma atividade autônoma.

O comerciante varejista, além da função de vendedor, exerce a função de mediador entre produtores e as exigências dos clientes, dessas exigências surgem novos produtos. Os comerciantes, em sua maioria, têm freguesia certa e conhecem suas preferências, mas sempre oferecem alguma novidade que os consumidores nunca resistem, acabam provando e levando para casa.

Na feira, o biscoito, normalmente, é vendido por peso, custando, em média, R\$ 18,00 o quilo. Nas lojas especializadas, nas padarias e supermercados é comum a padronização das embalagens, principalmente, dos biscoitos doces que são dispostos em caixinhas, tendo assim um acréscimo em torno de 20% com relação aos vendidos nas feiras. Nas lojas mais sofisticadas, em bairros de maior poder aquisitivo, o preço do biscoito fica em média de 28 reais.

Na feira livre há um galpão exclusivo para derivados de fariñas e leite, onde se encontram os biscoitos em abundância, dos mais variados tipos, formas e sabores. Recebendo denominações das mais variadas: Joaquim Teodoro, Rosquinha de coco, Palitinho de leite condensado, ou de coco, Pimentinha, Florzinha de abacaxi e maracujá, Cebolinha, Sorvetinho de laranja, morango ou chocolate, Casadinho, Casadão, Sequilho, Chiamango e Chimanguinhode goma fresca, Condeúba amanteigado ou de erva doce, Chinringuinha, Bolacha de goma, milho, champanhe ou nata, Pastelzinho de goibada ou bacalhau, Lencinho de goiabada, Coraçãozinho de maracujá, chocolate, goiaba ou leite condensado, Mesclado de Chocolate, Brevidade, Solteirão, Cozido e assado, Avoador, entre outros.

Segundo os produtores, há biscoiteiros que vendem seu produto direto ao consumidor, ou são donos de barracas nas feiras, ou usam matéria prima de qualidade inferior. Por isso, conseguem

vender o biscoito abaixo do preço justo, contribuindo para que a margem de lucro dos que não dispõem desse recurso seja pequena, chegando a ter alguns tipos de biscoitos sem nenhum ganho, mantidos apenas para satisfazer a freguesia.

Diante dessa realidade, há conflitos entre os produtores que praticam a venda direta e dispõem de poucos funcionários, daqueles que têm uma estrutura maior de empresa, com mais encargos tributários e funcionários, tendo que vender o produto praticamente do mesmo preço. A margem de lucro, nesse caso, é favorável ao pequeno produtor devido a sua condição de informalidade e à ausência do atravessador.

A produção do biscoito em Vitória da Conquista, além do consumo local, é comercializada frequentemente em escala regional e nacional, estabelecendo um mercado regular entre vários municípios da Bahia e do Brasil. Pode-se constatar que há uma rede de distribuição do biscoito na cidade e na região, em que são atendidos regularmente mais de 50 municípios.

Por ser uma atividade, em sua maioria, caracterizada pela informalidade, não existe divulgação dos biscoitos através dos meios de comunicação de massa, 70% não usam nenhum tipo de propaganda, 27% usam apenas cartãozinho pessoal, os produtores acreditam ser desnecessário e que a propaganda se faz com o próprio produto, pelos consumidores. Os outros 3% utilizam o rádio como meio de divulgação. A maioria dos produtores garante não ter condição financeira para investir em propaganda, como também não fazem muita questão de se expor devido a sua situação de informalidade. A disposição das BAs e BRs na cidade de Vitória da Conquista tem facilitado a distribuição dos biscoitos. Este é um fator visível para a sua projeção, outros aspectos podem ser creditados à qualidade artesanal e tradicional do produto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca de estratégias que promovam o desenvolvimento local e ou regional tem sido ponto de discussão em diversas áreas do conhecimento. A produção de biscoitos em Vitória da Conquista não se mostra capaz de realizar tal façanha, no entanto é capaz de viabilizar uma atividade que possa ser mais estruturada, a partir de apoio financeiro e político, permitindo gerarmais ocupação e renda, oferecendo melhores condições de trabalho para quem já está envolvido.

A concessão de incentivos financeiros e fiscais, direcionados a micro e pequenas empresas produtoras de biscoitos, poderá romper com a precariedade que essa atividade opera, transformando o município em um importante produtor de alimentos, principalmente os derivados da mandioca, impulsionando um mercado que é real, na cidade e na região, funcionando como uma cadeia produtiva, mesmo de forma incipiente, desde o intenso consumo do polvilho produzido na zona rural do município até a distribuição do produto pelas principais cidades da região Sudoeste e do Estado da Bahia.

A cidade de Vitória da Conquista se estruturou como um polo regional, em especial com a oferta de serviços. No entanto, esta atividade produtiva não será capaz de intervir em todo o processo econômico regional, nem construir, em curto prazo, uma cadeia produtiva integrada num processo vertical e horizontal, com redes de produtores e consumidores, que atuam de forma cooperativa e solidária. A partir de iniciativas dos atores locais, poderá ser um espaço crescente de uma onda socioeconômica solidária no interior do próprio capitalismo e em oposição a ele.

A produção de biscoitos caseiros em Vitória da Conquista aponta para uma atividade com fortes possibilidades a inclusão social. Desde que seja reconhecida, compreendida e auxiliada, partindo do princípio de que essa atividade já atende parte da população com poucas chances de concorrer num mercado mais exigente, e

demandam por políticas compensatórias capazes de diminuir suas carências. O caminho básico para isso é promover micro e pequenos empreendimentos, contemplando a diversidade de formas de trabalho na economia informal e nas pequenas empresas. Deve-se encarar estes setores, com suas reais necessidades e seu potencial em produzir.

Um produto como o biscoito, que agrega aspectos regionais, não se trata somente de um simples processo de geração de emprego e renda, mas, da inserção de uma indústria de produção numa localização estratégica, a qual busca reorganizar as bases materiais para uma forma diferenciada de acumulação capitalista. Esta situação evidencia novas formas de cumplicidade entre o capital e o Estado, representado pelo poder público local e, de alguma medida, o poder estadual, que não se articulam na criação de condições que favoreçam a instalação das fábricas no município. Essa via de reflexão foi aberta pela dinâmica das redes produtivas locais e serve de horizonte para uma perspectiva voltada para novos padrões de desenvolvimento regional.

Os novos padrões de cooperação do trabalho compreendem o potencial das dinâmicas territoriais como instrumento de emancipação e conflito social capazes de gerar novas alternativas e padrões endógenos de desenvolvimento.

A realização dessa pesquisa, por meio da análise dos dados, mostra o potencial dessa atividade como geradora de emprego e renda, para assim, proporcionar visibilidade a um importante produto regional, sendo valorizado, apoiado e financiado pela iniciativa pública e privada, pois, apesar do importante papel que exerce, ainda vive em grande parte na informalidade. Espera-se com isso a implantação de projetos específicos que possam redimensionar essa atividade também como fonte de estudo sobre a economia local.

É preciso criar as condições para o aproveitamento da capacidade máxima da região em conseguir mobilizar recursos internos

para proporcionar um período de prosperidade. A produção caseira de biscoito se enquadra como uma alternativa para tanto e constitui, desta forma, uma possibilidade de economia solidária, com efetiva mobilização de recursos internos, reestruturando as forças produtivas locais, conduzindo Vitória da Conquista e Região a um projeto de desenvolvimento compatível ao seu volume demográfico, seu potencial econômico e sua localização geográfica.

7 REFERÊNCIAS

BENKO, George. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1995

IBGE. **Sistema IBGE de recuperação automática - SIDRA**. Disponível em: [http: <www.sidra.ibge.gov.br/bda/agric>](http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/agric). Acesso em: 10 de março de 2017

MOREIRA, Rui. Da região à rede e ao lugar. In: *Ciência Geográfica*. Ano III n.6 Bauru: AGB, 1996.

PASSOS, Sinval. **Vitória da Conquista, Cidade e Região**. Recife: UFPE, 1995. (Dissertação apresentada ao Mestrado em Geografia da UFPE).

SIQUEIRA, Murilo Carlos. Sistema Agraolimentar Localizado (SIAL) e as atividades da comunidade do entorno da PR 508. Dissertação de mestrado, 2016. Disponível em: [https: <docplayer.com.br/64048677-universidade-federal-do-paraná-murilo-carlos-siqueira.html>](https://docplayer.com.br/64048677-universidade-federal-do-paraná-murilo-carlos-siqueira.html) acesso em 10 de jun. 2018

SOUZA, Amélia Barreto de. **A Alimentação no Planalto de Conquista de 1930 a 1950**. Vitória da Conquista: Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 1996.



O SISTEMA ALIMENTAR DO SEMIÁRIDO NORDESTINO E SUAS TRANSFORMAÇÕES¹

Jorge Luis de Sales Farias
Josemar Hipólito da Silva
Sergio Schneider

1 INTRODUÇÃO

A produção de alimentos ao longo dos últimos dois séculos vem sendo transformada em diferentes partes do planeta. Nessa trajetória, a agricultura foi submetida aos movimentos do capitalismo na busca de apoiar e garantir a sustentação desse modo de produção. Esses movimentos são responsáveis por um conjunto de mudanças de ordem produtiva e de consumo de alimentos e estão associadas às questões sociais, econômicas, ambientais e políticas em determinado espaço e tempo.

Nesse aspecto, argumenta-se que a constituição e estruturação dos sistemas alimentares apresentam dinâmicas diferenciadas e peculiares que evoluem para adequar as demandas do crescimento da população e de sua urbanização. No Brasil, esses movimentos ocorreram em distintas épocas e em diferentes ciclos econômicos. Um dos casos exemplares foi a ocupação e colonização do Semiárido nordestino, que foi realizada para atender o propósito de for-

¹ Este capítulo apresenta o tema da mercantilização na produção de alimentos desenvolvido na “Tese de Doutorado” que está em andamento, “**Os mercados da pecuária de pequenos ruminantes:** um estudo sobre as estratégias de comercialização dos agricultores familiares no Sertão dos Inhamuns (CE)”. Vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (FCE/PGDR/UFRGS), Autor: Jorge Luis de Sales Farias, sob orientação do Professor Dr. Sergio Schneider.

necer alimentos para as regiões litorâneas do Nordeste, ocupadas pela principal *commodity* da época, a cana de açúcar. E, mais recentemente, o avanço das fronteiras agrícolas no Cerrado e na Floresta Amazônica para atender um sistema alimentar global.

O sistema de produção global de alimentos caracteriza-se pelo aspecto homogêneo de produção massiva de alimentos e com a distribuição mediante baixos preços, elementos-chave para sustentar uma sociedade cada vez mais urbanizada. Esse modelo de produção provocou, por um lado, o desenvolvimento de uma agricultura cada vez mais industrializada e padronizada, por outro, está provocando uma separação progressiva com a natureza e com graves repercussões sociais, devido a um processo excludente de produção. Esse sistema foi sendo moldado e formatado e atualmente acentuam-se as críticas sobre o seu funcionamento.

Uma das principais críticas ao atual sistema de produção de alimentos global concentra-se na crise ecológica proporcionada pelo avanço de produção capitalista ocasionando uma rápida evolução das mudanças climáticas. Estas repercutem em diferentes espaços e dimensões das atividades humanas no planeta. Moore (2016) aponta que a humanidade vive sob os efeitos do capitalismo, um período denominado de capitaloceno, marcado por crises para atender a lógica econômica fundamentada na busca intensiva de lucros e acumulação de capital em prejuízo à saúde do planeta e dos interesses das comunidades locais.

Nesse contexto, McMichael (2016) destaca que o período atual pode ser caracterizado por um processo de monopolização da produção alimentar, que se encontra dominado pelo poder financeiro e corporativo, institucionalizado por uma política agroalimentar homogeneizante. Outra importante crítica foi realizada por Willet et al. (2019), que enfatizou as fragilidades do atual formato de produção de alimentos global, tanto na questão da produção como do consumo. Os autores afirmam que o sistema de produção de alimen-

tos global avançou os limites planetários, sendo um dos principais responsáveis pelas mudanças climáticas, estabeleceu um padrão de consumo que produz fome e dietas associadas com deficiência de nutrientes e com doenças crônicas não transmissíveis, como doenças relacionadas com o sistema cardiovascular e diabetes.

Essas críticas destacam os efeitos do processo de especialização a que a agricultura foi submetida, com sua transformação em uma atividade industrial, caracterizada pela persistência na reprodução de um modelo homogêneo de produção e consumo, suportado por uma economia fundamentada na escassez. Ao assumir esse pressuposto, persevera a produção em escala por meio de um processo de desnaturalização e desterritorialização do alimento. Ressalta-se que esses movimentos não são lineares e uniformes, portanto, promovem um processo de heterogeneidade de formas de produção. Este é o resultado de uma dialética entre o local e o global, entre a agricultura de subsistência e agricultura mercantil, entre a suficiência e eficiência permitindo a expressão de novas práticas e instituições.

As transformações no sistema alimentar e suas transições são incompreendidas, particularmente, devido a uma persistência em naturalizar o papel do processo agroindustrial em adaptar a oferta agrícola às condições da vida urbana pela transformação em escala de práticas artesanais (WILKINSON, 2023). Nesse aspecto, ao regionalizar esse debate, Nunes et al. (2014) destaca que perseveram no Nordeste brasileiro perspectivas setoriais que estimulam a reprodução de modelos exógenos e especializados, que reproduzem a concentração econômica, a dependência e aprofundam as desigualdades regionais e, para tanto, deveriam ser valorizadas as iniciativas de diversificação para a dinamização econômica regional, capazes de criar e ampliar os mercados locais.

Nessa perspectiva, o sistema alimentar do semiárido, devido a suas peculiaridades regionais, assume-se como um importante

indutor para o desenvolvimento regional em virtude de sua capacidade de geração de diversidade. Além disso, destaca-se a capacidade de fortalecer a agricultura familiar em seus processos de autonomia, enfatiza-se que esta é uma das principais categorias sociais produtoras de alimentos desse espaço. Por sua vez, a produção de alimentos nesse espaço apresenta distintas vulnerabilidades, particularmente, em relação às mudanças climáticas e a seus efeitos sobre os modos de vida dos agricultores familiares, com o comprometimento da segurança alimentar e renda. Nessa conjuntura de desafios, persistem não apenas incompreensões sobre a produção de alimentos pelos agricultores familiares, como também sobre os processos de estruturação do sistema alimentar desse espaço.

Nesse sentido, esse capítulo tem como objetivo identificar e caracterizar as transformações no sistema alimentar do Semiárido nordestino a partir do processo de expansão do capitalismo nesse subespaço nacional. Para tanto, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e documental, selecionou-se um conjunto de dados e informações relativas à produção de alimentos envolvendo os aspectos sociais, econômicos, ambientais, políticos e institucionais para compreender a trajetória de mudança no sistema alimentar regional e suas dinâmicas para sustentar o desenvolvimento do semiárido.

Este capítulo foi dividido em quatro seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira parte caracteriza o Semiárido brasileiro a partir de aspectos políticos e administrativos, fisiográficos e produtivos. A segunda seção trata sobre a ocupação e a colonização do Semiárido nordestino e sua relação com a produção de alimentos voltados para garantir a manutenção no semiárido e o abastecimento para um mercado interno. A terceira trata sobre a expansão do capitalismo no semiárido a partir da introdução do ciclo econômico fundamentado no algodão, pecuária bovina e culturas alimentares. E, finalmente, a quarta parte destaca o período atual, caracterizado pela intensa mercantilização da alimenta-

ção no semiárido como forma de enfrentamento dos agricultores às incertezas, marcada por diferentes vulnerabilidades.

2 O SEMIÁRIDO BRASILEIRO

O semiárido, uma das áreas mais emblemáticas do país foi inicialmente conhecido como o Polígono das Secas e localizava-se em oito estados do Nordeste, compreendia totalmente o estado do Ceará e parcialmente os estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia. Em 1989, esse espaço regional foi reconhecido como Semiárido brasileiro pela Lei nº 7.827, como território político e administrativo inserido na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para receber ações públicas do Estado brasileiro (BRASIL, 1989). A delimitação desse espaço utiliza critérios técnicos referente aos aspectos climáticos². Em 2021, foi realizada uma nova delimitação do Semiárido (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 2021, p. 21), abrangendo nove estados da Região Nordeste e partes dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, com 1.427 municípios e ocupa 54,1% do território nordestino.

Ressalta-se a ampliação no número de municípios incluídos em relação à última delimitação realizada em 2017 e que abrangia 1.262 municípios e a inclusão de parte do território do Estado do Espírito Santo. Essa nova configuração territorial e as anteriores demonstram que o território do Semiárido brasileiro encontra-se em expansão, particularmente, em razão das mudanças climáticas em curso, representando uma das áreas mais vulneráveis do país a esse fenômeno.

2 Os critérios utilizados na delimitação foram: i) precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; ii) índice de Aridez de Thornthwaite igual ou inferior a 0,50; e iii) percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano.

De acordo com Silva et al. (2010), o SAB apresenta temperaturas médias anuais de 23°C a 27°C, com insolação média de 2.800 h.ano⁻¹, evaporação média de 2.000 mm.ano⁻¹ e regime pluviométrico no máximo de 800 mm e marcado pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações em breves períodos em média, de três a quatro meses, apresentando volumes de água insuficientes em seus mananciais para atendimento das necessidades da população.

Segundo Cerezini e Castro (2022), a Caatinga é o principal bioma do Semiárido brasileiro e ocupa 11% do território nacional, caracterizada por uma vegetação influenciada pelo clima semiárido e pelos solos superficiais. Segundo Kiill e Porto (2019), a Caatinga é definida como uma floresta tropical sazonalmente seca do Novo Mundo (FTSS). Os autores destacam que a maior parte desse bioma permanece pouco estudado e protegido em comparação com as florestas tropicais e savanas adjacentes, que estão entre os sistemas ecológicos mais vulneráveis às mudanças climáticas.

Essa vulnerabilidade é ampliada ainda mais em virtude da ação antrópica na região, segundo Silva et al. (2010), grande parte da sua população está diretamente vinculada a atividades agropastoris, altamente dependentes do regime pluviométrico e, portanto, sujeito às adversidades climáticas típicas desse espaço. De acordo com Araújo Filho (2006), predomina uma agricultura que segue o modelo migratório ou itinerante, com práticas que impactam negativamente os ecossistemas do semiárido resultando na perda de biodiversidade da fauna e flora, erosão dos solos e sedimentação de reservatórios e rios, comprometendo as diversas atividades econômicas praticadas no meio rural.

De acordo com o Censo agropecuário 2017 (IBGE, 2019) foram identificados no Semiárido brasileiro 1.835.535 estabelecimentos agropecuários, com 78% classificados como agricultores familiares, ocupando 41% da área, predominando uma concentração fundiária. Ressalta-se a importância da agricultura familiar na

produção de alimentos na região, com 69% dos estabelecimentos com a produção direcionada para garantir o consumo familiar, enquanto 31% manifestaram a realização da comercialização de sua produção para o abastecimento de diferentes mercados.

Entre as atividades produtivas realizadas pelos agricultores familiares destaca-se a produção pecuária, presente em 83% dos estabelecimentos, a principal atividade foi a produção de galinhas (75%), seguida por bovinos (49%), suínos (32%), ovinos (24%) e caprinos (17%). Ressalta-se a concentração do rebanho de caprinos e ovinos com 87,2% e 62,3% de caprinos e ovinos produzidos no país, respectivamente. Essa concentração do rebanho de caprinos e ovinos chama atenção sobre essas atividades na região, constituindo-se em atividades econômicas, particularmente, em virtude de serem mais resilientes às perturbações climáticas do que os cultivos agrícolas de sequeiro. Esse predomínio aponta que a pecuária de modo geral representa um dos principais pilares para a resistência dos agricultores familiares no semiárido, contribuindo com a produção de alimentos para o autoconsumo e para a geração de renda por meio da comercialização de seus produtos.

Nesse aspecto, a próxima seção aborda a importância da produção de alimento na formação do semiárido a partir da sua ocupação e colonização. Serão destacados os aspectos históricos, sociais e econômicos que promoveram uma trajetória distinta de desenvolvimento da produção açucareira, abordando a centralidade das fazendas de criação pecuária como referência para a formação de um outro Nordeste.

3 O OUTRO NORDESTE: A OCUPAÇÃO E COLONIZAÇÃO DO SEMIÁRIDO

A ocupação e colonização do Brasil foi um empreendimento mercantil. Essa questão foi apontada por Prado Júnior (2012) que

destacou que a organização desse processo estava assentada em fatores produtivos como a grande propriedade, mão de obra escrava e sistema de monocultura, diretamente vinculada para atender os mercados internacionais na Europa. Entretanto, o seu êxito ocorreu apenas nas áreas litorâneas do Nordeste, especificamente na Bahia e Pernambuco, propícias para o cultivo da cana de açúcar.

Nesse espaço, a institucionalização da especialização enfrentou um concorrente, a necessidade de produção diversificada de produção de alimentos. No conflito do uso da terra entre a produção de açúcar, a principal *commodity* da época, e a produção de alimentos para o abastecimento local prevaleceram os interesses comerciais da primeira. Assim, à medida que expandia o negócio da cana menor a terra disponível para a produção de alimentos, com as culturas alimentares deslocadas para áreas cada vez mais afastadas dos engenhos. De acordo com Farias (2015), a participação do Estado português³ foi fundamental na regulamentação do uso da terra ao estabelecer limites geográficos para a produção de alimentos, entre eles a criação de gado. Todavia, era crescente a necessidade de produção de gêneros alimentícios para o abastecimento dos primeiros núcleos urbanos, que reclamavam por falta de carne, farinha, sal e feijão.

A produção de alimentos foi um dos principais fatores que levaram a expansão da fronteira agrícola e resultou na ocupação e colonização do semiárido. A invenção do Outro Nordeste, como bem apontou Menezes (2018), caracterizado por suas terras secas, baixa pluviosidade e constantes perturbações climáticas, marcou o surgimento e o desenvolvimento de uma economia complementar, desigual e com estruturas distintas da economia açucareira, localizada no litoral.

3 Em 1701, D. Pedro II de Portugal expediu uma Carta Régia proibindo a criação de gado a menos de 10 léguas da faixa litorânea, como uma medida para regulamentar o uso da terra para o cultivo da cana de açúcar (Farias, 2015).

A ocupação da região ocorreu a partir da produção pecuária de bovinos, com as terras doadas por meio de cartas de Sesmarias para a instalação das fazendas de criação. Essa atividade foi escolhida devido às características de produção extensiva, em virtude das terras “abundantes”, além de apresentar baixa capacidade de investimento e de não exigir mão de obra especializada. Nesse aspecto, Menezes (2018) sintetiza essa estrutura, a partir das relações sociais da pecuária com o capital mercantil, com a institucionalização de dois tipos de relações de trabalho – o dono da terra e o trabalho livre do vaqueiro, ambos adequados, respectivamente, ao sistema de povoamento e aos ensaios dos modos de produção não capitalista.

De acordo com Andrade (2005), fatores relacionados com as grandes distâncias e dificuldades de comunicação contribuíram com o desenvolvimento de uma civilização intrinsecamente ligada à natureza para a produção de alimentos para atender suas necessidades. Segundo o autor, era permitido aos vaqueiros e suas famílias a criação de caprinos, ovinos e suínos e tinham o direito à produção de leite e queijo. A alimentação era constituída principalmente por produtos cárneos, leite e derivados e da produção de cultura de lavouras de ciclo vegetativo curto, realizadas nos brejos, vazantes de rios e na própria caatinga. Andrade enfatiza a importância da agricultura no abastecimento da população de cada “curral”:

Essa agricultura restringia-se apenas à mandioca, milho, feijão, algodão e, às vezes, à melancia e melões. [...] As áreas agrícolas constituíam, porém, pequenas manchas, “ilhas” isoladas na vastidão das caatingas. Esses pequenos roçados eram feitos, a princípio pelo próprio vaqueiro com sua família ou agregados, de vez que os proprietários não tinham preocupação direta com o abastecimento de seus prepostos. Estes é que deviam prover a sua alimentação dentro das condições que o meio natural lhes oferecia (ANDRADE, 2005, p.191).

Andrade identifica e destaca a existência de casas de farinhas e outros tipos de cultivos, como o uso da fava no sertão pernambucano, nas áreas úmidas do semiárido eram cultivadas fruteiras, no Cariri cearense a cana de açúcar encontrou espaços para a produção, com a instalação de engenhos e produção de rapadura destinada ao consumo local e a produção de café nas serras cearenses da Ibiapaba, Meruoca, Baturité e no Brejo paraibano.

Essa sociedade pastoril, segundo Andrade (2004), caracterizava-se, por um lado, como uma economia de caráter mercantil voltada para a produção de uma mercadoria que deveria atender um mercado distante do local de produção e, por outro, uma economia substantiva para garantir a produção e a reprodução social a partir da diversificação produtiva de culturas alimentares para o autoconsumo das famílias.

Todavia, Menezes (2018) chama a atenção para a incapacidade de a agricultura exercer a função de fixação do homem no sertão, particularmente, ele enfatizou que devido a sua insignificante produção agrícola e às crises climáticas periódicas na caatinga, esta (a agricultura) não apresentava as mínimas condições para estruturar a sociedade que se formava nesse espaço regional e foram as principais responsáveis pelo nomadismo e os periódicos flagelos da fome no sertão nordestino. A capacidade de fixação do homem no semiárido somente ocorreu por intermédio da cultura algodoeira. A próxima seção apresenta como essa atividade estruturou a sociedade, economia e a alimentação nesse espaço regional.

4 O ALGODÃO E O PAPEL DA ALIMENTAÇÃO NA INTEGRAÇÃO DO SEMIÁRIDO NO CAPITALISMO INDUSTRIAL

A expansão capitalista a partir da revolução industrial na Inglaterra demandou do semiárido a produção de algodão para abastecer suas fábricas. Essa integração ao capitalismo internacional

desencadeou no sertão um novo processo de migração. Menezes (2018) destaca um novo fluxo migratório, distinto do anterior, desta vez, caracterizado por objetivos mercantis, com a formação de entrepostos comerciais em povoados e a subsequente elevação destes em vilas como parte das transformações iniciais proporcionadas pelo cultivo do algodão no semiárido.

De acordo com Cunha (2020), o apogeu do ciclo ocorreu durante os anos da Guerra de Secessão dos Estados Unidos da América, que provocou um aumento na demanda internacional e a elevação dos preços do produto, motivos que contribuíram para a expansão da área cultivada no semiárido. Segundo Farias (2015), essa circunstância promoveu uma expansão da economia na segunda metade do século XIX, com resultados diversos, com destaque para a ampliação do comércio, dos meios de transporte e a urbanização das cidades que funcionavam como entrepostos para a coleta de algodão e couros.

O sucesso dessa cultura no semiárido pode ser atribuído a diferentes fatores, conforme apontados por diferentes pesquisadores. Andrade (2005) aponta para as questões agrônômicas da cultura do algodão no semiárido, destacando a facilidade no cultivo, em virtude da capacidade de ser associado com as culturas agrícolas de produção de alimentos tradicionais, tais como o milho e o feijão e, após as colheitas e os restolhos dessas atividades, eram utilizadas para alimentação animal, permitindo a pecuária bovina persistir como uma importante atividade produtiva no estabelecimento rural.

Menezes (2018) destaca a questão de mão de obra utilizada no cultivo, predominantemente realizado pelo trabalho familiar e de pequenos produtores, acentuando um caráter de uma economia que não requer uma concentração de capital. Segundo o autor era a lavoura de excelência para o pequeno produtor em virtude dessa característica.

Oliveira (2008) enfatiza a importância das culturas alimentares para o sucesso da expansão do capitalismo no semiárido. Segundo o autor, o sistema de produção – algodão, pecuária bovina e produção de alimentos para o consumo das famílias, viabilizava o custo de reprodução da força do trabalho, o que permitia o baixo preço da mercadoria para a escala de circulação internacional, reproduzindo o valor predeterminado pelas indústrias têxteis da Inglaterra. Além disso, ele ressalta a hierarquia exercida pelo capitalismo internacional, com os agentes estrangeiros dominando a esfera financeira, enquanto a produção ficava sob a responsabilidade dos grandes e pequenos proprietários de terra, meeiros e moradores. Segundo o autor, essa conjuntura possibilitou a estruturação da reprodução latifúndio-minifúndio, com o grande fazendeiro como comerciante responsável pela coleta de pequenas plantações de algodão.

Esta integração ao mercado internacional, proporcionada pela exportação do algodão, segundo Farias (2015), caracterizou-se, por um lado, pela sua incapacidade em alterar o quadro de pobreza vigente nessa região, por outro, ela beneficiou apenas as classes dominantes representadas por capitalistas estrangeiros, comerciantes, latifundiários e alguns segmentos médios urbanos.

Nesse caso, é evidente que o modelo agroexportador implantado no sertão necessitava da policultura na produção de alimentos para o autoconsumo das famílias produtoras. Esta fundamentava a estabilidade social e acumulação de capital, rompidas em situações de perturbações climáticas, com o estabelecimento da fome e migração para as cidades de maior porte ou para outras regiões do país. Ressalta-se que as crises alimentares nem sempre foram provocadas pelas secas, nesse ponto Menezes (2018) destacou as agitações sociais que ocorreram no início do século XX na capital cearense, em razão de uma escassez dos gêneros alimentares e, conseqüente, elevação de preços devido às ações protecionistas do governo estadual no favorecimento de monopólios e trustes locais,

representando barreiras na comercialização de produtos alimentícios de outras regiões do Estado.

No final do século XIX, iniciou-se uma crise no ciclo econômico do algodão, pecuária e culturas de produção de alimentos em virtude de uma competição internacional. De acordo com Viana (2011), o curto período de crescimento econômico foi interrompido pela recuperação do mercado global por parte dos Estados Unidos, provocando uma redução do preço internacional do algodão cujas formas de responder à crise foram as piores possíveis e resultou em uma crise de superprodução. Cunha (2020) destaca que essa crise ampliou a área de plantio do algodão com redução da plantação de culturas alimentares, comprometimento da segurança alimentar e redução do preço do algodão, com a ampliação das dificuldades dos pequenos produtores.

Nessa circunstância, a produção das culturas alimentares para o autoconsumo das famílias apresentava novas vulnerabilidades. Além dos efeitos das perturbações climáticas típicas da região, as questões de trabalho e renda das famílias foram severamente comprometidas. Assim, as tragédias da fome que ocorreram no semiárido não devem ser relacionadas exclusivamente às questões climáticas, mas como bem afirmou Castro (2007) ao descrever essa calamidade social como uma expressão das repercussões econômicas e políticas.

O ciclo do algodão perdeu o seu dinamismo no semiárido desde então e deixou de ser um produtor internacional e passou a direcionar a produção para abastecer o mercado interno. De acordo com Guimarães Neto (1989), a produção foi orientada para atender as demandas das indústrias concentradas na Região Sudeste, promovendo uma articulação comercial inter-regional e a formação do mercado interno brasileiro, que foi sendo estruturado ao longo da primeira metade do século XX. Durante esse período, Silva (2007) destaca as primeiras intervenções do Estado brasileiro no

semiárido, com foco no combate às secas, marcadas pelas políticas hidráulicas, com uma visão fragmentada e tecnicista da realidade local e com o proveito político em benefício das elites econômicas regionais, que transformaram o combate à seca em uma indústria.

A partir dos anos de 1950, Guimarães Neto (1989) afirma que a intervenção do Estado assumiu uma nova trajetória, fundamentada na modernização da economia regional e sua integração em um único sistema de produção situados no interior de uma hierarquia. De acordo com Delgado (2012), a modernização preservou o caráter heterogêneo da agricultura brasileira do ponto de vista técnico, social e regional. Neste contexto, Elias (2002) destaca a modernização como um processo que produziu profunda heterogeneidade, caracterizada a partir da seletividade que direcionou as transformações da agropecuária no Nordeste. Por um lado, permitiu o avanço do capitalismo na agricultura em produtos e espaços privilegiados, com políticas voltadas para a produção agrícola em perímetros irrigados; por outro, deixou à margem a maior parte da população rural nas áreas que prevaleciam a cultura do algodão, pecuária bovina e culturas para o autoconsumo familiar.

Esta configuração econômica favoreceu a crise final da produção e agroindustrialização do algodão no semiárido, que ao longo das últimas décadas do século XX perdia competitividade. Araújo (2012) aponta para desafios e oportunidades a partir da decomposição da estrutura de produção e comercialização do algodão no semiárido. De acordo com a autora, essa situação, por um lado, resultava em uma crise de geração de renda para os agricultores familiares, pois, sem essa mercadoria, eles foram obrigados a mercantilizar os excedentes das atividades produtivas que outrora cumpriam o papel de atender o abastecimento alimentar de suas famílias. Por outro, essa nova circunstância significava uma oportunidade para a estruturação de uma nova base produtiva na região, pois, sem o algodão, a pecuária do grande proprietário havia per-

didado a competitividade, com uma alteração da velha estrutura de subordinação e o desenvolvimento de novas forças produtivas.

A próxima seção aborda a reestruturação da economia e a mercantilização da alimentação no semiárido, com referência ao processo de mercantilização das atividades de produção de alimentos para o abastecimento familiar.

5 A REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E A MERCANTILIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NO SEMIÁRIDO

No final do século XX, uma nova reestruturação capitalista resultou em uma globalização e liberalização dos mercados e promoveu um conjunto de transformações econômicas e sociais, entre elas destacam-se as transformações nas relações do trabalho e produção, caracterizada pela ampliação da seletividade de espaços dinâmicos para a realização de investimentos.

Nesse cenário, Wilkinson (2008) destaca as transformações na organização econômica e institucional do sistema agroalimentar na América Latina. Segundo o autor, essas mudanças ocorreram a partir de um ajustamento às condições de acesso aos mercados de exportação e à criação de um ambiente favorável a investimentos externos como principal estratégia de modernização e competitividade, determinando novos patamares de qualidade como pré-requisitos para participar nos mercados alimentares, representando desafios e oportunidades para a agricultura familiar e as comunidades rurais tradicionais.

No contexto nacional, de acordo com Grisa e Schneider (2015), neste período a economia de base familiar recebeu o reconhecimento do Estado brasileiro como categoria social importante para a produção de alimentos no país, possibilitando um conjunto de políticas que buscavam o fortalecimento a nova economia a partir da valorização de atividades adaptadas aos ecossistemas locais. Assim, A partir

dos anos 2000, o Estado brasileiro buscou reduzir as desigualdades sociais e econômicas a partir de um conjunto de políticas públicas que foram direcionadas para o combate e alívio da pobreza, entre eles destaca-se o Programa Fome Zero (2003). Nesse aspecto, a segurança alimentar e nutricional (SAN) foi assumida como uma questão relevante para a sociedade pelo Estado brasileiro a partir dos anos 2000. Destaca-se a Lei 11.346 (BRASIL, 2006) que permitiu o reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada e regulamentou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) constituído por diferentes setores do Estado brasileiro nos níveis municipal, estadual e federal e com a participação da sociedade civil. Ressalta-se a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 como forma de promover a segurança alimentar e nutricional e fortalecer a agricultura familiar. De acordo com Grisa e Porto (2015) da criação do PAA em 2003, com o desencadeamento de uma reestruturação dos mercados institucionais⁴ já existentes.

Além disso, enfatizam-se as ações para o estabelecimento da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que segundo Lima (2020), representou a partir de 2007 um novo redirecionamento na estratégia brasileira de desenvolvimento regional. Esta política tinha como objetivo reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras, direcionadas, particularmente, às áreas do semiárido com a promoção da equidade no acesso às oportunidades sociais e econômicas, o direcionamento de programas e ações federais assumiram o enfoque territorial, tais como o Programa Territórios da Cidadania (2008) e Plano Brasil Sem Miséria (2011).

Todavia, Favareto (2010) alertava que a primeira década do século foi marcada por “movimentos das contradições”. Por um

4 Em 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi regulamentado e estabeleceu que 30% do valor repassado para estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) deve ser utilizado para a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

lado, os investimentos públicos para a agricultura familiar e políticas sociais possibilitaram a redução da pobreza no meio rural; entretanto, sem alteração das bases produtivas; por outro, ocorreu a primarização da economia, o que favoreceu o fortalecimento da agricultura comercial do país, com a expansão da modernização produtiva.

No semiárido, os efeitos foram limitados, pois não ocorreram mudanças de base produtiva. Nessa circunstância, Tonneau et al. (2011) destacam que a importância das políticas sociais em mitigar os graves problemas de pobreza no semiárido, que impediram o êxodo rural, mas não evitou uma crise social. Aquino et al. (2018) constataram a existência de abismo produtivo na agricultura familiar do Nordeste, formada basicamente por agricultores extremamente pobres e de baixa renda, dependente de outras fontes de renda externa a propriedade e das transferências sociais para sobreviver. Nesse contexto, as políticas sociais como a previdência rural e as políticas de valorização do salário mínimo contribuíram para o alívio da pobreza rural, mas insuficientes para mitigar as desigualdades econômica e social na região (OLIVEIRA et al., 2020).

As crises internacionais entre os anos de 2008 e 2012 levaram o país a uma conjunção de fatores econômicos e sociais que convergiram para políticas que contribuíram para a desaceleração da economia e resultou no reestabelecimento de uma agenda neoliberal (CARVALHO, 2018). Favareto (2017), ao analisar as concepções de desenvolvimento e a intervenção pública no Brasil pós ruptura institucional em 2016, salientou que o aprofundamento das reformas no Estado brasileiro, em referência à alteração constitucional que limitou a expansão dos gastos públicos, resultaram em uma série de retrocessos, que atingiram as políticas da primeira década do século XXI e provocaram alterações bruscas nos indicadores sociais e econômicos no Brasil interiorano, particularmente no Semiárido nordestino. O autor enfatiza a aceleração do processo de desindus-

trialização no país e o fortalecimento da primarização da economia, acentuada por uma perspectiva excludente de uma única agricultura, fundamentada no binômio tecnologia e mercados como solução para o rural brasileiro.

Neste cenário, a pandemia da Covid-19 provocou uma crise econômica e social de proporções globais ainda incalculáveis. De acordo com Carvalho (2020), a crise sanitária provocou a maior projeção de queda do PIB mundial e o debate sobre o modo como a economia global vem sendo conduzida desde os anos de 1980. Segundo a autora, a crise no Brasil apresentou uma natureza singular, pois o país não havia se recuperado da recessão de 2015-2016 e a equipe econômica era adepta da ideologia do livre mercado e do Estado mínimo e de um governo averso às evidências científicas. Esta conjuntura permitiu a autora fazer uma analogia da crise com um curto circuito na visão ortodoxa, reforçando que a resposta a esta calamidade foi inadequada, pois não exigia apenas o relaxamento das regras orçamentárias, mas de repensar o papel do Estado na sociedade para superar as desigualdades históricas evidenciadas pela pandemia.

De acordo com Clapp e Mosely (2020), a crise alimentar de escala global que se estabeleceu na pandemia está intrinsecamente associada a um legado histórico de políticas que provocaram a perda de renda, elevação nos preços dos alimentos, interrupções nas cadeias globais e a diminuição da demanda com o comprometimento da subsistência dos produtores. Ressaltam que a vulnerabilidade do sistema alimentar está intimamente associada a uma ênfase na especialização, que produziu as desigualdades na produção e consumo de alimentos e enfatizam a necessidade de medidas de proteção contra crises futuras, com destaque para a diversificação da produção e do abastecimento.

No Brasil, a crise pandêmica acentuou as contradições do seu sistema alimentar. Por um lado, um país como um dos principais

exportadores de alimentos para o planeta e, por outro, o retorno ao mapa da fome, após sua saída em 2014. A pesquisa realizada em 2022 sobre a insegurança alimentar no país no contexto da pandemia (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR, 2022) ratificou essa circunstância de que a crise sanitária apenas evidenciou essa situação, com 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílio com insegurança alimentar e mais de 33 milhões com fome (insuficiência alimentar grave). Segundo a pesquisa, 22,6% dos domicílios rurais de agricultores familiares do Nordeste apresentavam fome.

Schneider et al. (2020) ressaltam que a crise atual expôs as fragilidades e vulnerabilidades do sistema alimentar brasileiro e destacam as desigualdades sobre os modos de produção, processamento e distribuição dos alimentos como uma condição incompatível para o desenvolvimento do país.

A estes movimentos descritos, somam-se as transformações em curso da digitalização da economia e as mudanças climáticas que afetarão diretamente a produção e a circulação dos alimentos. Segundo Niederle et al. (2021), a singularidade da pandemia acelerou o avanço na digitalização dos processos produtivos, entre eles a agricultura e o sistema alimentar, estruturando diferentes formas de interações econômicas e culturais. Os autores demonstram a preocupação em compreender este fato social em relação às suas potencialidades no acesso à informação pelos agricultores familiares e suas consequências sobre os processos de produção, distribuição e geração de emprego e renda, bem como, os riscos da digitalização dos mercados em acentuar as dinâmicas excludentes do sistema alimentar.

Por sua vez, Moore (2017) aponta para a intrínseca associação entre o capitalismo contemporâneo e as mudanças climáticas, enfatiza que o seu avanço vem acentuando o desgaste de um dos pilares do capitalismo, a produção de alimentos em abundância e

com baixos preços. Borrás Jr et al. (2022) reforçam que as mudanças climáticas são uma ameaça à humanidade no planeta, todavia, ainda cercadas por incertezas em relação aos impactos geográficos e socioeconômicos, particularmente, como os efeitos afetarão a população rural em diferentes partes do mundo e quais os mecanismos que diferentes atores, entre eles os agricultores, estão desenvolvendo para mitigar os impactos dessas mudanças.

Marengo (2014) destaca os principais impactos adversos desse cenário de mudanças no clima do Brasil, com regiões e setores afetados de forma desigual. O Nordeste brasileiro, segundo o autor, será uma das regiões mais expostas, especialmente o espaço do semiárido, com uma possível aridez e subsequente desertificação, com a agricultura dependente de chuva duramente comprometida e o fortalecimento da pecuária nessa região. Nesse ponto, Milhorange et al. (2020), ao analisar um conjunto de políticas implementadas no semiárido, constataram a importância das ações públicas que promovem atividades mais resilientes aos riscos climáticos, como a produção de pequenos ruminantes, reconhecendo que estas podem contribuir com a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas para os agricultores familiares frente ao contexto de adversidade em decorrência deste quadro.

Esse quadro de transformações econômicas e sociais que ocorreram no final do século XX, impulsionadas pelos movimentos liberais, deixou como herança para o século XXI no semiárido a pequena produção, constituindo-se a base de sua economia. Na avaliação de Araújo (2012) essa conjuntura representava, por um lado, fragilidades da pequena produção no semiárido, que estavam à mercê de mercados cada vez mais competitivos e com dificuldades relacionadas com aspectos gerenciais, tecnológicos e mercadológicos. Por outro, ela destaca que, devido à seletividade e desinteresse dos atores globais ou pelas dinâmicas específicas de certas atividades, surgem nesses espaços brechas que funcionam como oportuna-

des para os produtores escaparem da subordinação e assumirem uma produção autônoma.

Nessa questão, argumenta-se que os movimentos do capitalismo e suas repercussões sobre a agricultura familiar e a produção de alimentos no semiárido proporcionaram um conjunto de heterogeneidades, caracterizadas pela diversidade social, econômica e institucional que se encontram entrelaçadas nas relações de reprodução social. Uma das principais mudanças no sistema alimentar regional foi a mercantilização da produção de culturas alimentares voltadas especificamente para atender o autoconsumo das famílias produtoras.

Estas novas configurações foram tratadas com indiferença; de acordo com Darolt e Lamine (2017), o surgimento de novos circuitos no abastecimento de alimentos nos países do sul foram sub-representados na literatura internacional, apesar das evidências históricas. Segundo os autores, no Brasil, somente no início da década de 1980, foram identificados os novos circuitos de comercialização, particularmente, como respostas induzidas pelas constantes crises econômicas, sociais e ambientais.

No decorrer da trajetória de expansão do capitalismo, esses alimentos, que foram a base para a sua sustentação no semiárido, estão sendo ressignificados e representam uma das estratégias sociais dos agricultores em face às adversidades e incertezas do sistema alimentar global. Nesse ponto, o processo de mercantilização desses alimentos no semiárido foi compreendido como uma resposta aos efeitos institucionais de uma economia de mercado, representando um contramovimento, a partir de um processo de construção social de mercados.

Nesse aspecto, os duplos movimentos apontados por Polanyi (2012) são referências para compreender as dinâmicas dessa transformação no sistema alimentar no semiárido. Essas mudanças na sociedade ocorrem mediante a oscilação entre a instituição

do mercado autorregulado, representado pelos efeitos do sistema alimentar global e suas crises e a reação aos efeitos adversos dessa regulação com a criação de estruturas de proteção, no caso, a mercantilização das culturas alimentares de autoconsumo como um processo para fortalecer a autonomia dos agricultores via mercados. Esse não seria um caso isolado no Brasil, Matzembacher e Meira (2020), destacam a formação de um *Community Support Agriculture* (CSA) em Minas Gerais como uma expressão de contramovimentos a partir de um processo de mercantilização em que agricultores e consumidores buscaram um maior espaço de autonomia nos mercados.

No semiárido, os agricultores atribuíram um caráter de flexibilidade para os alimentos produzidos, com um duplo propósito, ou seja, de forma simultânea esses são destinados ao autoconsumo e para um processo de mercantilização como forma de complementação do orçamento familiar. Neste caso, Garcia Júnior (1989) salienta que os produtos com estas características são ordenados pelo princípio da alternatividade, com usos complementares, ou seja, são utilizados tanto para auxiliar no abastecimento familiar como para serem comercializados de forma eventual, apresentando uma coexistência com as relações mercantis das lavouras comerciais. Segundo Abramovay (2012), a utilização da alternatividade é uma reação a um ambiente de contingências econômicas e sociais, revelando-se um mecanismo de defesa utilizado pelos agricultores como forma de não comprometer a produção e reprodução social.

Nesse processo, destaca-se a atuação do Estado brasileiro na dinamização das estruturas produtivas da região. A pecuária é uma das atividades econômicas identificadas e assumidas como oportunidades para contribuir com o desenvolvimento regional por meio de diferentes ações públicas. De acordo com Gomes e Menezes (2010), esse movimento foi denominado de (re)pecuarização e fundamentou-se na perspectiva de desenvolvimento a partir de um

processo de modernização, com a elaboração e implementação de políticas como estratégicas para as mudanças a partir da criação de novas institucionalidades no semiárido.

A pecuária de pequenos ruminantes é uma das referências nesse processo de atuação do Estado em suas diferentes dimensões deve-se, particularmente, a elevada concentração nesse espaço, atividades praticadas majoritariamente pelos agricultores familiares e espécies adaptadas às condições ambientais e climáticas da região. No âmbito estadual, destacaram-se as ações dos governos do Rio Grande do Norte e Paraíba, por meio de compras do leite de cabra por meio dos mercados governamentais, estimulando o associativismo e o cooperativismo. No Ceará, o Projeto São José III, coordenado pelo governo do Estado, financiou projetos de agregação de valor para aumentar a inserção econômica dos agricultores familiares, com diversas iniciativas de apoio à comercialização, com destaque para a instalação de agroindústrias para o processamento de carne de pequenos ruminantes, apoiando territórios em que estas atividades apresentam importância social e econômica.

Na esfera federal, as políticas de desenvolvimento regional buscam a integração nacional do semiárido, com ações coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Destaca-se o Programa Rota do Cordeiro (BRASIL, 2017), como uma política de fortalecimento da pecuária, fomentando a produção de pequenos ruminantes no semiárido, partindo de ações direcionadas para desenvolver a competitividade de agricultores familiares pecuaristas em vulnerabilidade social, por meio da constituição de arranjos produtivos locais. Segundo Brasil (2017), a atuação deste programa ocorreu por meio do enfoque setorial e territorial nos estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Neste ponto, o Estado brasileiro, em suas diferentes dimensões, foi um agente que estimulou a produção de alimentos a partir do desenvolvimento das atividades produtivas no semiárido, com des-

taque para pecuárias mais adaptadas às condições do semiárido e com forte participação dos agricultores familiares.

Enfatiza-se que essas mudanças são partes de um processo de contramovimentos aos efeitos da expansão do capitalismo na agricultura. Todavia, esse contramovimento caracteriza-se como difuso e ambivalente (ABDALLA, 2014). No que se refere à questão de difuso, a mercantilização das culturas alimentares pelos agricultores no semiárido como proteção social resultou em um processo de construção social de mercados em diferentes espaços e territórios, com distintos produtos e por múltiplos atores como forma de responder às adversidades do colapso da renda do algodão. Em relação à contradição, destaca-se que esses mercados são compreendidos a partir de uma perspectiva de um mercado autorregulado, com instituições fundamentadas na competição, padronização e escala, quando na realidade, estes surgiram como resposta aos efeitos desse e, nesse caso, eles apresentam diferentes formas de regulação e atuam como instituições para garantir a reprodução social dos agricultores. Portanto, estes deixam de ser percebidos como estruturas rígidas e externas, mas como espaços sociais (CONTERATO et al., 2011) e com as ações econômicas enraizadas nas questões ambientais, sociais, culturais e políticas.

Por sua vez, Niederle (2006) enfatiza que a mercantilização não deve ser representada como positivo ou negativo, pois encontra-se dependente do nível como esse processo se apresenta e das formas como se desenvolve, ou seja, existe a possibilidade de os agricultores elaborarem espaços de manobras e proporcionar uma diversificação dos seus meios de vida. Nesse sentido, Ploeg (2010) destaca que essas transformações são resultados de uma interface entre um mundo hostil e incerto e a capacidade dos agricultores em criarem continuamente estratégias para garantir um controle de seus recursos.

Em virtude das incertezas que os agricultores do semiárido encontram-se, a mercantilização da produção de alimentos foi as-

sumida como uma das repostas para essa situação. De acordo com o preconizado por Hodgson (2007), esta mudança é parte de um processo de criação de diversidades a partir da conjugação de habilidades e recursos como formas de desenvolvimento de capacidades para responder e enfrentar o contexto de incerteza. Nessa perspectiva, Schneider (2016) destaca os mercados como elementos de um processo social heterogêneo, em que não existem apenas dois tipos de mercados que se antagonizam, mas vários e que podem coexistir entre si, ampliando as formas de relação dos agricultores familiares com os mercados e sociedade.

Especificamente, os mercados agroalimentares das culturas alimentares do semiárido são decorrentes de um processo amplo de negociação para o enfrentamento às incertezas, resultado de uma aprendizagem institucional. Este processo estabeleceu hábitos e rotinas que convergiram para a construção social desses mercados, que foram moldados a partir um conjunto de mudanças econômicas, sociais, políticas e tecnológicas. Esse processo, segundo Ploeg (2008), é decorrente da luta cotidiana dos agricultores por autonomia representada pelo desenvolvimento de novas práticas e instituições, resultando na formação de competências e habilidades dos agricultores na artes de processamento e criação de espaços de manobras para sua inserção em mercados.

Assim, ressalta-se que a construção social desses mercados está associada a um processo histórico de relações dos agricultores com os mercados, moldando suas iniciativas de trocas mercantis como formas de garantir espaços de manobras para sua reprodução social. Portanto, a compreensão sobre as transformações no sistema alimentar regional na contemporaneidade passa necessariamente pelos aspectos que proporcionaram uma diversidade de mercados agroalimentares, que surgiram da mercantilização das culturas alimentares que forjaram o Semiárido nordestino.

Essas dinâmicas de transformações no sistema alimentar regional e global apresentam diversas fragilidades, contudo, enfatiza-se as mudanças climáticas e seus efeitos no semiárido. Deve-se buscar fortalecer o sistema alimentar regional como forma de promover a resiliência dos agricultores familiares na criação de diversidade para enfrentar as incertezas desse fenômeno, reconhecido como um dos principais promotores de vulnerabilidade da humanidade no planeta Terra.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica do processo de produção de alimentos no semiárido demonstrou a existência de diferentes estratégias dos agricultores como respostas à expansão do capitalismo e às transformações no sistema alimentar regional. Esse processo desencadeou uma heterogeneidade social, caracterizada em cada um dos seus momentos históricos por diferentes formas de produzir e de se relacionar com mercados e a sociedade.

A produção de alimentos foi a força motriz para a ocupação e colonização do semiárido nordestino. A formação do Outro Nordeste (MENEZES, 2018) desencadeou o surgimento de uma outra economia, complementar e desigual da que foi estabelecida nas áreas litorâneas do Nordeste. Neste espaço formou-se uma sociedade pastoril fundamentada no *status* dos donos das terras com o domínio de instituições não econômicas, constituindo importantes mecanismos na regulação da produção e as formas de trabalho.

A inserção do Semiárido nordestino no cenário internacional a partir da exportação do algodão para os mercados europeus e, posteriormente, sua integração ao mercado interno promoveu um encontro entre as sociedades pastoril e de mercado e, dessa síntese, resultou uma sociedade marcada por um intenso processo de acumulação e apropriação do trabalho dos agricultores familiares, com

repercussões até a contemporaneidade. Os movimentos capitalistas no final do século XX avançaram nesse processo e buscaram consolidar a subordinação da agricultura ao sistema industrial, com a prevalência de instituições voltadas para uma produção em escala, padronização e competitividade. Nesse cenário, o ciclo econômico do algodão, pecuária bovina e culturas alimentares colapsou e deixou como herança no semiárido a pequena produção caracterizada pela mercantilização das culturas alimentares como estratégia para enfrentar as condições adversas e garantir a reprodução social dos agricultores familiares.

A principal transformação no sistema alimentar foi a ampliação da mercantilização das culturas alimentares. Esta surgiu nas décadas de 1960-1970, como resposta às contingências de uma crise econômica e social crônica. Estas iniciativas foram sendo estruturadas e resultaram em um processo de construção social de mercados, arquitetado como forma de proteção aos efeitos excludentes das instituições mobilizadas pelos mercados autorregulados. As atividades agrícolas e pastoris que sustentaram os agricultores para o autoconsumo das famílias em diferentes períodos históricos foram flexibilizadas para assumirem o valor de troca e contribuir com o processo de reprodução social no semiárido.

As transformações no sistema alimentar regional são decorrentes de processo dialético representado por um processo de construção sócio-histórico, apresentando-se como resultado de um processo de proteção aos efeitos das instituições do mercado autorregulado. Esta mudança caracterizou-se pela constituição de diversos fluxos de escoamento da produção, com o envolvimento de diferentes atores e regulamentados a partir de uma pluralidade de normas que possibilitam os agricultores realizarem distintas trocas mercantis. Nesse aspecto, o processo de construção de mercados funciona como um mecanismo social para assegurar a produção e reprodução social dos agricultores familiares no semiárido.

Por sua vez, ressalta-se a importância das mudanças climáticas e seus efeitos para a produção de alimentos na região do semiárido. Em virtude desse fenômeno, destaca-se a necessidade de compreender as transformações contemporâneas no sistema alimentar regional em sua diversidade e suas vulnerabilidades, como uma das formas de fortalecer a agricultura familiar e, assim, permitir a criação de mecanismos e estratégias para atenuar os efeitos sociais e econômicos que deverão surgir em face do agravamento dessas mudanças.

7 REFERÊNCIAS

ABDALLA, M. M. **Repensando o duplo movimento polanyiano a partir do desenvolvimento de estratégias sociais**: um olhar sobre o setor de energia nucleelétrica à luz da opção decolonial. 2014. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 3. ed. São Paulo: Edusp, 2012.

AQUINO, J. R. de.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira, **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, SP, v. 56, n. 01, p. 123-142, jan./mar. 2018.

ANDRADE, M. C. de. **A terra e o homem no Nordeste**. 2. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 2005.

ANDRADE, M. C. de. **A questão do território no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

ARAÚJO, T. B. de. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2012.

ARAÚJO FILHO, J. A. O Bioma Caatinga. In: FALCÃO SOBRINHO, J.; FALCÃO, C.L. da C. (org.). **Semiárido**: diversidades, fragilidades e potencialidades. Sobral: Sobral Gráfica, 2006. p. 49-70.

BORRAS JR., S. M. *et al.* Climate change and agrarian struggles: na invitation to contribute to a *JPS* Forum, **The Journal of Peasant Studies**, v. 49, n. 1, p. 1-28, 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 setembro 1989. p.17361. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17827.htm>. Acessado em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.346** de 19 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Bases para o Plano Nacional de Desenvolvimento da Rota do Cordeiro**. Brasília: DF, 2017.

CARVALHO, L. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia. 2018.

CARVALHO, L. Curto circuito: o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia. 2020.

CASTRO, J. Fome como força social: fome e paz. *In*: FERNANDES, B. M.; GONÇALVES, C. W. P. (org.). **Josué de Castro**: vida e obra. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 153-163.

CEREZINI, M. T.; CASTRO, C. N. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuç) e a preservação da caatinga. **Boletim regional, urbano e ambiental**/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v. 27, p. 51-63, 2022.

CLAPP, J.; MOSELY, W.G. This food crisis is different: Covid-19 and the fragility of the neoliberal food security order, **The Journal of Peasant Studies**, v. 47, n. 7, p. 1393-1417, 2020.

CONTERATO, M. A. *et al.* Mercantilização e mercados: a construção da diversidade da agricultura familiar na ruralidade contemporânea. *In:* SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (org.). **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 67-89.

CUNHA, G. H. de M. O algodão na Economia da província do Ceará durante o século XIX: algumas considerações sobre sua importância. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 3, n. 47, p. 211-240, 2020.

DELGADO, G. C. A modernização conservadora da agricultura brasileira – 1965-1985. *In:* DELGADO, G. C. (ed.). **Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012. p.11-37.

ELIAS, D. Integração competitiva do semiárido. *In:* ELIAS, Denise; SAMPAIO, José Lévi Furtado (org.). **Paradigmas da agricultura cearense: modernização excludente.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. p. 11-36.

FARIAS, A. **História do Ceará.** 7. ed. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2015.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. **Desenvolvimento em debate**, v. 1, n. 2, p. 47-63, 2010.

FAVARETO, A. Concepções de desenvolvimento e de intervenção pública no Brasil rural sob o governo Temer e além. **Raízes**, v. 37, n. 2, p. 07-26, 2017.

GARCIA JÚNIOR, A. R. O Sul: caminho do roçado: estratégias de reprodução camponesa e transformações sociais. São Paulo: Marco Zero; Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: MCT-CNPq. 1989.

GOMES, R. A.; MENESES, V. F. As políticas públicas de incentivo a '(re)pecuarização' no semi-árido nordestino': desenvolvimento, modernização e recomposição espacial. *In:* CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA RURAL, 8., 2010, Porto de Galinhas. **Anais [...]**. Porto de Galinhas: ALASRU, 2010. 18 f.

GUIMARÃES NETO, L. **Introdução à formação econômica do Nordeste.** Recife: Massangana, 1989.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 19-50.

HODGSON, G. M. **Economía Institucional y Evolutiva Contemporánea**. Cidade do México: Univesidad Autónoma Metropolitana, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Tabela 6754 – Número de estabelecimentos agropecuários e Área dos estabelecimentos agropecuários, por tipologia, condição legal das terras, grupo de atividade econômica e grupos de área total. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6754#resultado>>. Acesso em: 25 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Tabela 6773 – Número de estabelecimentos agropecuários e Área dos estabelecimentos agropecuários, por tipologia, condição legal do produtor, residência da pessoa que dirige o estabelecimento, finalidade principal da produção agropecuária do estabelecimento, renda obtida com as atividades desenvolvidas no estabelecimento e associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6773#resultado>>. Acesso em: 20 fev. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Tabela 6907 – Número de estabelecimentos agropecuários com efetivo da pecuária e Número de cabeças, por tipologia, espécie da pecuária e condição do produtor em relação às terras. Disponível em: < <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6907#resultado>>. Acesso em: 20 out. 2021.

KIILL, L. H. P.; PORTO, D. D. Bioma Caatinga: oportunidades e desafios de pesquisa para o desenvolvimento sustentável. *In*: VILELA, E. F.; CALLEGARO, G. M.; FERNANDES, G. W. (org.). **Biomass e agricultura**: oportunidades

e desafios. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciência: FAPEMIG, 2019. p. 65-80.

LIMA, J. F. El desarrollo regional brasileño: una evaluación de la política nacional de desarrollo regional. *In*: PIZZIO, A.; ALMANZA, A. S.; RODRIGUES, W. (org.). **Desarrollo regional en perspectivas comparadas: los casos de Brasil y México**. Brasília: DF: Verbena Editora, 2020. p. 26-47.

MARENGO, J. A. Variações e mudança de clima globais e no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 103, p. 25-32, 2014.

MATZEMBACHER, D. E.; MEIRA, F. B. Mercantilização e contramovimento: agricultura sustentada pela comunidade (CSA): um estudo de caso em Minas Gerais. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 396-430, 2020.

MCMICHAEL, P. **Regimes alimentares e questões agrárias**. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora da UFRGS, 2016.

MENEZES, D. **O outro Nordeste**. 3. ed. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2018.

MILHORANCE, C. *et al.* Unpacking the policy mix of adaptation to climate change in Brazil's semiarid region: enabling instruments and coordination mechanisms, **Climate Policy**, v. 20, n. 5, p. 593-608, 2020.

MOORE, J. W. Anthropocene or Capitalocene? Nature, history, and the crisis of capitalismo. Oakland: PM Press, 2016.

MOORE, J. W. The Capitalocene, Part I: on the nature and origins of our ecological crisis, **The Journal of Peasant Studies**, v. 44, n. 3, p. 594-630, 2017.

NIEDERLE, P. A. Mercantilização, diversidade e estilo de agricultura. **Raízes**, v. 25, n. 1 e 2, p. 37-47, 2006.

NIEDERLE, P. A.; SCHNEIDER, S. CASSOL, A. **Mercados alimentares digitais: inclusão produtiva, cooperativismo e políticas públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021.

NUNES, E. M. *et al.* Políticas agrárias e agrícolas no contexto do desenvolvimento do Nordeste: evolução, desafios e perspectivas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 43, p. 91-125, 2014.

OLIVEIRA, F. de. **Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião**: Sudente, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, F. C.; MATOS, F. A. M. DE.; MACHADO, D. C. A frustração dos sonhos de Celso Furtado: uma interpretação crítica do processo de desenvolvimento econômico do Nordeste brasileiro. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 15, n. 26, p. 125-148, 2020.

PLOEG, Jan Douwe van der. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas pro autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PLOEG, Jan Douwe van der. The peasantries of the twenty-first century: the commodization debate revisited. **Journal Rural Studies**, v. 37, n. 1, p. 1-29, 2010.

PRADO JÚNIOR, C. História econômica do Brasil. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR – PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo, SP: Fundação Friedrich Ebert: Rede PENSSAN, 2022. Disponível em: < <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

SCHNEIDER, S. Mercados e agricultura familiar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (org.). **Construção de mercados e agricultura familiar**: Desafios para o desenvolvimento rural. Porto Alegre: Editora UFRGS, p. 93-140, 2016.

SCHNEIDER, S. *et al.* Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 100, p. 167-188, 2020.

SILVA, P. C. G. da *et al.* Caracterização do Semiárido brasileiro: fatores naturais e humanos. In: SÁ, I. B.; SILVA, P. C. G. da (ed.). **Semiárido brasileiro**: pesquisa, desenvolvimento e inovação. Petrolina: Embrapa Semiárido, 2010. p. 18-48.

SILVA, R. M. A. da. Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido: políticas públicas e transição paradigmática. **Revista Econômica do Nordeste**, v.38, n. 3, p. 466-485, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE - SUDENE. **Delimitação do Semiárido - 2021**: relatório final. Recife, 2021.

TONNEAU, J. P. *et al.* Pesquisa, desenvolvimento e inovação para o desenvolvimento territorial e convivência com o Semiárido brasileiro: metodologia de pesquisa participativa. *In*: NASCIMENTO, P. P.; SICOLE, A. H.; MARTINS, M. A. G.; BALSADI, O. V.; SILVA JÚNIOR, C. D. de. (ed.). **Inovações em desenvolvimento territorial**: novos desafios para a Embrapa. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2011. p. 91-112.

VIANA, C. N. Uma breve história da industrialização cearense. **Revista do Instituto do Ceará**, v. 131, p.177-202, 2011.

WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

WILKINSON, J. O mundo dos alimentos em transformação. Curitiba: Appris. 2023.



POLÍTICAS PÚBLICAS E CAPITAL SOCIAL NA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE DO PROINF NO TERRITÓRIO DO SERTÃO OCIDENTAL SERGIPANO

**Patrícia Oliveira do Nascimento
Dean Lee Hansen
José Eloizio da Costa**

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento rural tem sido pauta de discussões nos meios acadêmicos, sobretudo na Europa, que possui experiências em modelos de política desenvolvimentista em áreas rurais, tornou-se referência conceitual e modelo a ser seguido na elaboração da política territorial no Brasil (FAVARETO, SILVA, 2018; SOUZA, 2015) e por outros países em desenvolvimento, como Chile e Uruguai.

Nas últimas duas décadas, os formuladores de políticas públicas passaram a analisar o desenvolvimento rural dentro de uma perspectiva de “política territorial”, que objetiva promover o “desenvolvimento local”, combater a pobreza, superar desigualdades (de gênero, raça, etnia), gerar emprego e renda, utilizando as potencialidades locais e aprimorando-as; também busca fortalecer as organizações sociais e poderes públicos através da democracia participativa e gestão social.

A política territorial visou a potencializar o local e promover um desenvolvimento de natureza territorial, preocupando-se com as dimensões econômica, social, ambiental, cultural e de identidade (ECHEVERRI, 2009). Favareto (2010) destaca que essa política vem

implementando mudanças no espaço rural brasileiro desde o ano de 2003, quando as adoções de estratégia com caráter territorial resultaram na criação de uma estrutura institucional e de um conjunto de processos de gestão, em que pese a descentralização das políticas públicas. O recente modelo de gestão, com caráter territorial, marcou um novo rumo nas políticas voltadas ao rural, haja vista, a expressão de viabilidade que ganhou no meio social.

A política dos territórios rurais passou a ser descentralizada, e com o modelo de gestão participativa adotado pelo MDA/SDT, tornou-se instrumental relevante para participação social. A gestão social adentrou nesse processo, através da descentralização das políticas públicas, que permitem a participação direta dos atores sociais (sociedade civil e poder público), passando a ter o empoderamento¹ das decisões e voz nas discussões, tanto na elaboração de projetos voltados aos territórios quanto ao acompanhamento de ações realizadas nestes territórios. Vale ressaltar que essa é a proposta da política, porém, na prática, muitas vezes acabam não ocorrendo sinergias decisórias nesses espaços de diálogo.

As discussões a respeito de desenvolvimento e políticas públicas para o espaço rural estão contidas na necessidade de construir alternativas que buscam equalizar oportunidades em regiões pouco dinamizadas ou abandonadas. Por isso, torna-se necessário implementar projetos que propiciem condições de permanência do agricultor nas áreas rurais, fortalecendo estratégias que promovam avanços sociais, econômicos e produtivos.

É dessa conjuntura de políticas públicas voltadas para os pequenos agricultores que surgem outros instrumentais relevantes para o desenvolvimento rural, entre estes, o apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (Proinf),

1 Segundo Perkins e Zimmerman (1995), o empoderamento é entendido como “um construto que liga forças e competências individuais, sistemas naturais de ajuda e comportamentos proativos com políticas e mudanças sociais”.

demarcando-se como mecanismo de inclusão produtiva, que contribui para a qualificação de processos de produção, comercialização e capacitação. De igual modo, a proposta do Proinf tem sido direcionada às ações que potencializam a identidade do território, a gestão social e fortalecimento da agricultura familiar, para gerar resultados de desenvolvimento sustentável nos territórios.

O presente estudo tem como objetivo abordar os avanços e entraves do Proinf na realidade da agricultura familiar no Território do Sertão Ocidental de Sergipe e Analisar o capital social e seus efeitos na política do Proinf.

Esse artigo é resultado da dissertação de mestrado defendida no ano de 2019, com bolsa do CNPq. O estudo discutiu o Proinf do Sertão Ocidental Sergipano enquanto política territorial e analisou seus gargalos e contradições no recorte espaço-tempo do ano de 2003 a 2016. O recorte espacial dessa pesquisa foi direcionado a dois municípios do território: Simão Dias e Poço Verde.

A pesquisa toma como método o instrumental empírico – analítico, com base em dados qualitativos e quantitativos, que analisem os aspectos gerais e reflitam as informações da realidade, sendo a proposta calcada nas mudanças deliberadas pela política territorial do Proinf sobre diferentes contextos. Assim, irá abordar as dinâmicas do processo de institucionalização do Território da Cidadania e analisar o Proinf nos dois municípios pertencentes ao território, Simão Dias e Poço Verde.

Os procedimentos metodológicos consistem em: revisão bibliográfica com foco nos temas Território, Desenvolvimento rural e territorial, e capital social; Levantamento de dados secundários, como: consulta a matriz territorial, verificação de dados no site da Caixa Econômica Federal sobre os projetos de infraestrutura e análise dos documentos do NEDET (atas, relatórios, PTDRS, etc.). No trabalho de campo, foram realizadas entrevistas com 27 atores sociais envolvidos no Proinf, entre eles, representações do colegiado territorial

- assessor territorial, representante estadual do colegiado, MST, CE-FAC, ASCOB, EMDAGRO, IADH, representante do poder público, proponente do Proinf (Prefeitura de Poço Verde); e com a associação de apicultores do município de Poço Verde (enquanto beneficiários).

Realizaram-se também visitas técnicas a 03 projetos do Proinf (centro de formação de agricultores, pontos de coleta do mel, centro de comercialização da agricultura).

Dessa forma, o levantamento de dados permitiu observar quais projetos foram e estavam sendo desenvolvidos pelo colegiado territorial e de qual forma esses projetos se materializam no território. A percepção dos atores sociais (gestores, representações do colegiado territorial e beneficiários dos projetos) tornou o estudo mais pertinente, além da fundamentação teórica, a base empírica contribuiu para dar sustentação às informações com maior relevância na análise dos entraves e efetividade na implementação e execução dos projetos em análise.

2 TERRITÓRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A categoria território tem na sua etimologia a origem do latim, *territorium*, que significa grande área ou extensão de terra delimitada, parte da terra ou de uma terra sob jurisdição. Existe uma diversidade de conceitos, várias concepções são estabelecidas de acordo com as influências históricas associadas a diferentes correntes de pensamento.

Devido à sua abrangência, ganhou abordagens diversas, desde a biologia, mostrando o território animal, em estudos ligados à etologia; na antropologia, destacando sua dimensão simbólica a partir do estudo de sociedades tradicionais; na ciência política, enfatizando sua construção a partir de relações de poder, destacando o território estatal; na economia, situando-o como base da produção;

na psicologia, adentrando o debate sobre a construção da identidade pessoal; e pela sociologia, enfoca a partir de sua intervenção nas relações sociais (HAESBAERT, 2009).

Cotidianamente, o conceito de território é confundido com espaço, todavia, existe uma inter-relação, o conceito de espaço não deve ser compreendido de forma desarticulada do território, mas o território deve ser compreendido como produto das relações sociais. Neste sentido, Raffestin afirma:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza algum programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de algum espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo pela representação) o ator territorializa o espaço (RAFFESTIN, 199, p. 143).

Nesse contexto, o espaço é a base para existência do território, porém não é o que dá vida e dinâmica ao mesmo (SANTOS, 2014), dessa forma, o território é o espaço dos acontecimentos, da reprodução social. O território é um espaço definido e delimitado por e a partir das relações de poder (LOPES SOUZA, 2001). Ainda sobre as relações de poder, entende-se:

Quer se trate de relações existenciais ou produtivas, todas são relações de poder, visto que há interação entre os atores que procuram modificar tanto as relações com a natureza como as relações sociais. Os atores, sem se darem conta disso, se auto modificam também. O poder é inevitável e, de modo algum, inocente. Enfim, é impossível manter uma relação que não seja marcada por ele. (RAFFESTIN, 1993^a, p. 158-159).

As relações de poder estão presentes no território e interferem na composição e na dinâmica desse território, sendo entendido como

um processo de mediação de interesses e conflitos entre os diferentes sujeitos sociais, existindo relações de dominação/subordinação da natureza pelo homem. A sociedade e a natureza no espaço são inseparáveis e interdependentes, esse vínculo ocorre por intermédio das relações de trabalho e política estabelecidas nele (ALCANTARA, 2013).

Conforme Santos e Silveira (2002, p. 247) “quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre uma materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, além da ação humana, isto é, o trabalho e a política”. O território é visto no sentido físico e também está inseparavelmente ligado ao homem como uma continuidade do ser.

Essa dimensão conceitual tornou-se relevante, como marco de dimensão espacial da materialidade de uma política territorial na qual o elemento demarcatório infere como categoria central o território (SANTOS, 2009), assim sendo, há variadas formas de conceber o território. No que diz respeito à abordagem de território de acordo com as políticas de território rural, o conceito elaborado pelo governo federal e seus órgãos governamentais, a SDT e MDA define o território como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (BRASIL, 2005, p. 07-08).

Para formar os Territórios Rurais e da Cidadania, foram definidos conjuntos de municípios com características econômicas e ambientais semelhantes que tivessem identidade e coesão social,

cultural e geográfica. O território deveria ter na sua formação uma magnitude menor do que a de um estado da federação e que seria um interessante lócus de política pública (maior do que um município), “pois englobaria localidades com relações entre si e engendraria condições de articular o Governo e Grupos Sociais com o intuito de gerar planejamento e proposição de ações para o desenvolvimento desses espaços” (CORREIA et al. 2009, p.8).

No tocante à política territorial, o território é visto como um conjunto de municípios que possuem características semelhantes, ambientais, econômicas, culturais e de identidade, ou seja, é caracterizado como um recorte geográfico.

3 DESENVOLVIMENTO RURAL E TERRITORIAL E OS MODELOS EUROPEUS

O conceito de desenvolvimento nas décadas de 1960 e 1970 esteve atrelado ao desempenho econômico dos países mais desenvolvidos do ponto de vista industrial e tecnológico. Em particular, o termo “desenvolvimento” correspondia aos estágios de crescimento econômico, porém há diferentes concepções relativas à sua real definição.

Amartya Sen (2000) trabalha o conceito de desenvolvimento pelo viés da liberdade como ponto de garantia dos direitos individuais e substanciais. Dessa forma, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privação de liberdade, limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (SEN, 2010, p.10). Logo, o desenvolvimento não acontece apenas com o crescimento econômico, mas atrelado à conscientização política e às oportunidades sociais.

No que se refere ao desenvolvimento rural, este tem ocorrido através da intervenção do Estado, por meio da aplicação das políticas públicas para o meio rural e tem sido cada vez mais presente a intervenção do estado no campo. O conceito desenvolvimento

rural esteve atrelado à modernização, o que justificou o processo da Revolução Verde, que com a inovação tecnológica, transformou as práticas agrícolas e aumentou a produção agrícola através do desenvolvimento de pesquisas em sementes, fertilização do solo e utilização de máquinas no campo.

Nas décadas de 1960 e 1970, a agricultura nacional passou por esses moldes, o campo era visto como atraso, mecanizar a agricultura foi um meio de modernizar e “desenvolver” essas áreas, que, na verdade, reforçou a desigualdade provocando a exclusão daqueles que não tiveram condições de se adequar ao pacote tecnológico, ficando de fora do mercado competitivo, sem condições de se estruturar e assim, sendo obrigado a buscar outras fontes de renda e migrar para as zonas urbanas.

O modelo caracterizou-se por mudança na composição da produção agrícola, que beneficiou a agricultura de exportação em detrimento da agricultura familiar produtora de alimentos para o mercado interno (DELGADO, 2011). Portanto, as políticas agrícolas nacionais beneficiavam os grandes proprietários de terra que objetivavam as exportações. As políticas agrícolas vigentes entre 1963 e 1979 visaram a modernizar o setor rural e estimular o aumento da produtividade, principalmente produtos voltados ao comércio internacional. Como afirma Grisa:

Nas décadas de 1960 e 1970, o Estado brasileiro adotou um “pacote” de instrumentos tradicionais de política agrícola (crédito rural, seguro, garantia de preço, assistência técnica e pesquisa) visando a modernizar a agricultura, para que esta pudesse cumprir as suas funções no desenvolvimento econômico do país. (GRISA, 2012, p. 69).

Nos anos 2000, uma nova roupagem se deu ao desenvolvimento rural, partindo de um novo cenário político, com propostas que se atentaram à agricultura familiar. As políticas de desenvolvimento

rural passam a abranger questões sociais e culturais, não se enquadram mais à concepção anterior, as políticas públicas territoriais estão pautadas nessa concepção.

Alguns fatores marcaram o desenvolvimento rural no Brasil como: a legitimação da Agricultura familiar, a influência e ação do Estado, o âmbito político e ideológico e a sustentabilidade ambiental (SCHNEIDER, 2008).

Para Schneider (2008), as políticas de desenvolvimento rural devem ser aplicadas de acordo com a realidade de cada local para que assim se aplique, de forma precisa, e que atenda às necessidades. O mesmo se aplica para o desenvolvimento de caráter territorial, Abromovay (2003, p. 80) contribui, que uma visão territorial do desenvolvimento pode revelar potências que, até hoje, o meio rural não revelou à sociedade, não demilitando esse rural ao setor da agricultura, mas diversificar atividades e desenvolver mercados potencias.

Assim, o rural tem suas potencialidades (culturais, ambientais, sociais, etc.), mas é necessário que o homem do campo tenha condições para trabalhar. Vale ressaltar que as condições de trabalho do agricultor são de risco, lida com condições naturais que demarcam incertezas no que se refere à produtividade e também à questão de preços.

Nesse contexto, a agricultura familiar tem um papel fundamental, ela garante a segurança alimentar no país fornecendo alimento para o mercado interno. De acordo com o IBGE do censo agropecuário de 2006, 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros advêm da agricultura familiar. Garantindo segurança alimentar e a sustentabilidade, o segmento da agricultura tem um papel crucial, tem sua importância econômica social e ambiental.

No debate sobre o desenvolvimento rural, Schneider (2004) destaca quatro pontos chaves, a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação com a sustentabilidade ambiental, sendo essenciais para alcançar o di-

namismo nessas áreas rurais e seu avanço. Por esse contexto, na discussão do desenvolvimento de uma região, consideram-se elementos importantes como estratégias, de acordo com os autores:

As disparidades entre países e regiões nem sempre podem ser combatidas com modelos de crescimento e desenvolvimento adotados por nações desenvolvidas. De acordo com Hanefeld (2001), outros conceitos e parâmetros para avaliar/implementar o desenvolvimento em determinado território estão sendo utilizados como estratégias de ação voltadas ao âmbito local. Dentro dessa abordagem, citam-se os exemplos de suporte teórico desenvolvido por Veiga (2005), Sachs (2004), Buarque (2002), Kliksberg (2001), Zapata (2001), Esteva (2000), Putnam (2000), Franco (2001), cujas ideias buscam desenvolver um modelo explicativo do processo de desenvolvimento que considere crescimento econômico e equidade, aliado às características regionais (condições de vida, clima, cultura e meio ambiente) e institucionais (a descentralização do poder, governança local, cooperação e participação dos cidadãos nas decisões ligadas a sua localidade) (FONTENELE et. al. 2011, p. 3).

Portanto, o desenvolvimento de áreas rurais está apoiado na cultura local, pensando na sustentabilidade e envolve a participação de atores sociais, além de trazer conceitos relevantes como capital social, governança, cooperação, descentralização, etc., esse processo tem se firmado na Europa com grande força, o LEADER na União Europeia, o Empowerment Zones nos Estados Unidos e o Programa Plurirregional de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais (PRODER) na Espanha. No Brasil, também vêm ocorrendo mudanças no cenário rural, resultantes de novas relações entre sociedade civil e o Estado, temos o programa territórios da Cidadania.

4 CAPITAL SOCIAL COMO ELEMENTO DE DESENVOLVIMENTO

O Capital social tornou-se um conceito relevante no contexto de políticas públicas de desenvolvimento, reforçando a importância da participação de atores sociais por meio de uma política descentralizada que fortalece a democracia. O termo capital social tem origem na sociologia clássica (ALBLAGI; MACIEL, 2002; FARR, 2004; RUTTEN; BOEKEMA, 2006), mas nos últimos anos vem ganhando espaço na Economia e na ciência política. Dentre os pioneiros a tratarem do tema, destacam-se: James Coleman (1988), Robert Putnam (1996) e Pierre Bourdieu (1979; 1980).

Lyda Hanifan foi uma dos primeiros teóricos a abordar esse conceito, em meados dos anos 1916, fazendo uso dessa expressão, capital social, apontando a importância em manter a participação e engajamento da comunidade para sustentar a democracia e o desenvolvimento, frisando a importância do envolvimento da comunidade para escolas bem sucedidas e partindo da ideia de que as redes sociais podem ter valor econômico (FERNANDES, 2002).

O capital social trabalha com dimensões intangíveis: participação, confiança, ajuda mútua, associativismo e solidarismo e também ajuda a construir outros capitais. De acordo com Putnam (2000), o envolvimento individual em atividades coletivas e a construção de redes recíprocas possibilitam o fortalecimento da democracia, e, posteriormente, o desenvolvimento local.

Para Bourdieu (1986), o conjunto de relações e redes de ajuda mútua podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar o indivíduo ou sua classe social. Desta forma, o capital social está associado às redes sociais, cooperativismo, e atua na melhoria da condição de vida da comunidade. Ou seja, quanto mais próximas forem as relações sociais, econômicas e políticas, maior será seu capital social, por sinal, contribui para aumentar a eficiência da comunidade.

Assim, podemos afirmar que relação de bom desempenho institucional junto à comunidade pode levar o desenvolvimento a uma determinada região, por conseguinte, passa a ser um pré-requisito para o desenvolvimento e facilita a implementação de políticas públicas. O quadro 01 apresenta conceituações de capital social de diferentes autores.

O estudo de Putnam (1996) sobre capital social e a experiência na Itália Moderna investiga empiricamente como a mudança institucional influencia a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos e examina como o desempenho institucional é condicionado pela história. Ele entende o capital social como consequência de um processo cultural, tomando como exemplo o norte da Itália, a origem do governo eficaz. Afirma que regiões menos cívicas estão sujeitas à corrupção e desconfiança entre pessoas, estão caracterizadas pelas relações verticais, quem participa nas discussões e deliberações é a elite, e o sistema por sua vez é o sistema clientelista.

Assim, quanto menor o capital social e a cultura cívica, menor será o desenvolvimento da região. Por outro lado, quanto maior o acúmulo de capital social e maior a cultura cívica, maior o desenvolvimento.

Dessa forma, relacionou-se o conceito de capital social às teorias de desenvolvimento na terceira Itália, sua obra comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna apresenta a experiência singular dos governos regionais criados na Itália em 1970, caracterizados pela extrema eficácia em áreas como agricultura, habitação e saúde. O estudo comprova empiricamente a importância da comunidade cívica para o desenvolvimento de instituições eficientes.

O autor argumenta que o bom funcionamento do sistema econômico e níveis elevados de integração política são fatores que resultam em acumulação de capital social e propõe em sua obra uma reflexão sobre o desempenho de algumas instituições democráticas

e sua relação com a participação ou não da comunidade cívica. É associada à vida cívica com a qualidade da democracia e afirma, pautando-se nos resultados do seu estudo, quanto mais cívica sua região, mais eficaz seu governo.

Enfatiza-se a importância da cultura cívica para um bom governo. O fortalecimento da cooperação e da confiança entre os atores sociais eleva a consciência coletiva, que resulta em um bom estoque de capital social, capacitando os atores sociais a buscarem estratégias e soluções para atender as demandas do seu grupo ou comunidade.

O conceito de capital social “diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). De acordo com Siisiäen (2000, p. 1), o conceito de capital social proposto por Putnam possui três componentes essenciais: a) normas e obrigações morais; b) valores sociais, especialmente a confiança; c) redes sociais, destacadamente as associações voluntárias.

Em uma comunidade ou uma sociedade *abençoada* por estoques *significativos* de capital social, redes sociais de compromisso cívico incitam a prática geral da reciprocidade e facilitam o surgimento da confiança mútua (PUTNAM, 1995, p. 67).

Uma cultura cívica é necessária para manter um sistema democrático estável, que é resultado de uma tradição histórica (ALMOND; VERBA, 1979). Pode destacar como exemplo os EUA, seu processo de construção da democracia (estudo de Tocqueville, a democracia na América) aponta que a maioria das análises sobre a sociedade norte-americana enfatiza o impacto do compromisso cívico das entidades da sociedade civil (associações, clubes, sindicatos) na construção da democracia liberal. Da combinação entre compromisso cívico, comunidade e liberdades individuais resultaria o capital social, base da democracia liberal norte-americana (MILANI, 2004).

Assim, quanto mais as pessoas se envolvem com a sua comunidade, com as questões de interesse coletivo, maior será o nível de confiança, cooperação, participação, elementos que se materializam em capital social.

Segundo Coleman (1999), o capital social está dividido em três formas, a primeira está relacionada ao nível de confiança, a segunda é vinculada ao desenvolvimento de canais de informações e ideias e a terceira forma está relacionada ao bem coletivo, ou seja, os indivíduos em sociedade trabalham em função do bem comum.

Capital social é uma norma atuante e informal que promove a cooperação entre dois ou mais indivíduos (FUKUYAMA, 2000, p. 1). De acordo com Putnam (2006), o capital social aparece como uma dimensão da rede de relação, ainda acrescenta duas dimensões ao conceito, uma institucional e outra normativa. Assim chama atenção para a rede de relação, relações entre indivíduos e entre estes com o grupo e instituições, que difere do pensamento de Bourdieu e Coleman que atribui o capital social como características dos indivíduos.

O conceito vem ganhando atribuições a seu significado e uso, destacando sua relevância nos estudos atrelados ao desenvolvimento local e territorial. É necessário fomentar o capital social nas comunidades, entre os atores sociais que buscam o bem comum para seu território, e fazer dessa construção um pilar do desenvolvimento, atrelando seu conceito como potencializador do desenvolvimento territorial.

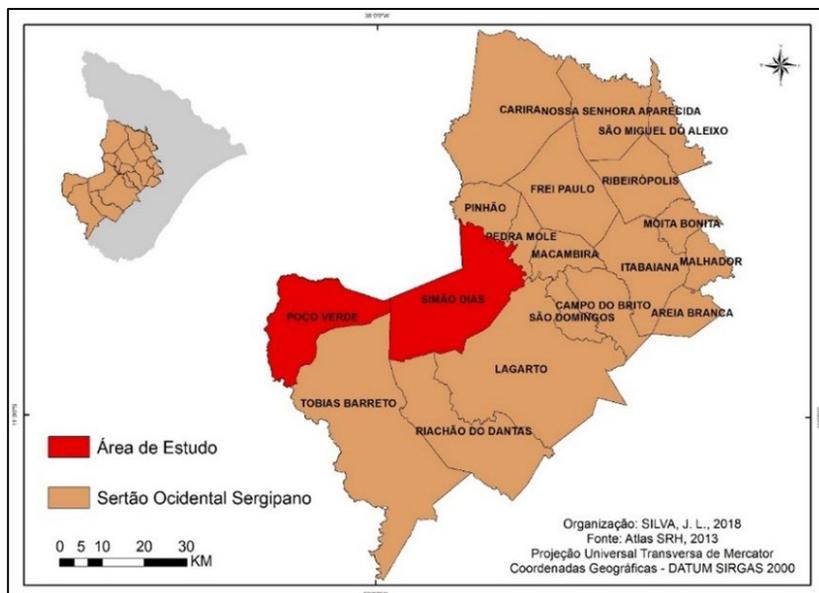
Nesse sentido, o capital social adentra na discussão do desenvolvimento do meio rural no programa Territórios da Cidadania, como um elemento importante na sustentação da democracia, dos valores da confiança e reciprocidade entre os atores sociais, que fortalece a participação da sociedade civil trazendo benefícios para as comunidades.

5 TERRITÓRIOS DA CIDADANIA DE SERGIPE

O território da cidadania de Sergipe é composto por quatro territórios, Alto Sertão, Baixo São Francisco, Sertão Ocidental e Sul Sergipano. Os grupos que estão presentes nos territórios são constituídos por agricultores familiares, famílias assentadas, quilombolas. O Alto Sertão contém 7 municípios - Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Canindé de São Francisco, Gararu, Nossa Senhora de Lourdes, Poço Redondo e Porto da Folha. O Baixo São Francisco, 14 municípios - Amparo de São Francisco, Brejo Grande, Canhoba, Cedro de São João, Ilha das Flores, Japoatã, Malhada dos Bois, Muribeca, Neópolis, Pacatuba, Propriá, Santana do São Francisco, São Francisco e Telha.

O Sul Sergipano, 12 municípios - Arauá, Boquim, Cristinápolis, Estância, Indiaroba, Itabaianinha, Itaporanga d` Ajuda, Pedrinhas, Salgado, Santa Luzia do Itanhy, Tomar do Geru e Umbaúba e o Sertão Ocidental, 19 municípios.

O território do Sertão Ocidental Sergipano está situado na porção sudoeste do estado de Sergipe e compreende uma área territorial de 6.683,80 km². Foi homologado no dia 25 de setembro de 2003, compondo 11 municípios, sendo eles: Carira, Frei Paulo, Macambira, Nossa Senhora Aparecida, Pedra Mole, Pinhão, Poço Verde, Ribeirópolis, São Miguel do Aleixo, Simão Dias e Tobias Barreto. Com a implantação do programa território da cidadania foi ampliado para 19 municípios, abrangendo municípios do agreste central e do centro sul, entre eles: Moita Bonita, Malhador, Lagarto, Riachão do Dantas, Areia Branca, Campo do Brito, Itabaiana e São Domingos (Figura 1).

Figura 01 - Território do Sertão Ocidental Sergipano

Fonte: Atlas SRH, 2013.

Foi criado a partir do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário SDT/MDA. Na sua estrutura tem o Colegiado, que é representado pelos seguintes seguimentos: prefeituras, conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável (CMDRS), Sindicato de trabalhadores rurais e trabalhadoras rurais (STTR) e movimentos sociais (MST).

6 PROINF: PROCESSO HISTÓRICO E DIMENSÕES SOCIOECONÔMICAS

O Proinf é uma ação institucional de responsabilidade da SDT/MDA, cuja finalidade é financiar projetos estratégicos para o desenvolvimento territorial definidos no Plano Territorial de Desenvol-

vimento Rural Sustentável (PTDRS) e priorizados pelos territórios (MDA,2012). Teve sua origem vinculado ao PRONAF que tinha uma das suas linhas, o financiamento, direcionada aos municípios que elaboravam seu Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

Desde 2003, o Programa Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF-M) passou por mudanças na sua operacionalidade, aprovação de projetos e de repasse de recursos, tornando-se o Programa de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF), sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). (SOUZA, 2015 p. 235).

O Proinf integrou o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios (PRONAT). Conforme Dias (2012), a criação do Pronat é um dos principais instrumentos de financiamento, linha infraestrutura e serviços (o PROINF), que opera com recursos não reembolsáveis e que podem ser acessados por organismos públicos.

Promover cada vez mais o protagonismo dos atores sociais para a construção e governança do desenvolvimento de seus territórios. E, para isso, embasada em experiências nacionais e internacionais de aprofundamento da democracia participativa, tem reforçado a necessidade de fortalecer a cultura da gestão social, a ampliação das redes sociais de cooperação, estimulando as iniciativas que reorientam as dinâmicas socioeconômicas a partir da articulação e coesão das diversas políticas públicas federais, estaduais e municipais (SDT/MDA, 2010).

A proposta da política é fomentar o desenvolvimento local², por meio da descentralização do poder, gerido pelo princípio da

2 Desenvolvimento local significa implementar ações em territórios ou microrre-

governança, a gestão social adentra nessa conjuntura, em que os atores sociais, as comunidades rurais juntamente com os representantes do poder público têm empoderamento nas decisões.

A SDT/MDA concretizou a experimentação de espaços públicos de participação ao inserir uma dimensão territorial à ação pública (chamados de colegiado territorial). O MDA, através do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (³Pronat), passou a destinar recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), na sua linha infraestrutura e serviços territoriais (PROINF), para que os territórios apliquem os recursos em “projetos territoriais de desenvolvimento rural”.

Nessa conjuntura, os projetos territoriais são promovidos com estados e municípios, com vistas à aquisição de equipamentos e à construção de infraestrutura para produção, beneficiamento, escoamento e comercialização de produtos da agricultura familiar, integrando-o a outras políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A presença dos colegiados territoriais corresponde a uma arena de discussão em que os atores sociais deliberam novas demandas e estabelecem alguma *sinergia (cooperação)* e a gestão social é um elemento inovador nas políticas públicas. Assim, a proposta de desenvolvimento territorial rural buscou realizar um planejamento participativo local para que os atores sociais identifiquem os pro-

gões que permitam a ativa participação do cidadão, o efetivo controle social sobre a gestão pública através do fortalecimento da sociedade civil e o empoderamento de grupos sociais antes marginalizados nas esferas de tomadas de decisões.

- 3 PRONAT é implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário desde 2003 e conta com a parceria de diversas instituições da sociedade civil, além dos governos federal, estaduais e municipais. A SDT atua nos territórios apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. (Fonte MDA).

blemas e busquem as soluções para o território, assim definindo diagnósticos e suas demandas.

O Proinf, em seu edital, ressaltava o reconhecimento dos beneficiários nos espaços rurais para a elaboração e a execução de projetos de infraestrutura e serviços, por meio da abordagem territorial e ascendente (*botton up*) (Souza, 2015). Dessa forma, incentiva a participação dos atores sociais na descentralização dos projetos, promovendo articulação entre os gestores, representantes (colegiado) e os beneficiários do território (agricultores familiares).

Esses projetos geram disputa de recursos e jogo de poder entre os atores sociais na medida em que é preciso destinar a uma determinada demanda do território, surgem várias, mas o recurso é limitado, então se fazem necessárias as negociações. Souza (2015 p. 238) explica que o Proinf apresenta cinco áreas temáticas, entre estas, estruturação produtiva, beneficiamento da produção, comercialização dos produtos, infraestrutura social, e a estruturação de serviços de apoio à agricultura familiar.

Dessa forma, quando chegavam as chamadas de Proinf, era necessário que o colegiado discutisse as demandas e entrasse em consenso, analisar qual dessas temáticas poderia direcioná-lo a um determinado projeto de acordo com as demandas dos beneficiários.

7 ANÁLISE DOS PROINFs DO TERRITÓRIO DO SERTÃO OCIDENTAL

No território do sertão ocidental as áreas temáticas que mais têm sido priorizadas é a da infraestrutura e a do beneficiamento da produção. Constatou-se com o levantamento de dados na Caixa Econômica Federal e em documentos do território e nos trabalhos de campo que não existem projetos voltados à área da comercialização no sertão ocidental. O maior volume de recursos destinados do Proinf foi aplicado na área da infraestrutura e compra de equi-

pamentos (ver figura 2) e no ano de 2006 houve maior número em contratação de Proinf.

Figura 2- Território do Sertão Ocidental Sergipano – Total de Ações dos Proinfs Contratados por tipo de Contratação – 2003 a 2016



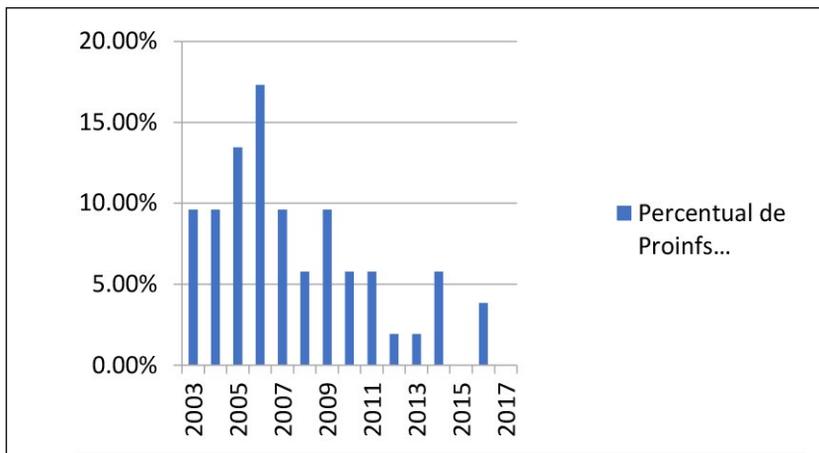
Fonte: SDT/MDA/CEF/SICONV (2018).

Neste ponto, vale salientar que de fato o maior volume de contratação foi voltado à área de Infraestrutura e Aquisição de máquinas e equipamentos. Os processos de capacitação e educação foram contratações consideradas de baixa efetividade.

A liberação de recursos para as áreas de capacitações e educação foram elas contratadas com entidades representantes da sociedade civil organizada, geralmente, indicadas pelo Colegiado e todas elas apresentaram problemas ou na execução do contrato ou em sua prestação de contas.

Nesse ponto, percebe-se que o maior volume de contratações se deu em 2006 (ver figura 03) e após a criação do PTC, os níveis de contratação praticamente ganharam uma linearidade, isso ocorreu justamente porque foi publicada uma portaria interministerial em que se estabeleceram regras mais criteriosas para a contratação de Proinf no intuito de diminuir o volume de passivo existente até então.

Figura 03 – território do Sertão Ocidental Sergipano – Percentual de Proinfs Contratados por ano 2003 – 2017



Fonte: SDT/MDA/CEF/SICONV (2018). Elaborado pela autora

Figura 04- Território do Sertão Ocidental Sergipano – 2003 - 2016 Proinfs Contratados Por Município



Fonte: SDT/MDA (2015) /CEF/SICONV (2018). Elaborado pela autora

Os Proinfs do Território do Sertão Ocidental têm sido destinados em maior demanda nos municípios de Simão Dias (obteve 13 projetos) e Poço Verde (obteve 09 projetos) (ver figura 04). De

acordo com os dados de entrevistas, foi relatado que o motivo se dá por conta da participação nas reuniões, que são mais efetivas por parte desses dois municípios e os representantes do poder público se propõem a tomar frente enquanto proponente dos projetos, somando também, a coordenação do colegiado pertencer aos dois municípios, o que implica numa participação ativa juntamente a prefeitura, enquanto outros municípios pouco interagem.

Com relação aos Proponentes do Proinf no Território, 91,84% são do Poder Público e 8,16% são entidades da Sociedade Civil. Vale enfatizar que as entidades da sociedade civil apenas contrataram os Serviços (Capacitação, Mobilização) não tendo capacidade institucional para obras e infraestrutura. Sendo assim, o Poder Público acaba sendo o responsável por esse tipo de convênio. É importante ressaltar que há relações de poder na disputa do Proinf, e as prefeituras têm seus interesses políticos e partidários, mesmo o modelo do programa não sendo de escala municipal. O quadro (01) apresenta o levantamento de alguns Proinfs nos municípios de Simão Dias e Poço Verde, coletados no site da Caixa Econômica Federal, constando os valores do repasse e os tipos de projetos que foram atendidos.

Quadro 01: Proinfs nos Municípios de Simão Dias e Poço Verde – 2003 - 2014

ANO	MUNICÍPIO	CÓD. OP	OBJETO	VALOR (financiamento/ repasse)
2003	Simão Dias	0157781-59	Implantação Cooperativa, ampliação Beneficiadora de grãos, inst. Kits irrigação e unidade beneficiadora de frutas e capacitação.	311,000.00
2003	Poço Verde	0157779-16	Instalação de coop. de crédito ampliação unidades produção Milho e cal aquisição veículo e microcomputadores Imp. sistema irrigação e Capacitação.	117,500.00

ANO	MUNICÍPIO	CÓD. OP	OBJETO	VALOR (financiamento/ repasso)
2004	Poço Verde	0169934-45	Apoiar o fortalecimento das organizações dos agricultores familiares com a instalação de beneficiamento de grãos.	102,989.70
2004	Simão Dias	0169936-65	Agroindústria, aquisição de veículos e computador, construção e aquisição de equipamentos para o zoneamento agroecológico.	377,540.00
2005	Poço Verde	0180652-79	Fortalecimento das organizações de assistência técnica do sertão ocidental - aquisição comp. e imp. motos, carros e unid. comunic.	319,678.00
2005	Simão Dias	0180656-15	Aquisição de 2 computadores e impressoras e 4 motocicleta.	31,350.00
2005	Poço Verde	0174914-02	Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais.	13,386.00
2005	Poço Verde	0177056-94	Construção e ampliação de galpão municipal e adaptação de espaço para implantação do centro de comercialização da agricultura familiar.	1,145,633.80
2006	Simão Dias	0193669-31	Fortalecimento da estrutura física da entidade gestora do sertão ocidental. Aquisição veículo, computador, imp. E data show.	36,700.00
2006	Poço Verde	0193668-27	Ampliação e readequação da escola agrícola municipal presidente José Sarney.	287,934.00
2006	Poço Verde	0210455-38	Construção de uma passagem molhada na via de acesso ao município de Fátima/Ba.	49,810.00
2006	Simão Dias	0200778-29	Construção de centro de formação de agricultores familiares.	430,450.00
2007	Poço Verde	0220269-86	Implantação centro territorial de comercialização da agricultura familiar	576,468.38
2007	Simão Dias	0245066-61	Implantação 2ª etapa do centro de formação de agricultores familiares.	400,000.00
2008	Simão Dias	0279371-70	Ampliação do centro municipal de abastecimento e adaptação da estrutura p/implant.do espaço de comercialização da agricultura familiar - Simão Dias/SE.	467,285.00

ANO	MUNICÍPIO	CÓD. OP	OBJETO	VALOR (financiamento/ repasse)
2009	Simão Dias	0313658-60	Reforma de um centro de abastecimento.	97,500.00
2009	Poço Verde	0310274-61	Fortalecimento da produção agrícola e apícola dos pequenos produtores do território sertão ocidental.	228,270.00
2010	Simão Dias	0322700-73	Construção de um centro de abastecimento.	97,500.00
2012	Poço Verde	0399420-05	Dinamização do Mercado Institucional para comercialização, distribuição, armazenamento e preparo dos produtos da agricultura familiar.	565.584,00
2014	Simão Dias	01019006-01	Aquisição de 01 Caminhão Caçamba Basculante, 01 veículo utilitário e 01 motocicleta para dar apoio ao desenvolvimento.	299,400.00

Fonte: CEF (2015); CGMA/SDT (jun/2015).

No território, constataram-se projetos que não atenderam à demanda territorial e projetos de baixo retorno social com deficiências na elaboração, além de existir uma polarização de Proinfs, especificamente em dois municípios. Porém, ao longo dos anos, o território tem se fortalecido e também amadureceu as propostas de Proinf. Neste sentido o Proinf configurou-se como política territorial que propõe para o desenvolvimento da agricultura familiar; houve projetos que atenderam às cadeias produtivas e demandas locais, mesmo existindo gargalos na sua execução, na análise de dados ficaram demonstrados problemas na elaboração de projetos descontextualizados da realidade local.

Alguns Proinfs que de fato ajudaram a alavancar o Território como o Centro de formação de agricultores, a Cooperativa de crédito de Poço Verde (ASCOOB COOPEC), o Centro de comercialização, além do Proinf que atendeu as escolas com equipamentos para poder receber alimentos do PNAE como aquisição de liquidificador industrial, frizers e processadores de alimentos.

O Proinf 2006/2007 destinado à Construção do Centro de Formação de Agricultores Familiares (ver figura 07) foi um dos mais citados entre os entrevistados. Esse projeto teve como objeto a construção do Centro de Formação de Agricultores Familiares no Povoado Serra do Cruzeiro, Contrato nº 0200778-29 - Proponente: Prefeitura Municipal de Simão Dias, e no PROINF 2007 - Contrato nº 0245066-61 - Proponente: Prefeitura Municipal de Simão Dias - Objeto: Implantação da 2ª Etapa do Centro de Formação de Agricultores Familiares.

Seu objetivo era promover cursos, reuniões, encontros e atender as reuniões do território, como também dos conselhos, prefeituras, associações, sindicatos dos trabalhadores rurais, movimentos sociais dos municípios que compõem o território. Para a análise desse Proinf foram consultados documentos, o site da CEF, relatórios, foram também realizados entrevistas e trabalhos de campo.

Foi consultado o relatório da mesa de diálogo (que foi uma reunião entre o núcleo diretivo do território e a Caixa Econômica Federal para discutir gargalos dos projetos que ocorreram em muitos colegiados territoriais). A Mesa de Diálogo foi realizada em 08 de setembro de 2015, com a participação de representante da Prefeitura Municipal de Simão Dias, Gerente Municipal de Contratos e Repasse, Assessora de Inclusão Produtiva e o Coordenador Estadual da base de Serviços, para se tentar buscar a finalização dos contratos nº 0200778-29 e nº 0245066-61.

Segundo informações deste documento, consta que, de acordo com as informações prestadas pelo Gerente Municipal de Contratos e Repasse, a primeira etapa da obra não foi devidamente concluída contendo apenas 97,78%, ocorre que, faz-se necessário o envio do cronograma físico-financeiro para liberação da última parcela para finalizar a Prestação de Contas.

Foram constatados problemas no planejamento do cronograma. Tornou-se necessário destinar dois recursos do Proinf para o centro de formação porque a obra não foi concluída no tempo pre-

visto. No ano seguinte, destinou-se mais um contrato do Proinf para concluir o centro.

De acordo com o Sistema de acompanhamento da CEF, o objeto estava com contrato em situação normal e execução atrasada, com imprevisto na implantação e/ou execução do objeto e faltava. Após verificação in loco, com a realização de entrevistas junto aos agentes relacionados ao contrato, podemos relatar que: O referido projeto refere-se à 2ª etapa final da construção de Centro de Formação de Agricultores Familiares no Povoado Serra do Cruzeiro e aquisição de equipamentos e mobiliário para o referido espaço. Segundo informações prestadas pelo Gerente Municipal de Contratos e Repasse, esta segunda etapa do Centro também foi devidamente concluída, faltando a parcela a ser liberada pela CEF, ocorre que, faz-se necessário a correção nos Termos de Referência e correção no Plano de Trabalho para iniciar o processo licitatório, para enviar o Cronograma Físico-Financeiro, onde o município deverá fazer a devida justificativa quanto equívocos encontrados nesta etapa, mais precisamente nos quantitativos de camas beliches as quais não condizem com a quantidade de colchões solicitados (44 beliches para 86 colchões), bem como na solicitação de 02 (duas) antenas com multipontos quando no plano de trabalho existe a aquisição de apenas 02 (dois) aparelhos de tv (MESA DE DIÁLOGO, IADH, 2015).

O Município fez as alterações nos Termos de Referência, no Plano de Trabalho e no Cronograma Físico-Financeiro, nos quantitativos de camas beliches (44 beliches para 86 colchões), e na solicitação de 02 antenas com multipontos, sendo que no plano de trabalho existe a aquisição de 02 aparelhos de tv. Com a mesa de diálogo foi possível resolver os entraves, a CEF autorizou as alterações no cronograma, o processo foi encaminhado para o setor responsável pelas licitações para elaboração do edital e termo de

referência para a aquisição dos bens e equipamentos, a CEF autorizou as devidas alterações, porém o centro foi inaugurado 10 anos depois, no dia 02 de março de 2016.

Já o Proinf do ano de 2009 teve como objeto o fortalecimento da produção agrícola e apícola dos pequenos produtores do território do sertão ocidental, o valor do financiamento/repasso foi de R\$ 228.270,00, nº do contrato 0310274-61, Nº SICONV: 1005642009. Atendeu a associação de apicultores de Poço verde, com a aquisição de 01 veículo (ver figura 06) e foram construídos cinco pontos de entrecostos (coleta de mel) nos povoados de Curralinho, Jacurici, Junco, Fazenda Babo e Aroeira.

No plano do projeto também continha a aquisição de 05 kits contendo 01 decantador, 01 mesa e 01 centrífuga para ser utilizada na coleta das colmeias. De acordo com as informações no Relatório de Base e Serviços, documento elaborado pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH (2015), houve a construção dos pontos de coleta de mel, porém não teve a aquisição dos 05 (cinco) kits de equipamentos, sendo que o município efetuou a devolução de saldo remanescente proveniente do convênio no valor de R\$ 76.982,79 (setenta e seis mil, novecentos e oitenta e dois reais e setenta e nove centavos) em 03 de junho de 2014 e recentemente enviou via SICONV sua prestação de contas, a qual encontra-se em análise.

O documento relata que o município devolveu uma quantia referente aos valores dos kits, em data anterior ao seu vencimento, sem sequer ter buscado alternativas para a conclusão total do convênio, podendo, desta forma, tê-lo executado 100%, atendendo aos anseios dos beneficiários que direta ou indiretamente poderiam alavancar a apicultura no município, promovendo a melhoria na renda destes agricultores familiares.

O documento foi resultado de uma reunião no dia 03 de setembro de 2015 com a participação de representantes da Rede de Colegiados de Sergipe, representantes da Secretaria de Estado da

Agricultura, os Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva de Sergipe (Base de Serviços), com o objetivo de tentar buscar meios de monitoramento e avaliação dos PROINF's, que pelo sistema da Caixa Econômica Federal, encontravam-se como concluídos, mas na prática, apresentavam deficiências na sua execução, decorrentes de falhas na gestão social. Desta forma, na reunião estabeleceu que:

A Base de Serviços, através de seus Assessores Territoriais de Inclusão Produtiva, propuseram a criação de uma Câmara Temática de Monitoramento e Avaliação em cada Território de Cidadania, como forma de buscar identificar possíveis erros durante a execução destes projetos, promovendo o seu ajuste em tempo hábil, de forma a não comprometer o cronograma de execução dos mesmos e evitar uma possível devolução de recursos; (relatório de base e serviço/IADH, 2015).

A proposta acima citada seria um meio de evitar e reparar gargalos de projetos que não chegam a ter êxito por falta de gestão adequada e monitoramento. O colegiado preocupa-se em elaborar projeto, conseguir os recursos e materializar as ações que na maioria delas são estruturas físicas, mas não se atém, após isso, resultando projetos que não funcionam e de baixo retorno social.

Nos trabalhos de campo, foram realizadas entrevistas com os membros do colegiado que participaram da construção do projeto, as entrevistas aplicadas tiveram como finalidade entender como ocorreu o processo de elaboração e gestão desse Proinf, compreender a proposta, e analisar se o projeto foi eficaz.

Em um dos trabalhos de campo, com representantes do colegiado territorial foi discutida a finalidade desse projeto, o entrevistado então relatou que:

O projeto do Proinf para os apicultores ele foi na verdade, a compra de equipamentos pra casa do mel e foi a cons-

trução de entrepostos, nós chamamos de entrepostos, são casas de produção de mel só que menores que ficaram dispostas em locais estratégicos do município pra organizar, então os produtores de mel de uma região eles organizavam essa produção e levavam até esse entreposto, lá ele ficava armazenado pra depois ser transferido para casa do mel que é um espaço maior, mais organizado para ser beneficiado, envazado e distribuído (entrevistado C.S.; 2017).

Lembrando que não houve a compra dos equipamentos, porém, como houve outro projeto que atendeu a essa demanda, perguntas foram levantadas nos questionários a respeito da importância desses produtos, para saber se trouxeram resultados positivos na produção de mel.

Na entrevista realizada com a associação, foi relatado que, após a construção dos pontos de coleta, não realizaram a ligação da energia, a associação que se responsabilizou por ligá-la, por sua vez, realizou prestação de contas parcial; a associação não recebeu os kits de equipamentos, sendo justificado pelo fato de ter ocorrido processo licitatório para a aquisição, porém a licitação foi deserta por causa da defasagem dos valores desses kits em relação ao valor de mercado inserido no momento da licitação. A respeito do veículo, está em uso até os dias de hoje.

Portanto, houve deficiências, principalmente no que tange ao sentido organizacional de equipe técnica na elaboração dos projetos, houve erros tanto na elaboração quanto na execução.

Grande parte dos projetos estiveram direcionados a esses dois municípios, a suas prefeituras assumiram a condição de proponentes, o que não compreende o sentido do território enquanto escala. Mas reflete o comprometimento movido por relações de interesses, poder e a participação em graus diferentes entre os atores envolvidos do poder público e entre os 19 municípios participantes do ter-

ritório, justifica-se também devido à necessidade da contrapartida por parte do governo municipal nesses Proinfs.

O Proinf via território foi destinado a projetos de infraestrutura, aquisição de equipamentos e serviços. Apresentou problemas no planejamento e execução, não havendo monitoramento das obras físicas e apresentou demora na concretização dos projetos. Desse modo, é importante qualificar a atuação dos representantes do poder público e sociedade civil, para que definam as ações a partir de uma coletividade e não a partir de interesses pessoais, mas que elaborem os projetos realizando planejamento e não apenas utilizar o recurso do proinf sem comprometimento com os resultados e com o retorno social.

É importante frisar que os beneficiários não fazem parte do processo de formação do Proinf, apenas as representações, e, como gera disputa pelo Proinf entre municípios, podem ocorrer grupos mais organizados que coloquem seus interesses como prioridade, no momento de elaboração dos projetos encaminhados ao colegiado territorial.

É importante ressaltar ainda a participação do Nedet nessa conjuntura dos territórios, como apoio técnico. Discutiram-se temas como gênero e agroecologia, trazendo uma discussão importante nos dias atuais, o empoderamento da mulher do campo, e participou na formação das câmaras temáticas (educação; saúde; mulheres, jovens e quilombolas; meio ambiente), debatendo temas importantes ao território, também contribuiu na sistematização de documentação e registros das atividades desenvolvidas no colegiado territorial.

Os Proinfs nos municípios de Simão Dias e Poço Verde buscaram atender a algumas demandas levantadas nas reuniões, a fim de estruturar, principalmente, a cadeia produtiva de grãos (milho), também atendeu demanda da apicultura do município de Poço Verde, que mesmo apresentando gargalos na execução desse projeto, teve grande importância para a comunidade.

Houve o Proinf que equipou escolas para receber alimentos advindos do PNAE para merenda escolar, com liquidificadores industriais, frizers e etc., e, também se materializou na compra de motocicletas para dar suporte para técnicos realizarem seus trabalhos nas comunidades acompanhando o PNAE. Outro Proinf relevante foi o centro de formação de agricultores familiares, além do que estruturou a cooperativa de crédito rural de Poço Verde e o centro de comercialização da agricultura familiar.

Por esse contexto, é importante frisar a importância de fomentar políticas que desenvolvam o meio rural, que dinamizem e gerem renda. Ao longo de mais de uma década da criação dessas políticas, podem se destacar avanços significativos no meio rural, mesmo havendo diversos gargalos que precisam ser superados. Nesse sentido, revela-se importante o estudo dessas políticas que hoje já não estão ativas com o novo cenário político, o Proinf hoje é demandado via município, não mais via território. A política territorial começou a trazer mudanças significativas para o meio rural, teve um papel crucial na valorização dos grupos, das comunidades, movimentos sociais, associações e cooperativas unindo forças em prol de um desenvolvimento sustentável.

Quando a sociedade civil organizada trabalha juntamente com o poder público, obtém resultados positivos, criando mecanismos de integração que é o viés territorial. Porém, vale ressaltar que os resultados não são a curto prazo, fomentar o capital social e desenvolvimento requer mecanismos e nessa conjuntura o território é muito importante nesse context, sendo uma construção social com uma diversidade de atores envolvidos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo concluiu que a participação social foi elemento importante na construção dessa política territorial. O PTC criou meca-

nismos para fomentar o capital social nos territórios, fortalecendo a participação da sociedade civil no âmbito da formulação e elaboração dos projetos que atendam ao meio rural, em especial, à agricultura familiar, com a implantação de infraestrutura, aquisição de equipamentos e capacitação para dinamizar as atividades produtivas.

No Território do Sertão Ocidental constataram-se projetos que não atenderam à demanda territorial e projetos de baixo retorno social com deficiências na elaboração, além de existir uma polarização de Proinfs em especificamente dois municípios. Porém, ao longo dos anos, o território tem se fortalecido, compôs um colegiado participativo, no que foram definidos projetos, discutidos demandas e o modelo de gestão social fortaleceu grupos, também amadureceu as propostas de Proinf.

Sobre a continuidade das ações do colegiado, já não eram mais positivas com o cenário atual, desde o ano de 2017 com a exclusão do MDA, houve a desmobilização dos territórios e hoje não há mais recursos destinados para que os colegiados funcionem, a política territorial sofreu um desmonte, depois do impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

9 REFERÊNCIAS

ALCANTARA, F. V. de. **Gestão social nos territórios rurais**: Limites e possibilidades do agreste de Alagoas. São Cristóvão, 2013. Tese de Doutorado, apresentada ao Núcleo de Pós Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe.

BEZERRA, G. J.; Madalena Maria Schlindwein. M. M. Agricultura familiar como geração de renda e desenvolvimento local: uma análise para Dourados, MS, Brasil. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 1, p. 3-15, jan./mar. 2017. Disponível em << <http://www.scielo.br/pdf/inter/v18n1/1518-7012-inter-18-01-0003.pdf>.

BOURDIEU, P. O capital social – notas provisórias. In: CATANI, A. & NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Documento Institucional Nº 2**. Brasília: SDT/MDA, 2005. Disponível em: <http://www.academia.edu/5033295/Doc_Institucional_n_2_SDT_CONDRAF_-_Marco_Referencial_para_Apoio_ao_Developolvimento_de_Territorios_Rurais>.

COLEMAN, J. S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital. **American Journal of Sociology**, v. 94, supplement, p. S95-S120.

CORREIA, Vanessa Petrelli; MUNIZ, André Luiz Pires. **Territórios da Cidadania da região Nordeste: uma análise preliminar dos municípios componentes**. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 47, 2009, Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 26 a 30 de julho de 2009.

DELGADO, G. C. Política Econômica, liberalização comercial e Agricultura familiar: a experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P. e LEITE, S. P. **Análise Comparada de Políticas Agrícolas: Uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

FAVARETO, Arilson. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos concelhos municipais de desenvolvimento rural aos territórios da cidadania. In **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA, 2009 a. Vol. 10.

_____. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial: dos concelhos municipais de desenvolvimento rural aos territórios da cidadania. In **Gestão Social dos Territórios**. Brasília: IICA, 2009 b. Vol. 10.

_____. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**, v.1, n.2, p.47-63, janeiro-abril e maio-agosto 2010.

FERNANDES, A. S. A. O Capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 3, p. 375-398, 2002.

FONTENELE, R. E. S.; PREREIRA, M. P. F.; SOUSA, A. M. R. Construção de um Modelo Explicativo sobre as Influências do Capital Social e do Empreendedor Coletivo nos níveis de Competitividade dos APLs. 2011. <Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO779.pdf> Acesso em novembro de 2018.

FUKUYAMA, F. Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 1996.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012. p.29 a 66.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. **Revista de Administração Pública**, n. 42, v. 3, Rio de Janeiro, 2008.

_____. **Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local**: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil), 2004 << <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12637> > acesso em 10 de janeiro de 2018.



GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS NA MICRORREGIÃO DE CARIRA: BREVES ANÁLISES

Márcio Lima Andrade
Diana Mendonça de Carvalho

1 INTRODUÇÃO

Em perspectiva nacional, a Lei 12.305/2010 instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) a fim de ditar diretrizes e processos que levem a uma temática de gerenciamento ambiental adequada. O estado de Sergipe, apesar de ser o menor do país no quesito territorial, possui particularidades em termos de relações públicas, sociais, organizacionais, geoambientais e culturais, que codificam oito (8) territórios geográficos: Alto Sertão Sergipano, Baixo São Francisco Sergipano, Médio Sertão Sergipano, Grande Aracaju, Leste Sergipano, Sul Sergipano, Centro Sul Sergipano e por fim, o Agreste Central Sergipano (Figura 01).

Recentemente, 17 prefeituras municipais decidiram se consorciar para finalizarem as atividades de depósito de lixo em locais inadequados ou a céu aberto, popularmente conhecidos como lixões. Dentre esses estão os que se localizam nas cidades de Nossa Senhora Aparecida, Ribeirópolis, Frei Paulo, Pedra Mole, Pinhão e Carira, que compõem a Microrregião de Carira¹. Diante do territó-

1 Geograficamente, os seis municípios enumerados constituem uma das microrregiões geográficas propostas pelo IBGE (1989-2017). Apesar da extinção dessa classificação por parte do IBGE (2017), utilizaremos esse termos para respaldar os municípios em estudo, haja vista refletir a condição de área, dentro de uma condição de relações de poder do Consórcio do Público do Agreste Central (CPAC).

Catadores de material reciclável, apesar de estarem sob condições de risco à salubridade, encontram no lixo o seu “*ganha pão*”. A coleta e separação de materiais recicláveis se mostra como valorativo ramo econômico e ambiental, se regularizado e atendendo às normas de biossegurança; mas, em termos trabalhistas, é considerado clandestino, por não haver uma legalização dos condicionantes do trabalho, perfazendo uma contraditória relação de renda e sobrevivência.

Com o fechamento destes espaços, que estão quase sempre circunscritos a zona rural dos municípios, demarca-se a necessidade de refletir a problemática socioespacial de quem sobrevive a partir do lixo na microrregião Carira. Tendo vista que não é um trabalho regular, famílias inteiras criaram raízes nas proximidades dos lixões, construíram suas residências, investiram em espaços para coleta seletiva e dependem desse trabalho para sobreviver, mesmo que exerçam outras atividades de subsistência, como plantio e criação de gado; mas, sendo do lixo que advém sua principal fonte de renda.

O desenvolvimento do presente artigo foi fundamentado em relatórios e publicações do Governo Federal, a exemplo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e em fontes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), relatórios do Consórcio Público do Agreste Central de Itabaiana (CPAC). Além disso, contou-se com evidências empíricas, que contribuíram para analisar as premissas ambientais e sociais, cujas concentrações de lixões e aterros sanitários trazem nas particularidades da Microrregião de Carira, em específico nas zonas rurais. Essa análise considera ainda os embates que gestores públicos municipais da Microrregião de Carira encontraram para efetivarem a Lei 12.305/2010.

Por tudo isso, interpõe-se uma avaliação contraditória quanto a presença dos lixões, em termos do processo de coleta seletiva como benéfica atuação em relação ao meio ambiente *versus* a finalização dessas atividades; assim como o descontentamento de

famílias residentes nas proximidades, que foram afetadas pela ausência de condições geradoras de renda e demandam intervenção pública e integração social para lutarem por novas perspectivas de sobrevivência.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: IMPACTOS AMBIENTAIS E SOCIAIS DOS LIXÕES

A gestão dos resíduos produzidos pelo homem sempre foi uma pauta a ser trabalhada em diferentes âmbitos do Governo Federal e dos gestores municipais. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), aproximadamente 160 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos são geradas por dia no Brasil. Em 2010, após vinte e um (21) anos de discussões sobre o tema no Congresso Nacional, foi criada a Lei nº 12.305/2010, instituindo a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Essa lei regulariza responsabilidades e gerenciamentos de resíduos sólidos, visando a uma mudança nos condicionantes que afetavam negativamente o meio-ambiente. Além disso, soma-se a logística compartilhada dos sistemas pós-consumo do setor produtivo, que possibilitou a construção dos aterros sanitários e estabeleceu prazos para a extinção dos lixões.

A PNRS trouxe muitos conceitos e normas inovadoras a respeito do controle do lixo, passando a ser implementada por todo o território brasileiro. Em municípios de pequeno porte, o problema do lixo urbano ficou sempre evidente, por acumular passivos ambientais a céu aberto. Esse fato contribuía para a geração de uma série de danos, que é manifesto no incômodo visual e odor causado a moradores circunvizinhos; na contaminação dos lençóis freáticos, fato preocupante pois muitos poços artesianos eram usados no cultivo agrícola; no abastecimento residencial rural e urbano; sem contar a contaminação por roedores e por gases, que contribuem para o

efeito estufa; e nas constantes explosões causadas pelo metano advindo da deterioração dos acúmulos de resíduos (ISWA, 2017).

Os riscos ao bioma local também devem ser apontados. Os vestígios de comida e constantes ofertas de alimentos em putrefação atraíam diversos animais, domésticos e selvagens, que, ao comerem restos de lixo orgânico, deixavam de se introduzir nas delicadas cadeias alimentares, proporcionando um desbalanceamento nos índices predatórios e controle de pragas. Por sua vez, esses espaços tendem a ser vetores de doenças (moscas, mosquitos, baratas, ratos, etc.) de forma descontrolável, com destaque para *Aedes Aegypti*, o mosquito-da-dengue, que encontra um verdadeiro berçário em zonas de lixo exposto.

Além disso, as coletas urbanas dos resíduos sólidos são feitas em carros compactadores ou caçambas simples que se encaminham para lixões sem qualquer tentativa de separação seletiva, mesmo que haja diferenciações de conteúdo nas latas de lixo apropriadas (muito comum de acontecer em empresas, escolas e shoppings), todo o lixo acaba se misturando no processo do transporte e depósito. Fato que reverbera na falta de estímulo à reciclagem, como demarca Gandra (2022):

A falta de reciclagem adequada do lixo tem gerado uma perda econômica significativa para o país. Levantamento feito pela Abrelpe em 2019 mostrou que somente os recicláveis que vão para lixões levam a uma perda de R\$ 14 bilhões anualmente, que poderiam gerar receita e renda para camada de população que trabalha com essa atividade.

O aspecto em tela é visualizado no quadro 01, que demonstra o tipo de lixo e os componentes gerados, que poderiam ser reciclados de alguma forma. A classificação é definida pela NBR 10.004 (ABNT, 2004) quanto à periculosidade dos resíduos, considerando as propriedades físicas, químicas ou infectocontagiosas dos resíduos sólidos.

Quadro 01 - Classificação dos resíduos sólidos

Nº	Tipo de resíduo	Característica
1	Resíduos sólidos domiciliares (RSD)	São aqueles gerados nas atividades domésticas, sendo compostos por resíduos secos e úmidos.
2	Resíduos da limpeza pública (RLP)	Provêm das atividades de limpeza pública, ou seja, da varrição, capina, poda, desobstrução e limpeza de bueiros, feiras livres, entre outras.
3	Resíduos da construção civil e demolição (RCD)	São gerados nas atividades de construção civil compreendendo principalmente restos de alvenaria, argamassas e concretos. Incluem metais, tubos, madeira, fiação elétrica, gesso, entre outros.
4	Resíduos volumosos (RVol)	São constituídos por móveis e utensílios domésticos inservíveis, a exemplo de sofás, colchões, grandes embalagens, etc.
5	Resíduos verdes (RVd)	São gerados nas atividades de manutenção de parques, áreas verdes e jardins, sendo muitas vezes coletados como resíduos da limpeza pública.
6	Resíduos dos serviços de saúde (RSS)	São provenientes de atividades realizadas em hospitais, clínicas médicas, clínicas veterinárias, laboratórios, unidades de atenção básica à saúde, farmácias, entre outros.
7	Resíduos com logística reversa obrigatória	Compreendem os resíduos que devem ser recolhidos e encaminhados ao setor empresarial para reaproveitamento ou destinação final ambientalmente adequada.
8	Resíduos dos serviços públicos de saneamento básico (RSPSB)	São aqueles resultantes dos processos realizados em Estações de Tratamento de Água (ETAs) e em Estações de Tratamento de Esgotos (ETEs), além dos recolhidos nos sistemas de drenagem.
9	Resíduos sólidos cemiteriais	Compreendem os restos de madeira, roupas, calçados, arranjos florais, construção e reformas de jazigos gerados nos cemitérios.
10	Resíduos de óleos comestíveis	São gerados no ambiente residencial e, em maior quantidade, em restaurantes, lanchonetes e bares. Geralmente são gerenciados juntamente com os resíduos sólidos domiciliares.
11	Resíduos industriais (RI)	Provêm dos mais diferentes tipos de processos industriais e, portanto, apresentam características diversas.

Nº	Tipo de resíduo	Característica
12	Resíduos dos serviços de transporte	Compreendem aqueles gerados em terminais rodoviário, ferroviários, hidroviários e aéreos.
13	Resíduos agrossilvopastoris	São aqueles gerados em atividades agrícolas e pecuárias, mas também nas atividades florestais. Podem ser de natureza orgânica ou inorgânica.
14	Resíduos de mineração	Resultam dos processos de extração e beneficiamento dos minerais.

Fonte: PIRS/ACS (2014, p.133-134), baseado na Lei nº 12.305/2010.

Neste contexto, os impactos sociais também são um caso a se discutir, pois apesar de causar repulsa e prejudicar diretamente ou indiretamente uma parcela considerável da população é nas áreas de lixões a céu aberto que os catadores de material reciclável encontram sua forma de sustento. Além de todas as problemáticas dos parágrafos anteriores, soma-se também o perigo de estarem diretamente expostos em contato às áreas de resíduos. Os riscos salubres são diversos, como cortes que podem infeccionar, problemas respiratórios, contato com vermes, vírus ou germes prejudiciais/fatais, contaminação oral ou tátil, risco de lesões, soterramentos, queimaduras e até possibilidade de contaminação com contato de material hospitalar. Mesmo com tantos condicionantes negativos, o valor dos materiais é o motivador do adentrar e ocupar de pessoas nessas áreas. O valor do alumínio, por exemplo, que varia constantemente a preços por quilo, podendo ser vendidos entre R\$ 3,00 e R\$ 6,00 reais para ferros-velhos. Não é exagero dizer que toneladas de papelão, madeira, vidro, ferro, alumínio e plástico são juntados por dezenas de famílias todos os dias no território nacional, pois segundo dados do Panorama dos Resíduos Sólidos (2021), divulgado pela Abrelpe, o Brasil contabilizou 27,7 milhões de toneladas anuais de resíduos recicláveis.

Em Sergipe, mesmo sendo o menor estado da federação, ainda são encontrados diversos desses espaços tidos como de sobrevi-

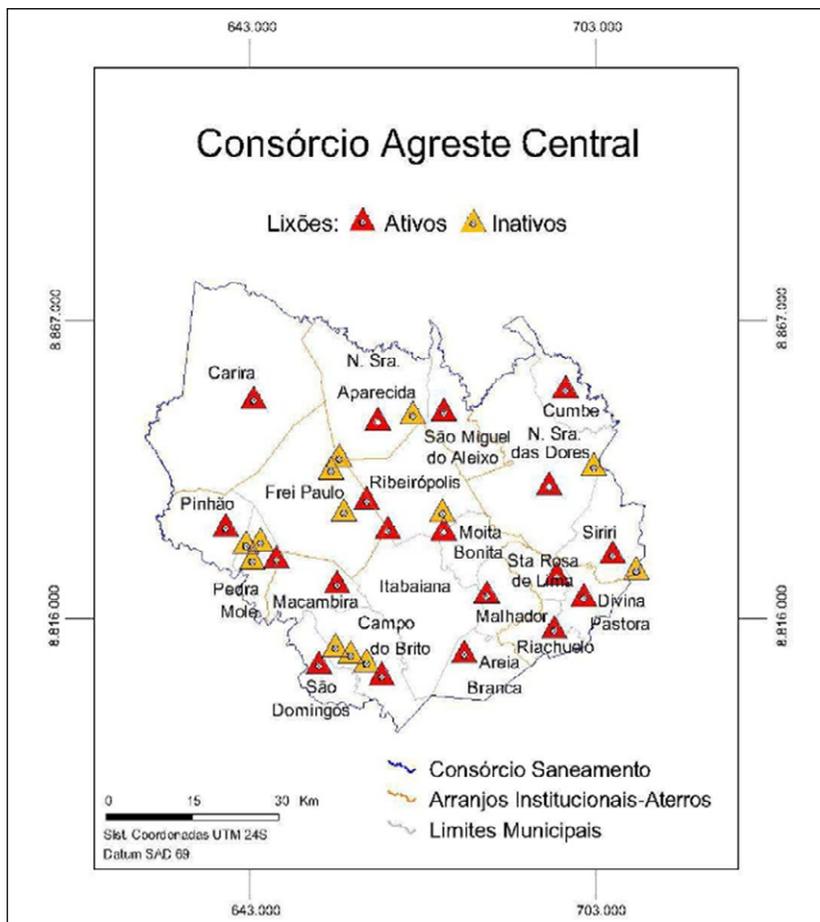
vência. Na época em que PNRS foi regulamentado e posto em vigor, o território sergipano contava com mais de cento e dezenove (119) aterros irregulares distribuídos por todas os oito (8) Territórios do Estado. Foram criados então, quatro consórcios: Consórcio da Grande Aracaju (Consbaju), englobando oito (8) municípios; o Consórcio Público da Região do Baixo São Francisco (Conbasf), com vinte e oito (28) municípios; Consórcio do Sul e Centro Sul (Consensul) com dezesseis (16) cidades e o Consórcio Público do Agreste Central (CPAC), com 22 municípios.

A respectiva divisão foi uma busca de facilitar a execução prática das regularizações impostas por lei. Por essa ação validou-se rapidamente o fechamento dos lixões e construções de aterros sanitários coletivos que atendessem a grande demanda dos centros urbanos do estado. Mesmo assim, é importante apontar que o Território do Agreste Central se viu num desafio quanto aos municípios interioranos, com PIBs e IDH fragilizados. A ação do CPAC a partir de seu recorte territorial não se restringiu às delegações de cargos institucionais, na construção de aterros e na tentativa de recuperação ambiental (mesmo que parcial), precisou este consórcio se mobilizar em conjunto com prefeituras locais a respeito da ação e integração de famílias residentes em proximidades de lixões.

2.1 Consórcio Público Do Agreste Central (CPAC)

No Agreste Central, as áreas de deposição de rejeitos foram divididas em polos centrais: Um (1) aterro sanitário compartilhado, localizado no município de Itabaiana; um (1) aterro sanitário individual de pequeno porte em Carira; quatro (4) aterros sanitários compartilhados de pequeno porte para as cidades de Divina Pastora, Frei Paulo, Nossa Senhora Aparecida e Nossa Senhora das Dores. A cidade de Ribeirópolis, atualmente (março de 2023) está em seus passos finais para agregar um destes aterros formais (Figura 02).

Figura 02 - Agreste Central. Áreas degradadas e áreas órfãs em função dos resíduos sólidos.



Fonte: PIRS/ACS (2014, p.125).

Sendo assim, é crucial a colaboração entre as cidades que integram o consórcio, haja vista o CPAC ser responsável por seis aterros sanitários regulamentados e condizentes com as determinantes da PNRS. O CPAC é constituído por 20 municípios: Areia Branca, Campo do Brito, Carira, Cumbe, Divina Pastora, Frei Paulo, Itabaiana, Macambira, Malhador, Moita Bonita, Nossa Senhora Aparecida,

Nossa Senhora das Dores, Pedra Mole, Pinhão, Riachuelo, Ribeirópolis, Santa Rosa de Lima, São Domingos, São Miguel do Aleixo, Siriri; conforme Plano de Regionalização formalizado pelo Estado de Sergipe, que tem

[...] responsabilidade compartilhada entre governo, empresas e população, a nova legislação impulsiona o retorno dos produtos às indústrias após o consumo e obriga o poder público a realizar planos para o gerenciamento dos resíduos sólidos. Entre as novidades, a aludida Lei consagra o viés da reciclagem, com participação formal dos catadores organizados em cooperativas. (consorcio-agreste.se.gov.br)

No sentido real do processo de integração, deve-se destacar que o trabalho do consórcio é gradativo e constante, tendo que posicionar e fiscalizar regularmente as sedes municipais, pois, além de ser um trabalho burocrático, também precisa ser um trabalho de ação, vistoriado e dinâmico.

A população, por sua vez, possui papel importante para que os trabalhos sejam eficazes, pois, apesar da coleta de lixo ser algo regular e atendente a todos os municípios, os terrenos baldios são cada vez mais numerosos, em especial na cidade de Itabaiana, importante polo comercial do agreste e do interior sergipano.

Mais recentemente, em janeiro de 2023, foi inaugurado no município de Campo do Brito, a Central de Triagem de Materiais Recicláveis Roque da Silveira Andrade “Roque Pimenta”, que valoriza o trabalho de coleta e triagem realizado pelos catadores e cooperados da Coopercampo (Cooperativa de Catadores de Recicláveis de Campo do Brito).

Para funcionar plenamente, o Consórcio do Agreste Central conta com uma estrutura organizacional composta por Presidente, Controle Interno, Coordenador de Projetos, Diretor de Finan-

ças, Diretor Operacional, Engenheiro Ambiental, Engenheiro Civil e Superintendente, localizada no município de Ribeirópolis. O CPAC adjunto a gestões municipais, busca desde a implementação de lei à adequação de todas as cidades do Agreste numa Cooperativa inclusiva a respeito dos Catadores de Material Reciclável, como nos casos de Carira, Campo do Brito, Ribeirópolis, Frei Paulo e Itabaiana.

Se cada município que compõe o consórcio alinhar suas demandas e organizar suas respectivas Cooperativas, os resultados esperados serão os mais benéficos possíveis, tanto em termos de questão ambiental, como também em termos de questão social, haja vista, atender as famílias que dependem da coleta para manutenção de renda e, assim, persistam contribuindo com suas ações e agregando condições mais seguras de trabalho.

O CPAC, em diversas de suas investidas nos municípios, também coloca em perspectiva o uso de EPIs adequados, carrinhos de mão de alumínio mais leves, espaços cobertos e bem ventilados para separação do lixo, uso de proteção solar, proibição de queimas e descartes inapropriados, além de estimular a conscientização quanto ao manejo de materiais perigosos, preparo via capacitações em atendimentos pré-hospitalares e combate a incêndios. Apesar de soluções razoavelmente fáceis, o desafio do CPAC é abranger em grande escala tais capacitações.

Deste modo, o problema do lixo não se concentra apenas em seu local de descarte, mas principalmente em seu local de produção, mostrando que a sociedade é despreparada para gerir seus resíduos. Para entender isso em perspectiva regional, é importante atentar-se aos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

2.2 Cobertura da Coleta de Material Sólido Na Microrregião de Carira segundo o SNIS.

O SNIS é o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento criado em 1996 pelo Governo Federal, vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), constituindo-se em uma base de dados primários coletados anualmente e organizados de forma online para fins de pesquisas e análises. Por esses dados observa-se que a Microrregião de Carira, composta por seis (6) municípios (Carira, Frei Paulo, Nossa Senhora de Aparecida, Pedra Mole, Pinhão e Ribeirópolis), agrega uma área de 1.874 km² e uma densidade de 39,9 hab./km².

No município de Carira, os dados do SNIS (2021) informaram que 66,99% da população total foi atendida com coleta de Resíduos Domiciliares, sendo a maior parte na zona urbana, em que mais de 80% da população conta com o serviço, cuja taxa de terceirização do serviço fica em 60%. Segundo dados do IBGE (2021), a população do município era estimada em 22.393 habitantes, sendo que o SNIS (2021) informa que 55,8% era estimada urbana e 44,2% era população rural. Nesse contexto, registros do SNIS (2021) demonstram que 4.883 habitantes não possuem coleta de lixo devida, mesmo com indicativo de coleta de 1,37kg por habitante (Figura 03). O município participa do Consórcio do Agreste Central e apresenta Lei que autoriza a constituição do consórcio intermunicipal, apesar de não possuir Política de Saneamento Básico conforme a Lei 11.445/2007, que descreve as diretrizes para sua execução.

Figura 03- Massa coletada per Capita em Carira (SE).

Se considerada a população total do município, CARIRA coleta, por dia, 1,37 kg de resíduos por habitante.			
	Município	Média do Estado	Média do País
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população total atendida	1,37 kg/hab./dia	0,97 kg/hab./dia	0,89 kg/hab./dia
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população urbana	1,64 kg/hab./dia	1,27 kg/hab./dia	1,02 kg/hab./dia

Fonte: SNIS (2021).

Dados do SNIS (2021) para o município de Frei Paulo, informam que 63,74% da população total era atendida com coleta de Resíduos Domiciliares. Nesse, a população estimada é de 15.688 habitantes (IBGE, 2021), dos quais, segundo o SNIS(2021), 59,2% eram de população urbana, e 40,8% de população rural. O lixo de 3.572 habitantes não era recolhido, isto é, 22,8% da população não contavam com esse tipo de serviço que era prestado pela administração pública, apesar de apontar que 1,92kg de resíduos ser recolhidos por habitante (Figura 04). O município participa do Consórcio Público do Agreste Central e apresenta Lei (nº 00558/2019) que autoriza a constituição do consórcio intermunicipal e possui Política de Saneamento Básico conforme a Lei 11.445/2007.

Figura 04- Massa coletada per Capita em Frei Paulo (SE).

Se considerada a população total do município, FREI PAULO coleta, por dia, 1,92 kg de resíduos por habitante.			
	Município	Média do Estado	Média do País
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população total atendida	1,92 kg/hab./dia	0,96 kg/hab./dia	0,88 kg/hab./dia
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população urbana	2,08 kg/hab./dia	1,3 kg/hab./dia	1,02 kg/hab./dia

Fonte: SNIS (2021).

No município de Nossa Senhora Aparecida, dados do SNIS (2021), sinaliza que 68,01% da população total é atendida com coleta de Resíduos Domiciliares. Em termos populacionais a população estimada é de 8.822 habitantes, dos quais 3.583 (40,6%) eram de população urbana e 5.239 (59,4%) eram de população rural (SNIS, 2021). O lixo de 2.822 habitantes não era recolhido, mesmo com empresa contratada para a prestação dos serviços, refletindo o baixo quantitativo de coleta por indivíduo – 1,07kg (SNIS, 2021) (Figura 05). O município participa do Consórcio Público do Agreste Central e apresenta Lei (nº 38/2011) que autoriza a constituição do consórcio intermunicipal, mas não possui Política de Saneamento Básico conforme a Lei 11.445/2007.

Figura 05- Massa coletada per Capita em Nossa Senhora Aparecida (SE).

Se considerada a população total do município, NOSSA SENHORA APARECIDA coleta, por dia, 1,07 kg de resíduos por habitante.			
	Município	Média do Estado	Média do País
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população total atendida	1,07 kg/hab./dia	0,97 kg/hab./dia	0,89 kg/hab./dia
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população urbana	1,79 kg/hab./dia	1,27 kg/hab./dia	1,02 kg/hab./dia

Fonte: SNIS (2021).

Pedra Mole, segundo dados do SNIS (2021), apresenta 45,33% da população total atendida com coleta de Resíduos Domiciliares, sendo que a população estimada é de 3.309 habitantes, dos quais 1.332 são urbanos (40,2%). O lixo de 1.809 habitantes não é recolhido, demonstrando que 54,6% da população não tem acesso ao serviço (SNIS, 2021), sendo que apenas 0,79kg de resíduos são coletados ao dia por número de habitante (Figura 06). O município participa do Consórcio Público do Agreste Central e apresenta Lei (nº 200/2014) que autoriza a constituição do consórcio intermunicipal, mas não possui Política de Saneamento Básico conforme a Lei 11.445/2007.

Figura 06 - Massa coletada per Capita em Pedra Mole (SE).

Se considerada a população total do município, **PEDRA MOLE** coleta, por dia, **0,79 kg** de resíduos por habitante.

	Município	Média do Estado	Média do País
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população total atendida	0,79 kg/hab./dia	0,97 kg/hab./dia	0,89 kg/hab./dia
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população urbana	0,89 kg/hab./dia	1,27 kg/hab./dia	1,02 kg/hab./dia

Fonte: SNIS (2021).

O município de Pinhão, segundo dados do SNIS (2021), apresenta cobertura de coleta de Resíduos Domiciliares em 62,31%, sendo que toda a área urbana se faz coberta. Dados do IBGE (2021) estimavam população de 6.678 habitantes, dos quais 55,6% estavam localizados na área urbana. A massa de resíduos domiciliares e públicos coletada de forma per capita em relação à população total atendida pelo serviço de coleta ficou em torno de 2,5kg (Figura 07). Até o ano de 2021, registros do SNIS (2021), informavam que o município não participava do consórcio e nem agregava lei municipal com preocupação de se adequar à Política de Saneamento Básico. Todavia, em 2022, a Secretária Municipal de Obras e Serviços Urbanos do município informa que solicitou do superintendente do Consórcio do Agreste, auxílio na gestão dos seus resíduos (Trabalho de Campo).

Figura 07- Massa coletada per Capita em Pinhão (SE).

Se considerada a população total do município, **PINHÃO** coleta, por dia, **2,5 kg** de resíduos por habitante.

	Município	Média do Estado	Média do País
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população total atendida	2,5 kg/hab./dia	0,97 kg/hab./dia	0,89 kg/hab./dia
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população urbana	2,81 kg/hab./dia	1,27 kg/hab./dia	1,02 kg/hab./dia

Fonte: SNIS (2021).

Ribeirópolis atende 94,81% da população em termos de coleta de Resíduos Domiciliares, sendo que esse atendimento se faz de 100% na zona urbana. Para fazer a correlação, o município conta, segundo estimativas do IBGE (2021), com 18.891 habitantes, dos quais, segundo o SNIS (2021), 69,5% estão na zona urbana. Por esses dados, evidencia-se que grande percentual população rural também é atendida pelo sistema de coleta, ficando-se em 981 habitantes que ainda não possuem acesso ao sistema de coleta, havendo coleta de 2,06kg por habitante (Figura 08). O município participa do Consórcio Público do Agreste Central e apresenta Lei (nº 590/2011) que autoriza a constituição do consórcio intermunicipal, mas não possui Política de Saneamento Básico conforme a Lei 11.445/2007.

Figura 08 - Massa coletada per Capita em Ribeirópolis (SE).

Se considerada a população total do município, RIBEIRÓPOLIS coleta, por dia, 2,05 kg de resíduos por habitante.			
	Município	Média do Estado	Média do País
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população total atendida	2,05 kg/hab./dia	0,97 kg/hab./dia	0,89 kg/hab./dia
Massa de resíduos domiciliares e públicos coletados per capita em relação à população urbana	2,8 kg/hab./dia	1,27 kg/hab./dia	1,02 kg/hab./dia

Fonte: SNIS (2021).

Vale também destacar, que dentre todas as cidades que formam a microrregião, somente a cidade de Ribeirópolis apresentou dados na existência de uma coleta seletiva de Resíduos Sólidos, de forma independente (porta a porta, postos de entrega voluntária ou modalidade). Apresenta-se em pequena parte, em iniciativas pontuais de instituições, como no Povoado Serra do Machado com as iniciativas da Fundação Pedro Paes Mendonça (FPPM), que distribui lixeiras próprias para coleta seletiva nas praças e ruas dos

logradouros, além de uma educação ambiental nas sedes locais da instituição através do projeto Bairro do Futuro. Sendo assim, Ribeirópolis possuindo coleta de Resíduos Sólidos, recuperando **14,03%** do total de resíduos coletados, há uma taxa de recuperação de **1,54%**.

Figura 09 - Coleta Seletiva e Recuperação de Materiais Recicláveis em Ribeirópolis (SE).

RIBEIRÓPOLIS possui coleta seletiva de Resíduos Sólidos, e recupera **14,03%** do total de resíduos coletados no município. No estado, a taxa de recuperação é de **1,54%**, e no país é de **3,55%**

	Município	Média do Estado	Média do País
Parcela da população urbana com cobertura de coleta seletiva porta a porta:	—	11,9%	25,01%
Taxa de recuperação de recicláveis em relação aos resíduos domiciliares e públicos	14,03%	1,54%	3,55%

Fonte: SNIS (2021).

2.3 Envolvimento Social Privado em Ribeirópolis

Diferente das demais sedes municipais da Microrregião de Carira, o povoado Serra do Machado, no município de Ribeirópolis, conta com a Fundação Pedro Paes Mendonça (FPPM), entidade de direito privado, sem fins lucrativos, mantida pelo grupo JCPM. Esse grupo que tem seu nascedouro nesse espaço, atua nele fazendo investimentos sociais, promovendo uma estrutura considerável de lazer, saúde, renda, educação, cultura e inclusão (social, tecnológica e ambiental). A equipe, constituída principalmente por residentes de Serra do Machado, constrói junto uma dinâmica de interesse público.

Em 1989, primeiro ano de atividades da Fundação, foi criado o Lar Dona Conceição, para acolher idosos de toda a região. Nos anos seguintes, todo o setor estrutural do povoado foi obtendo melhorias, com rede de saúde pública, correios, escola, salão paroquial para a igreja, centro cultural, biblioteca, quadra poliesportiva, ilu-

minação, construção de bairros residenciais, galerias, pavimentação e local para própria feira de subsistência. Como a população local é constituída principalmente de famílias praticantes da agricultura de subsistência, as melhorias estruturais e sociais foram mais do que bem-vindas.

A FPPM, ainda criou o projeto social Coleta Seletiva de Lixo, importante ramificação para o Projeto Bairro do Futuro, criado em 2009, que é atualmente composto por sessenta e cinco (65) casas, uma galeria com treze (13) pontos comerciais, praça de eventos e campo de futebol. Segundo Lima et. al. (2018, p.177):

A ideia do Projeto Bairro do Futuro surgiu depois que a Fundação Pedro Paes Mendonça, solicitou a Universidade Federal de Sergipe (UFS) um diagnóstico para saber quais os problemas sociais existentes na comunidade de Serra do Machado - SE. O resultado do diagnóstico foi que havia um déficit habitacional na região, com isso a FPPM resolveu criar o Projeto Bairro do Futuro, tendo como objetivos: melhorar as condições de moradia, ampliar o comércio local e proporcionar a população lazer e qualidade de vida. Para isso a FPPM contou com o apoio da Caixa Econômica Federal, que financiou aproximadamente 20% do projeto apenas e a Fundação investiu cerca de 80% do mesmo.

Com relação ao indicador de grau de envolvimento da população residente em Serra do Machado e povoados circunvizinhos como Esteios e João Ferreira, a funcionalidade da coleta seletiva tem tido respaldo que se evidencia nas taxas de recuperação para o município de Ribeirópolis (14,03%). Então, imagina-se que se as mesmas dinâmicas fossem adotadas para o núcleo de 83,11% da população total, que é atendida com coleta de Resíduos Domiciliares, o número de material reaproveitado de forma seletiva perfaria a quase totalidade. Contudo, só a feira-livre, que acontece tradicio-

nalmente às segundas-feiras, é responsável por toneladas de lixo orgânico e seco, que precisam ser coletados das ruas e depositados sem a possibilidade de separação ou coleta seletiva, tal exemplo se adequa a toda a microrregião.

É sabido que, para alcançar a façanha de adequação à coleta seletiva, o investimento em uma educação ambiental seria ainda mais abrasivo, não se contendo apenas às escolas, mas também em todo o setor público e civil. É perceptível que a presença de uma ação de Responsabilidade Empresarial acaba por se tornar eficiente no desenvolvimento gradativo de uma pequena área municipal, que deveria ser correspondida em grande escala pelo Setor Público Municipal. Logo, a situação vigente em Serra do Machado diverge da normalmente visualizada no restante do município, em termos de preocupação ambiental.

2.4 As Feiras Livres e a Produção de Lixo

As feiras livres, enquanto manifestação sociocultural e comercial, se colocam como lócus principal da produção de lixo nos municípios pequenos do interior sergipanos mesmo que a construção civil e a extração mineral tenham também grande força nesse contexto. Nesses espaços, produções agropecuárias e segmentos diversos têm foco de comercialização, com marcas de descaso ambiental.

Não se pode mencionar a produção familiar rural sem apresentar os contextos de feiras livres. Originárias desde o Brasil colônia, as feiras se apresentam como principais centros de escoamento da produção da agricultura familiar em Sergipe, garantindo renda e influenciando positivamente ou até em grande escala às economias dos municípios; influenciando assim, nas rotinas diárias e em aspectos infraestruturais urbanos. A Feira de Nossa Senhora da Glória, por exemplo, é o principal polo comercial livre do sertão sergipano, com a integração não apenas de agricultores do próprio

município, mas também de vários outros que migram semanalmente de suas cidades até solo gloriense.

A dinâmica varejista das feiras livres mantém condicionantes de fluidez de feirantes e mercadorias, que demarcam espaços de poder, a partir da cultura, tradição, questões econômicas, sociais e as relações campo-cidade e rural-urbano, manifestadas semanalmente em praticamente todas as cidades do estado. Porém, apesar dos aspectos positivos da cultura feirante, um dos pontos negativos de tal cultura é a produção exacerbada de lixo nas ruas, não apenas de material sólido, mas principalmente de material orgânico desperdiçado e rejeitado, como restos de ossos, espinhas e órgãos de peixes, frutas e legumes, etc.

Segundo a Embrapa, todos os anos, sete milhões (7.000.000) de toneladas de frutas são desperdiçados em Sergipe, 50% destes são prejudicados e perdidos apenas na dinâmica de transporte, mesmo sendo próprios para o setor alimentício, mas que por conta de sua aparência são descartados. Só em Aracaju existem cerca de trinta e três (33) feiras livres e duas (2) em locais fechados, das quais a feira realizada no Mercado Augusto Franco condiz com o desperdício de duzentos e quarenta (240) toneladas de alimentos por mês. Com esse reflexo, a situação é mais alarmante quando o IBGE divulga que cerca de cento e sessenta e quatro mil (164.000) domicílios sergipanos apresentam renda insuficiente para consumir as três refeições básicas, como café da manhã, almoço e jantar (G1 SE, 2013).

A limpeza das áreas de feiras no Agreste Sergipano ocorre de forma irregular em termos de tempo e espaço, estabelecendo como primeiro contato, os funcionários públicos de coleta, denominado de Garis, e seus carrinhos de mão; em seguida, é utilizado retroescavadeiras e caçambas para poder fazer o descarte total dos restos de feiras. Todo os resíduos sólidos, orgânicos, terra e água são misturados e transportados aos lixões ou aterros sanitários, não

podendo ser reaproveitados ou posteriormente separados e coletados. Essa dinâmica semanal é um dos maiores desafios do CPAC, tendo em vista que não é apenas uma questão dos setores públicos, mas também de toda a conscientização social civil.

O desperdício de comida soma-se à criação de toneladas de lixo inviabilizadas de coleta seletiva, causando uma série de consequências, como um ritmo constante na recriação de focos de lixo, coleta e transporte. Além disso, existe ausência de espaços apropriados para a promoção da coleta seletiva, aspecto que contribui para o aumento de paredões de lixo não reciclável, que poderiam ser facilmente contornados. Esse aspecto poderia ser revisto com educação ambiental propositiva junto à população que visita e consome nas feiras livres, ao aplicar uma nova forma de descarte ou tentativa de diminuição dos desperdícios alimentares.

3 DISCUSSÃO

É necessário entender que o problema do lixo deve ser enfrentado em escala regional, pois mesmo que o seu município atenda todos os requisitos da Lei 12.305/2010, de Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), se o seu vizinho não for conivente, o problema é compartilhado por todos. Logo, é importante destacar que a contribuição e agilidade adjunta de todas as sedes que compõem a Microrregião de Carira ajuda na diminuição de resíduos sólidos, contribuindo numa colaboração benéfica entre os centros urbanos/rurais e o meio ambiente.

Muito já foi feito, contudo os desafios não param apenas na coleta do lixo urbano e qual o seu destino, deve-se atentar-se também às políticas públicas para com seus cidadãos que dependem das zonas de coleta de material reciclável como fonte de sustento. Além disso, soma-se o quantitativo de lixo criado pelas comunidades rurais, que não agregam nenhum tipo de condicionamento,

sobretudo de vasilhames de insumos químico, contribuindo assim, para maior dano ambiental, com contaminação do solo pelos populares “venenos”.

Pelos dados apresentados pelo SNIS (2021) para todos os municípios da microrregião de Carira, quase todos eles não apresentam atuação no espaço rural, acarretando necessidade de reflexões outras, como a forma que os agricultores agem no sentido do descarte do lixo individual de sua propriedade e qual tem sido a condição de coleta seletiva realizada em suas unidades, sobretudo no tocante aos vasilhames de insumos químicos.

Logo, a questão do lixo não se fixa apenas na área urbana, mas também na área rural, onde por vezes tem sido resolvida, com a definição de outros impactos ambientais, como as queimadas. Deste modo, estudar os lócus desses espaços se faz importante, para ter-se conhecimento mais específico sobre as situações.

3.1 Famílias Residentes e seus Trabalhos

Mesmo sob o forte sol, com intensas chuvas, o constante risco de infecções e acidentes, condições de trabalho extensas e exaustivas, não são determinantes que impeçam o trabalho dos catadores de material reciclável nos campos de lixo a céu aberto. É muito comum, em aterros sanitários e lixões, encontrar a presença de barracas com enormes sacolas preenchidas com material coletado. Famílias inteiras se mobilizam na construção de tais barracas que, sob forte condições do tempo, persistem como um símbolo de sua presença.

A vida de quem vive do lixo não é fácil ou segura. Em quesitos de segurança, há sempre o risco de roubo de material. Famílias inteiras passam o dia separando e coletando material reciclável em suas barracas, mas no silêncio da noite, o medo de roubo destes materiais é real (figura 10). Por conta disto, indivíduos das famí-

lias se juntam para sentinelas nos lixões, buscando de forma coletiva proteger suas coletas. Algumas vezes, há investimento próprio dessas comunidades em câmeras de segurança, que apesar de trazer um senso de proteção, sem falar no gasto extra de manutenção, de nada podem servir caso um roubo em grande escala viesse acontecer.

Figura 10 - Barracas, sacos e caminhão de transporte de coletados no aterro de Ribeirópolis (SE).



Fonte: Acervo pessoal. ANDRADE, Márcio Lima.

As cargas, juntadas em quantitativos que podem chegar a toneladas, são semanalmente transportadas por caminhões fretados, que levam os itens para revenda em locais de compra de ferro velho, plástico ou derivados. Deste modo, um trabalho consideravelmente lucrativo em semanas de boas coletas.

Todavia, os perigos são advindos da periculosidade do trabalho executado em ambientes de insalubridade. Enquanto que em instituições privadas se prevê um percentual de 40% a mais no valor do salário de seus contribuintes para aquisição de Equipamento de Proteção Individual (EPI's), quando o ofício oferece riscos a partir do manejo de materiais de baixa salubridade ou contingentes tóxicos; os coletores de material reciclável, que não fazem parte de uma cooperativa privada, não possuem direitos assegurados para a atividade executada. Como já descrito anteriormente, a proliferação de contingentes de risco é inúmera e até letal. Desde agentes de

contato direto, como animais e material danoso a até contaminação de lençóis freáticos e, por consequência, a água que, por muitas vezes, é usada no plantio de agricultura de subsistência ou no abastecimento hídrico das zonas urbanas.

Outro fator a se exemplificar é que, apesar da tentativa de controle através de cooperativas, ainda existem muitas zonas de aterros irregulares, terrenos baldios e lixeiras populares nos municípios do Agreste Sergipano. Em Itabaiana, por exemplo, município polo desse território, essa questão se coloca como um dos maiores desafios da gestão municipal, haja vista a existência de terrenos irregulares. Na microrregião em estudo, o município de Frei Paulo ainda apresenta terrenos baldios próximos ao povoado de Serra Redonda. Nossa Senhora Aparecida, mesmo conhecida como um local organizado e limpo, em épocas de festas tradicionais da Romaria, há maior incidente de descarte de lixo em terrenos baldios, tanto na zona urbana quanto rural (Figura 11). No município de Ribeirópolis, um outro exemplo drástico ao meio ambiente, é a situação do extinto aterro sanitário do povoado Catende, localizado na saída para Serra do Machado, onde hoje há dois bairros residenciais e dois conjuntos habitacionais populares.

Figura 11- Área de terreno baldio em Nossa Senhora Aparecida (SE).



Fonte: Acervo pessoal. ANDRADE, Márcio Lima.

Desde 2010, o município de Ribeirópolis vem tentando abrir o novo cemitério público no local onde antes era a lixeira da cidade. Apesar da condição, o local visualmente não aparenta já ter sido uma zona de descarte de lixo. Exames topográficos da Secretaria Ambiental de Sergipe mostram que o solo se encontra num recorte contaminado com chorume e demais substâncias, inviabilizando a construção do cemitério. Tal contaminação advém de aterramento de material sólido, que condicionam as comunidades locais também acomodarem os lixos domésticos nas respectivas áreas, muito comum em aterros irregulares que, quando não usam da queima, acabam por soterrar os detritos. Essa prática ainda pode ser localizada em Ribeirópolis no povoamento chamado de Bribas, próximo ao Povoado João Ferreira (Figura 12).

Figura 12- Área de descarte e aterro inapropriado em povoamento Bribas, Ribeirópolis (SE).



Fonte: Acervo pessoal. ANDRADE, Márcio Lima.

As condições expressas dão a dimensão de como a questão do lixo é impactante tanto na zona urbana quanto na zona rural, sendo essa última ainda mais fragilizada pela fixação de aterros irregulares. A falta de uma educação socioambiental e de políticas, com formas de contenção, que minimizem esses impactos contribui enormemente para a geração de malefícios que ficaram por séculos no solo, na água e no ar dessas localidades. Além disso, frise-se que esses três elementos sofríveis são essenciais para a produção

de alimentos, que supram a carência alimentar das sociedades em crescimento, mas que na respectiva condição se tornam impertinentes ao consumo humano pelo quantitativo de contaminantes que agregarão.

3.2 Prévias Análises sobre Soluções ao Problema

A questão do lixo não é algo fácil de ser resolvida. Deste modo, pensar a construção de cooperações de famílias em consonância com a ação do Consórcio Público do Agreste Central (CPAC) se faz necessário, pois só através da integração do conhecimento técnico-científico com as noções sobre as especificidades locais se terá possibilidade de conter a problemática.

A construção de lares próximos a estes lixões, mesmo que de uma forma simples, contribuiu para o crescimento pessoal de diversas famílias que, além da coleta e venda de produtos recicláveis, conseguiu também garantir em suas pequenas propriedades uma agricultura familiar de subsistência. Nesse contexto, não se trata apenas de integrá-los em zonas de coleta reciclável, que atendam as demandas municipais; mas também, trabalhar na garantia de direitos para essas famílias. O preconceito e o risco que muitos sofrem diariamente nas beiradas de lixões são diversos, cabendo a cada prefeitura buscar entender e atender as atribuições que estes trabalhadores autônomos têm a oferecer.

No quesito do trabalho infantil, vale mais uma atenção dos setores responsáveis, pois muitas crianças ainda precisam optar, mesmo que estudando na rede pública, a direcionar metade de seus dias na ajuda de coleta com seus pais. O trabalho infantil, mesmo que em pequena escala nas áreas de depósito de sedimentos da Microrregião de Carira, ainda é encontrado, afinal, a ajuda de todos e qualquer integrante familiar é necessária. Sendo assim, não se trata apenas de números, mas bocas a se alimentar, que infelizmente,

precisam trabalhar também para garantir sua parcela de contribuição na mesa familiar.

No geral, essas pessoas executam um trabalho, que, por muitas vezes, é alvo de invisibilidade, precisando assim, de uma atenção e de um olhar socioeconômico mais preciso. Alguns trabalhadores do aterro de Ribeirópolis defendem sua atividade quando são questionado do porquê persistirem na atividade: “a nossa história de luta e sofrimento [...] por muitas vezes é destrutada, alguns até tidos como marginais ou sem valor”. Alguns dos relatos mais tristes vão desde a queima de seus bens por infratores desconhecidos, sem causa e justificativa, gerando não apenas a perda do material, mas a condição de serem tratados como seres sem vida e direito; a imersão em um trabalho insalubre que causa diversos tipos de doenças, dores corporais e escoriações. Quando se trata de pessoas que trabalham em zonas de aterro, um olhar humano é necessário, pois se estes não encontram outra forma de sustento ou renda, acabam ficando presos ao ciclo do lixo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do lixo na sociedade atual integra diversos questionamentos que precisam ser destrinchados. Não se trata apenas de uma simples ação de causa e consequência, mas de ciclos que precisam ser quebrados. Por sua vez, tais ciclos possuem muitas facetas, seja a ambiental, seja a política, e mesmo, a social.

Os apontamentos registrados no presente artigo buscam propor como iniciativa um olhar mais cauteloso e valoroso no sentido de integrar a sociedade manifesta nessa vivência e a ação do Consórcio Público do Agreste Central (CPAC), para atender as exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Além disso, demarcar o quão importante se faz valorar a coleta seletiva que as comunidades locais fazem e pode ser acrescida com a educação socioambiental dos municípios.

Deve-se ponderar em desfecho das ideias, que diante da rede de dados e de pesquisas levantados a respeito da Microrregião de Carira, ainda há muito o que ser catalogado e exposto à comunidade acadêmica a respeito das atribuições ambientais, sócio-políticas dos seis (6) municípios, sobretudo, das diversas condições interpostas a relação campo-cidade dentro da premissa do lixo. Observa-se o quão problemática tem sido a ação do poder público local, no sentido de executar ou terceirizar os serviços, que se situam basicamente na porção urbana, deixando o rural à mercê das condições de insalubridade, pois esquece-se de onde provêm a maior parte dos alimentos e da água consumida pelas comunidades locais.

Sendo assim, apesar de esse artigo visibilizar de forma generalista a condição do lixo numa microrregião, com pouco mais de 1.874km², diante das problemáticas existentes, espera-se que ele suscite estudos futuros mais aprofundados, com claras evidências e maior identidade sobre o problema.

5 REFERÊNCIAS

AGRESE - AGENCIA REGULADORA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DO ESTADO DE SERGIPE. **PMI - Resíduos Sólidos**. CPAC – Consórcio Público do Agreste Central. Disponível em: <https://agrese.se.gov.br/pmi-residuos-solidos-cpac-consorcio-publico-do-agreste-central/>. Acesso em: 27 Mar. 2023.

ARAÚJO, Fernanda. Governo de SE começa a formatar licitações dos aterros sanitários: Municípios do agreste central são os primeiros a avançar no processo de erradicação dos lixões. **F5NEWS: Cotidiano**, 28 Jun. 2018. Disponível em: https://www.f5news.com.br/cotidiano/governo-de-se-comeca-a-formatar-licitacoes-dos-aterros-sanitarios_48066/. Acesso em: 28 Mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 26 Mar, 2023.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Prefeito de Carira (SE) vai trazer comitiva do Município para a Marcha. **Agência CNM de notícias**. 17 Mar. 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/prefeito-de-carira-se-vai-trazer-comitiva-do-municipio-para-a-marcha>. Acesso em: 28 Mar. 2023.

CONSÓRCIO PÚBLICO DO AGRESTE CENTRAL DE SERGIPE. Disponível em: <https://consorcioagreste.se.gov.br/>. Acesso em: 26 Mar. 2023.

GANDRA, A. Índice de reciclagem no Brasil é de apenas 4%, diz Abrelpe: País produz 27,7 milhões de toneladas anuais de resíduos recicláveis. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 05 Jun. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-06/indice-de-reciclagem-no-brasil-e-de-4-diz-abrelpe#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Panorama,toneladas%20anuais%20de%20res%20C3%ADduos%20recicl%20C3%A1veis>. Acesso em: 28 Mar. 2023.

G1 SE. Mercado de Aracaju desperdiça 240 toneladas de comida por mês. **TV Sergipe**. 25/07/2013. Disponível em < <https://g1.globo.com/se/sergipe/noticia/2013/07/mercado-de-aracaju-desperdica-240-toneladas-de-comida-por-mes.html#:~:text=Em%20Sergipe%2C%20de%20acordo%20com,no%20Mercado%20Central%20de%20Aracaju>. >. Acesso em 24 jun. 2023.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. **Governo do Estado inicia processo de erradicação dos lixões em Sergipe**. **Notícia: 30 Out.** 2019. Disponível em: https://www.se.gov.br/noticias/governo/governo_do_estado_inicia_processo_de_erradicacao_dos_lixoes_em_sergipe. Acesso em: 27 Mar. 2023.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Municípios e Saneamento: Carira-SE**. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/municipios-e-saneamento/se/carira>. Acesso em: 26 Mar. 2023.

ISWA. **Associação Internacional de Resíduos Sólidos**. 2017. Disponível em < <http://marinelitter.iswa.org/marine-task-forcere-port-2017/>>. Acesso em 27/05/2023.

LIMA, A. C. N.; SALES, J. D. A.; FRANCO, L. C. A. **Sustentabilidade e Responsabilidade em Foco**. Volume 5. Editora Poisson.2018. Cap. 15. p. 163.

_____. Presidente do Consórcio de Resíduos Sólidos é empossado em Ribeirópolis. **Notícia: 13 Dez. 2013**. Disponível em: <https://www.se.gov.br/>

noticias/desenvolvimento/presidente-do-consorcio-de-residuos-solidos-e-empossado-em-ribeiropolis. Acesso em: 27 Mar. 2023.

PINA, L. G.; FLORENCIO, M. N. da S.; COSTA, B. M. G. GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS: UM ESTUDO DE CASO APLICADO NO CONSÓRCIO PÚBLICO DO AGRESTE CENTRAL. **Revista Valore**. [S.l.], v. 7, p. 152-164, mar. 2022. ISSN 2526-043X. Disponível em: <https://revistavalore.emnuvens.com.br/valore/article/view/1098>. Acesso em: 26 mar. 2023. doi:<https://doi.org/10.22408/rev7120221098152-164>.

PIRS/ACS – Panoramados Resíduos Sólidos. **Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos do Agreste Central Sergipano**. Governo do Estado de Sergipe. 2014. Disponível em < https://consorcioagreste.se.gov.br/download/plano-intermunicipal-de-residuos-solidos-02-8d22a9c8d16623ad55ff47d-d1-d2f8c825dd0da892aa06c1_6d906e93166f78d47465.pdf>. Acesso em 08 jun. 2023.

PNRS - POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. **Ibama**. 29 Nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/emissoes-e-residuos/residuos/politica=-nacional-de-residuos-solidos-pnrs#:~:text=A%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Res%C3%ADduos,o%20tema%20no%20Congresso%20Nacional>. Acesso em: 28 Mar. 2023.

____. **Lei nº 9.974/2000** – que trata do destino final de resíduos e embalagens de agrotóxicos. Acesso em: 28 Mar. 2023.

____. **Resolução Conama nº 362/2005** – sobre o recolhimento, coleta, e destinação final de_ óleo lubrificante usado ou contaminado. Acesso em: 28 Mar. 2023.

____. **Resolução Conama nº 401/2008** – que estabelece os limites máximos de chumbo, cádmio e mercúrio para pilhas e baterias comercializadas no território nacional e os critérios e padrões para o seu gerenciamento ambientalmente adequado, que substituiu a Resolução nº 257/1999. Acesso em: 28 Mar. 2023.

____. **Resolução Conama nº 416/2009** – que dispõe sobre a prevenção à degradação ambiental causada por pneus inservíveis e sua destinação ambientalmente adequada, que substituiu as Resoluções nº 258/ 1999 e nº 301/2002. Acesso em: 28 Mar. 2023.

RIOS, D. Resíduos Sólidos Urbanos. PROPPP/SE. **Portal F5**. 12 Out. 2019. Disponível em: <https://www.ppp.se.gov.br/news/residuos-solidos-urbanos/>. Acesso em: 27 Mar. 2023.

SNIS. **Série Histórica. Resíduos Sólidos**, 2021. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. 2021. Disponível em < <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/#>>. Acesso em 13 jun. 2023.



ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS SOBRE O TRABALHO PRECARIZADO NOS TERRITÓRIOS DO TURISMO DE LAZER NO ESTADO DE ALAGOAS

Adriana Lisboa da Silva
José Eloízio da Costa

1 INTRODUÇÃO

A expansão do capital monopolista sob bases no segmento das finanças é entendido como processo sociometabólico em crise estrutural. Essa crise tornou-se evidente, em um de seus limites absolutos, na questão da força de trabalho e no descolamento na velha relação contraditória entre capital e trabalho. Isso diante da tendência ao domínio do capital fictício e do desprezo do trabalho como medida de valor, no processo de acumulação e da reprodução da força de trabalho sem tutela de direitos.

Daí a inexorável necessidade de inserir, a partir da expansão da fragmentação e da precarização das diversas formas de trabalho humano, que integra um desses limites absolutos, conforme abordado por Mészáros (2011, p. 310), a força do capital transnacional sob o Estados Nacionais e dos efeitos da liberação das mulheres e a questão da igualdade substantiva. Estes são limites, que contraditoriamente o sistema do capital certamente não responderá face a natureza histórica do sistema.

Portanto, a questão central é abordar o trabalho precarizado em novas dimensões que transcende a ineficiente abordagem da chamada “reestruturação produtiva” que gerou o trabalho precari-

zado. Nesse aspecto, o relevante seria a extensão do trabalho precarizado como fenômeno permanente e com ele um forte aspecto subjetivo, que é a determinação da “ideologia da eficiência” e do desprezo ao Estado como instituição interventora no processo de crescimento econômico.

Desse lado, existe um fenômeno muito presente à realidade fragmentada, que podemos observar a partir da ótica empírico-ideológica do empreendedorismo, apontada como um caminho de “sucesso profissional”, do trabalho individual e desvinculado do seu verdadeiro papel que visa a construção social. Nisso, o importante para estes atores sociais é o trabalho individual e exclui a necessidade de organização coletiva, sendo desnecessária a luta sindical, pois cada um se torna seu próprio patrão e passa a ser regido pelas leis convencionais do mercado, dentro da concepção utilitarista da lei da oferta e da demanda, obstruindo a importância da força de trabalho como medida de valor e de criação do trabalho excedente.

Pelos termos, temos como objetivo ao presente artigo, analisar a reprodução do trabalho precarizado em território de forte incidência de pobreza rural e urbana no Litoral Norte do estado de Alagoas, identificando as diferentes formas de trabalho que se apresentam nesse território de reprodução do capital sob bases de trabalho superexplorado; descrevendo o que podemos considerar como precarização e fragmentação do trabalho, para assim poder situar a realidade do recorte espacial tratado no trabalho a partir da abordagem proposta, que não se caracteriza somente pelo processo de trabalho, mas principalmente pelos contornos da ideologia do empreendedorismo, baseado no individualismo, na visão de mundo desses atores sociais e que abre condições ao fascismo.

Destarte, estas formas de trabalho tão distintos alcançam diferentes faixas etárias, não sendo realidade apenas para aqueles que precisam sustentar famílias como mães e pais, mas também para jovens e adolescentes que vivem no litoral norte de Alagoas a par-

tir do turismo de baixo rendimento e baixa qualificação da força de trabalho. Todavia, o aspecto ideológico de grande envergadura e o baixo nível cultural desses atores sociais, de forte orientação direitista, permite sua reprodução na construção de uma “narrativa” de conformismo, como produto da falta de proposta de desenvolvimento, que se estende por décadas, face à inexistência de investimentos de origem estatal, mesmo que tenhamos, para o caso do turismo de lazer, o PRODETUR – Programa Nacional de Desenvolvimento e Estruturação do Turismo, responsável com base no desenvolvimento local e regional. Mas essa questão foge à alçada do nosso artigo, pois as ações do PRODETUR infelizmente não têm repercutido na questão das formas de trabalho nos espaços turísticos de trabalho precarizados, mesmo que no documento institucional tenha em uma de suas ações a realização de capacitação profissional.

Daí o interesse em aprofundar a questão do trabalho precarizado em ambientes de serviços que operam no segmento do turismo de lazer e suas relações intrínsecas que transcendem a abordagem do subtrabalho, trabalho informal ou trabalho intermitente. O que prevalece são as condições de trabalho em que jornada, renda e competição predatória nos diversos segmentos dos chamados serviços turísticos que, necessariamente, não operam em oferta de serviços sofisticados deste importante segmento no Nordeste, mas no oferecimento para uma clientela esperada, mesmo que não ofereça itens relativamente altos para os consumidores dos territórios turísticos.

O trabalho foi produzido a partir de revisão bibliográfica referente ao tema, dialogando com o conhecimento preexistente dos autores sobre essa realidade guerreada, adquirido a partir da vivência no município de Maragogi, estado de Alagoas, que podemos afirmar com valoração da subjetividade analítica.

2 MÉTODO E METODOLOGIA

Por se tratar de uma análise a partir de uma abordagem qualitativa, com a utilização do método dialético, existe a possibilidade de realizar no primeiro momento o levantamento da revisão bibliográfica acerca de temas, como a categoria trabalho, geração de mais valor, processo de acumulação de capital, alienação das massas, força da ideologia na percepção dos atores sociais que atuam no segmento do turismo e sua orientação fascista. De acordo com PRODANOV e FREITAS (2013), o método pode ser entendido como “o caminho, a forma, o modo de pensamento. É a forma de abordagem em nível de abstração dos fenômenos. É o conjunto de processos ou operações mentais empregados na pesquisa”.

Especificamente para o trabalho em tela, foi necessário levantamento bibliográfico sobre a temática da nova morfologia do trabalho. O objetivo não seria simplesmente fazer a revisão, mas aprofundar o debate à luz das particularidades e singularidades do trabalho turístico em territórios da periferia do capitalismo. O desafio é construir e realizar o debate das categorias de análises face à questão da reprodução do trabalho nestes territórios e realizar a abordagem na perspectiva de suas contradições. E o interesse é que existe um antes e um depois dessas formas morfológicas de trabalho nas dimensões da precarização do trabalho, que reflete as condições negativas de trabalho e ao mesmo tempo, da importância do trabalho familiar nesses processos socioterritoriais. Também se aborda a ideia do desenvolvimento desigual, que reflete diretamente sobre a posição que o Brasil ocupa no cenário internacional, mas também as suas próprias desigualdades internas. Para completar, da necessidade de construir um arquétipo das formas de exercício do fascismo enquanto processo sociopolítico para entender, mesmo de forma não aprofundada, o comportamento dos atores sociais que reproduzem sua força de trabalho na forma precarizada.

3 ELEMENTOS TEÓRICOS INTRODUTÓRIOS SOBRE O TRABALHO PRECARIZADO: A DETERMINAÇÃO DO SISTEMA CAPITALISTA DE PRODUÇÃO

Temos no Brasil traços do lumpemproletariado, que vão além do subproletariado ultraprecarizado ou que MARX denominam de lumpesinato. Analisar esse formato morfológico é de fundamental importância para entender o complexo mundo do trabalho. Mesmo que o emprego exista, o domínio atual é do modelo informal, sem tutela trabalhista, e portanto, com suas características bem singulares. Desse modo, o trabalho precarizado supera ainda mais na medida em que envolve as formas de contrato de trabalho, a resignação política desses atores sociais de alto teor individualista em que a ideologia do “esforço individual” é uma explicação simplista na busca do sucesso e da riqueza a esperar sem qualquer lastro de entender o mundo real de uma sociedade dividida em classe e historicamente caracterizada pela superexploração da força de trabalho, mas que serve como ideologia.

Desse lado, mesmo que se pense na educação como uma saída, pode-se articular que estamos diante de outra fantasia. Se não houver políticas de emprego e projetos de desenvolvimento, concentrar apenas na educação não traz mudanças que tenha caráter estrutural.

É possível realizar tal afirmação em função do que podemos chamar de “trabalhadores uberizados”, quando é comum encontrar profissionais de nível superior em trabalhos precarizados. A educação como estratégia sempre é apresentada de forma genérica e superficial, servindo mais como retórica que propriamente como ação institucional de mudanças qualitativas. A reprodução do trabalho precarizado incorpora esse processo e o baixo nível educacional reforça ainda mais, fragilizando a percepção dos atores envolvidos em relação até mesmo ao mundo do trabalho.

Ato contínuo, o trabalho fragmentado que pretendemos abordar se difere daquele que foi símbolo da produção fordista taylorista nas fábricas e que reduzia a ação operária a um conjunto de atividades repetitivas, dando sustentação a produção capitalista da forma mais acelerada e alienada possível. A ideia de fragmentado em nossos termos tem a ver com a individualização do trabalho, com a perda da concepção coletiva do trabalho, que é justamente uma das formas que o capital tem a recuperar desse modelo de produção quando chega a sua crise, como pode ser entendido a partir das afirmações de Antunes (2009, p.50):

Opondo-se ao contrapoder que emergia das lutas sociais, o capital iniciou um processo de reorganização das suas formas de dominação societal, não só procurando reorganizar em termos capitalistas o processo produtivo, mas procurando gestar um projeto de recuperação da hegemonia nas mais diversas esferas da sociabilidade. Fez isso, por exemplo, no plano ideológico, por meio do culto de um subjetivismo e de um ideário fragmentador que faz apologia ao individualismo exacerbado contra as formas de solidariedade e de atuação coletiva esocial (Op. Cit.).

Essa fragmentação não é um fenômeno que acontece por simples necessidade do trabalhador, mas é fruto também de uma estratégia ideológica do capital que pretende separar e dividir o máximo possível trabalhadores uns dos outros, para que a organização e os momentos de sociabilidade sejam cada vez menos necessários e possíveis de acontecer, pois o proletariado precisa apenas trabalhar e produzir mais valor dentro do sistema sociometabólico do capital e não se organizar sindicalmente para se rebelar ou reclamar seus direitos. E claro, dentro de uma carga ideológica fortíssima que fragmenta o trabalhador (na verdade empreendedor), podendo observar até mesmo na dimensão estrutural do sociometabolismo do capital.

Partindo das abordagens de Harvey, Antunes e Mészáros, podemos compreender que o capital está sempre em constante crise, considerada assim como a crise estrutural do capital, sendo produzido e reproduzido a partir das explosões de novos formatos de crise ano após ano, orientado para acumulação e expansão infinita do capital. Como produto maior vivenciamos a crise do trabalho, chegamos a um ponto da sociedade em que podemos considerar, sem restar dúvidas, que existe mais força de trabalho disponível do que postos de trabalhos que necessitem desses trabalhadores, tendo o que podemos chamar de desempregados superqualificados. Mas a questão que perseguimos não é essa, o “exército de reserva” não tem qualquer relação com o trabalho precarizado e fragmentado, porque esse processo é produto da crise estrutural do capital e dimensiona até que ponto o sociometabolismo gera contradições praticamente insuperáveis.

Em Antunes (2020), podemos observar as características do proletariado que cada vez mais se concentra no setor de serviços, setor esse que, para Marx gera controvérsias quanto ao nível de geração de mais valor e que classicamente são considerados como “improdutivos”. No Litoral Norte de Alagoas, recorte espacial do nosso estudo, o setor de serviços está muito presente e o turismo de lazer ou turismo de praia é o mais determinante.

É inviável pensar numa sociedade capitalista onde a necessidade do uso da força de trabalho deixe de existir, uma vez que esse pode ser considerado o core da acumulação do capital. E para provar toda a exploração e precarização que existe, mesmo com a evolução tecnológica, vemos os exemplos das minas da China e também nas indústrias de tingimento na Índia, a exploração das mulheres na Coreia do Sul, e a realidade da construção civil na França (ANTUNES,2020). Entretanto, nosso autor não aborda os ganhos salariais dos trabalhadores chineses nos anos mais recentes, e mais ainda, da qualificação profissional desses trabalhadores e que,

como sabemos, rebate nos ganhos de produtividade. Ainda assim, a superexploração é uma característica bem particular nestes países.

O que acontece no mundo é o seguinte: com a explosão populacional, tem-se cada vez mais uma quantidade enorme de mão de obra, mas apesar disso, na contramão existe a redução dos empregos, dos postos de trabalho. A automação toma cada vez mais o espaço da figura do proletariado, e os trabalhos disponíveis acabam sendo os que possibilitam menor segurança e incertezas sobre a permanência no emprego, sempre com ganhos cada vez menores.

Para Harvey (2016), o controle do trabalhador e do trabalho sempre foi crucial para sustentar a capacidade do capital de realizar o excedente do trabalho. E a necessidade da inserção das máquinas se faz necessária na realidade capitalista pelo fato de proporcionar aumento da produção, redução do tempo e principalmente, permitir um domínio sem interferência, pois as máquinas não reclamam, não respondem, não se desconcentram, não fazem greve, não processam ninguém, não exigem aumento de salário, não faltam e nem pedem intervalo (HARVEY, 2016 p.102- 103).

A realização dos passeios turísticos como mercadoria ficta proporciona o consumo da paisagem e da natureza em si, nas rotas praticadas pelo buggy ou lancha, não oferecem facilidade na percepção do valor de troca presente nessa relação, em contraposição à questão do valor de uso que as mercadorias convencionais possuem, existem as “dívidas da natureza” que o capital utiliza sem precisar pagar por elas. Por mais que exista um valor para cada uma dessas atividades, não se compra a hora da natureza, ou nesse caso, não dá para comprar a dinâmica favorável para a realização dos passeios até as piscinas naturais, tudo é determinado pelas condições da maré e pelas condições do tempo atmosférico no momento do uso.

O valor é gerado pelo processo social de trabalho, pelo movimento das coisas e processos representados pelas atividades do

trabalho. Quem recebe pelas atividades desenvolvidas de desfrute dessa natureza não construiu, também não injetou capital nela, apenas compreendeu os mecanismos que levam ao seu acesso, ninguém é proprietário das piscinas naturais, não há possibilidade de mensuração do seu valor a partir de trabalho realizado pela natureza, o dinheiro que circula enquanto capital tem relação única e exclusiva com os serviços enquanto valor de troca.

Por mais que o dinheiro enquanto materialidade do capital esteja presente nesse modo de consumo, e possibilite esse uso da natureza, no mesmo instante muitas outras pessoas estarão consumindo essa mesma natureza de alguma forma, e ela continuará ali até que por ventura uma mudança brusca na paisagem aconteça. É importante desvendar aqui o tipo de valor que as paisagens possuem, uma vez que ela é um bem natural, não uma propriedade privada, o ser humano sequestra a possibilidade de uso e a transforma em valor de troca.

O trabalho sempre estará atrelado às condições de vida, acaba sendo o determinante do nível de conforto vivido. As desigualdades sociais são reflexo direto das diferenças existentes entre quem tem ou não acesso aos meios de produção. O Estado garante essa realidade que possibilita sempre que uma classe se sinta e se comporte como melhor que as outras. Ele atua como suporte para a reprodução capitalista e como protetor da propriedade privada. Isso porque, de acordo com Mascaro (2013), o Estado é um fenômeno especificamente capitalista, para apreender o produto da força de trabalho sem necessária posse ou força bruta, afinal no capitalismo,

há uma intermediação universal das mercadorias, garantida não por cada burguês, mas por uma instância apartada de todos eles. O Estado, assim se revela como um aparato necessário à reprodução capitalista, assegurando a troca de mercadorias e a própria exploração da força de trabalho sob forma assalariada (MASCARO, 2013, p 18).

Pelos termos, o liberalismo econômico dá sustentação ao capitalismo como princípio, fundamentado nas ideias de Estado mínimo, que na verdade opera apenas na relação entre os atores sociais com os mercados, ou seja como agentes econômicos que encarnam a subjetividade de seus interesses dentro do cálculo econômico determinado pela lei da oferta e procura, face a relação linear entre necessidade e satisfação que gera o prazer, superando a dor da necessidade. Nada mais, até pela rejeição teórica da inexistência na relação contraditória entre capital e trabalho, sendo estas categorias consideradas como “fatores de produção”, agregando-se também o fator “terra”.

O aspecto interessante do longo pensamento econômico liberal é que seus fundamentos praticamente consolidaram o sistema do capital como modelo de expansão e acumulação, que, em suas engrenagens com base na propriedade privada e o Estado regulador, fortaleceria também a tecnologia como meio de intervenção no processo de produção da mercadoria, ampliando o trabalho morto sobre o trabalho vivo.

Em outra linha analítica, Smith (1988) aborda a importância da divisão do trabalho em que temos como base tanto a divisão social quanto a divisão territorial do trabalho, sendo estes os fundamentos que operam face ao desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo, e suas contradições internas, que, de início essa divisão estaria pautada em “características naturais”, mas com o passar dos anos, a posição econômica e política se tornaria a responsável por definir quem produz e importa ou exporta o que, sendo portanto um sistema com características produzidas pelas relações sociais de produção. Smith expõe também que a divisão do trabalho não é a única forma de diferenciação social, que Marx identifica as causas mais importantes estando relacionadas com a divisão do capital, em suas formas de capitalismo comercial, industrial e financeiro; e claro, em suas lutas internas de apropriação do trabalho excedente.

De fato, dentro do modo de produção capitalista que tem como base um caráter autoexpansionista e antagonístico, pensar em uma sociedade que permita a todos os países produzirem as mesmas mercadorias e participarem do mercado internacional na mesma proporção é algo irreal e insustentável, por isso que cada um tem seu papel definido a partir de decisões internacionais, fator fundamental de divisão do trabalho, que se dá na separação entre a cidade e o campo.

Podemos definir que o desenvolvimento dos países depende do tipo de produção que cada um realiza, sendo os países do centro os responsáveis por produzir bens de capital, e os da periferia acabam tendo como direcionamento produtivo a exportação. No ambiente interno de cada país também é possível se deparar com desenvolvimentos desiguais, em que regiões de um mesmo país podem apresentar níveis de desenvolvimento bem heterogêneos, em Oliveira (1981), ao tratar do desenvolvimento regional desigual no Brasil, o autor expõe que:

O desenvolvimento industrial da “região” de São Paulo começou a definir, do ponto de vista regional, a divisão regional do trabalho na economia brasileira, ou mais rigorosamente, começou a forjar uma divisão regional do trabalho nacional, em substituição ao “arquipélago” de economias regionais até então existentes, determinadas sobretudo pelas suas relações com o exterior (OLIVEIRA, 1981, p 74).

Tendo São Paulo como maior referência da expansão do sistema capitalista em território brasileiro, o autor entende que se inicia um processo de destruição das economias regionais ou das “regiões”, sendo um movimento dialético que destrói para concentrar e centralizar capital. Oliveira deixa claro que as disparidades na verdade são a prova de que existe um movimento diferencial de acumulação entre os Nordeste e o Centro-Sul.

Sobre a expansão capitalista no Brasil, Oliveira também expõe a seguinte explicação:

A expansão capitalista no Brasil no pós-30 e sobretudo na década de 50, que tem seu locus na “região” industrial de São Paulo, cria pelo próprio movimento diferenciado da reprodução do capital uma estrutura social que começa a diferenciar-se crescentemente e, simultaneamente, pela lógica desse próprio movimento, começa a polarizar-se, assumindo essa polarização novas formas (OLIVEIRA, 1971, p 82).

É possível afirmar que essa diferenciação tem traços presentes até hoje na sociedade brasileira, uma vez que, mesmo com a desconcentração industrial, os estados que compõem a região nordeste estão assumindo posições de destaque há pouco tempo no cenário da indústria, mesmo assim, o país está ocupando seu maior dinamismo no segmento de comércio e serviços, e a questão não seria apenas no fenômeno da desconcentração espacial da indústria, mas seu maior problema: o longo processo de desindustrialização e que se prolonga por mais de quarenta anos.

É possível observar que atualmente está inserido de maneira significativa no cenário do mercado internacional como um expoente na produção e exportação de commodities e com crescentes recordes em volume de produção. O que contribuiria para o longo processo de reprimarização da economia brasileira, mas que ao mesmo tempo cresceria o número de brasileiros abaixo da linha da pobreza e com constantes faltas de alimentos para mais de 30 milhões de brasileiros.

A condição atual do Brasil mostra o quanto o país realizou mudanças em relação à época em que observamos forte redução das desigualdades conforme abordagem de Araújo (2013), mostrando assim crescimento da renda. A autora aborda as mudanças ocorridas na so-

cidade brasileira a partir do ano de 2003 em que a política do governo romperia com o padrão de crescimento, através do avanço do crescimento da renda nacional, havendo distribuição, naquilo que determinada literatura de denominaria de política econômica anticíclica.

As mudanças sociais se dariam a partir de políticas públicas de transferência direta de renda, elevação real do salário mínimo e expansão de crédito com prazos alargados, além do padrão de crescimento focado na produção e consumo de massa e que teve maior impacto nas regiões Norte e Nordeste. Ainda de acordo com Araújo, é possível identificar que as políticas postas em prática na gestão do governo Lula foram políticas de corte setorial, com impacto favorável na redução das desigualdades sociais e regionais.

Assim podemos identificar que a partir da performance da economia brasileira, tomando como foco a economia dos municípios e suas atividades dominantes, podemos encontrar de fato oferta de força de trabalho ilimitada para os tipos de serviços prestados em regiões litorâneas que praticam turismo de lazer, principalmente aquelas atividades que não são desenvolvidos com automóveis ou embarcações marinhas, o que caracterizaria como turismo relativamente mais barato.

Para o caso “*in concreto*” (litoral norte do estado de Alagoas), o número de pessoas trabalhando no chão da orla, oferecendo passeios a piscina natural, é maior do que a quantidade de pilotos de lancha, por exemplo. Um segundo exemplo seria o número de pessoas que trabalham com “fotografias aquáticas” e aqueles que trabalham vendendo doces e salgados, sendo essa segunda forma de trabalho mais numerosa que a primeira e que confirma naturalmente a questão da reprodução do trabalho precarizado e da desigualdade. Observando nitidamente que essas atividades não incorporam qualquer requisito de qualificação ou treinamento, e os mesmos reproduzem na forma mais degradante possível o trabalho como medida de reprodução da vida.

Boa parte desses postos de trabalho são realizados de maneira autônoma, até mesmo os que são reconhecidos como empregos formais, não possibilitam grandes diferenças em suas rendas. Dessa forma, é possível definir que o trabalho precarizado e fragmentado não atinge apenas em suas formas de superexploração, mas até mesmo na existência de relações formais de trabalho, porém com ganhos salariais irrisórios.

Já em relação à chamada oferta ilimitada de mão de obra, Lewis expõe que,

Pode-se dizer, primeiramente, que há oferta ilimitada de trabalho nos países onde a população é tão numerosa em relação ao capital e recursos naturais, que existem amplos sectores da economia em que a produtividade marginal do trabalho é ínfima, nula ou mesmo negativa boa parte desses empregos como sendo ocupações eventuais, uma vez que alguns tem algo mais certo do que depender tanto do dia a dia, da alta temporada e do sucesso frente a concorrência com os outros trabalhadores (ou “empreendedores”). (LEWIS, 1969, p.409).

A partir disso podemos perceber que essa realidade é presente no cenário brasileiro, tanto pela sua população, quanto pelo tipo de exploração dos recursos naturais colocado em prática. Por mais que o país seja “rico” em relação a tais recursos, a sua exploração sem controle correto, a partir de legislações sérias, fazem com que ambientes como Amazônia corram o risco de se tornar uma grande fazenda vinculada ao agronegócio.

Para Lewis (1969), os vendedores ambulantes se enquadram na parcela de trabalhadores que poderiam ser reduzidos quando ele nos apresenta tal proposição:

Os vendedores ambulantes também se incluem neste tipo e são muito encontrados nas economias superpovoadas;

cada pequeno comerciante só efectua algumas vendas; os mercados vêm-se repletos de tendas e ainda que fossem as mesmas reduzidas, em grande número, os consumidores não se ressentiriam disso de forma alguma, podendo, inclusive, ficar os consumidores em melhor situação, pois poderia diminuir a margem absorvida pelos retalhistas (LEWIS, 1969, p.409).

Essa é a realidade do litoral norte de Alagoas, vários postos de trabalho repetidos, com trabalhadores que de fato não conseguem realizar vendas significativas, uma vez que a crise do trabalho em âmbito nacional, empurra cada vez mais pessoas para o setor informal. Infelizmente essa é uma característica forte na economia brasileira, por mais que seja considerado um país em desenvolvimento, a sua organização com relação ao trabalho é bastante desequilibrada, sendo o setor de indústria o menos significativo na formação do PIB brasileiro.

Como exposto anteriormente, o Brasil atualmente tem sua economia baseada no setor de serviços do ponto vista na formação do PIB, como também no volume de mão-de-obra. Desse modo, o capital gira em torno do setor terciário e o reconhecimento de áreas naturais que oferecem experiências turísticas diferentes, particularmente no trabalho em tela, que abordamos o litoral norte do Estado de Alagoas, apelidado de Caribe Brasileiro, em função de suas águas cristalinas, principalmente nos meses de verão e quando atrai uma leva de turistas praticamente durante todos os meses do ano.

Especificamente o estado de Alagoas está inserido na região Nordeste, ocupa posições de destaque ao se tratar de temas como renda e trabalho. Tais características ainda são resquícios do tipo de economia que essa região foi submetida no passado, como podemos encontrar em Furtado (1997),

A economia exportadora nordestina, surgida na primeira metade do século XVI, centrou-se nas terras úmidas do

litoral, mas sem tardança criou sua própria periferia, de onde recebia animais de tração e proteína animal para alimentar uma população submetida a um regime de trabalho desgastante. Na ocupação das terras interioranas, utilizaram-se os mesmos métodos: prear ou destruir a população autoctone. Eram operações de guerra, recompensadas pela concessão de imensas glebas que se destinavam à criação extensiva (FURTADO, 1997, p.40).

Esse tipo de organização da sociedade impõe reflexos persistentes até nossos dias, impondo uma herança de diferenciação entre produção para exportação e produção para subsistência que organiza a população alagoana. Os proprietários de engenhos, ou dos grandes latifúndios, agora no segmento dos serviços turísticos, proprietários de hotéis, pousadas e resorts nas áreas litorâneas, acabam por definir a organização socioespacial no estado e a sua distribuição e até mesmo o tipo de uso da natureza, pois boa parte dessas pessoas não irão usufruir das belezas naturais, o seu contato na maior parte do tempo se dá em busca de trabalho e sustento para si e para sua família.

E ainda agregamos uma questão relevante: em que sentido o fascismo adentra nesse processo e o que tem de relação com a expansão do trabalho precarizado e fragmentado dos serviços turísticos no litoral norte de Alagoas? No nosso entendimento tem tudo a ver e merece colocarmos como pauta acadêmica fundamental para entender a dimensão de um trabalho marcado pela superexploração e ao mesmo tempo com grande carga ideológica que seus protagonistas encarnam, exorcizando qualquer projeto de natureza coletiva.

A atividade de serviços se expandem em função de outros setores mais dinâmicos, como o da agricultura e o da indústria, o caso do Brasil é mais sofrível na medida em que são quatro décadas de baixo crescimento e forte desindustrialização, impondo um setor de serviços fortemente precarizado, de baixa qualificação, baixos

salários e ganhos individuais. No segmento do turismo, já tradicional em reprodução de trabalhos precarizados, a questão é abrangente e multidimensional para a realidade em estudo. Com a crise que se estende nas últimas décadas, o problema é mais preocupante e envolve essa multidimensionalidade, como uma espécie de turismo de lazer e bases de trabalho precarizados e individualmente fragmentados.

São desenvolvidas diversas atividades, sendo fácil encontrar jovens de várias idades que fazem pinturas em azulejos, ou fazem diferentes objetos a partir da palha de bananeira e coqueiro, além daqueles que trabalham com venda de doces, salgados, bolachas, queijo, redes para deitar, venda de óculos de sol, milho, água de coco, água mineral, pau de selfie, suporte para celular a prova d'água, caixinhas de som, máquinas de barbear, fones de ouvido, capas de celular, acessórios como brincos e colares, quadros, drinks e venda de passeios na orla, etc.

Para isso, colocamos como base teórica, porém de caráter introdutório, a brochura escrita por Umberto Eco, em que o mesmo elenca quatorze características do fascismo, cujo título é “fascismo eterno”, do qual podemos extrair algumas delas. É evidente que temos uma farta literatura, inclusive mais recente, sobre o fascismo, em função da ascensão da extrema direita de caráter fascista, principalmente no continente europeu, mas a escolha de Umberto Eco deveu-se em função de seu caráter didático e clareza conceitual.

A primeira relaciona-se com o culto às tradições, como a família, a propriedade e o apego ao fundamentalismo religioso, bem conhecido que se materializa com o ultraconservadorismo político, cultural e até mesmo no aspecto do trabalho. Para o trabalhador dos serviços turísticos de baixa remuneração, essa relação com a tradição é o substrato de reprodução do trabalho. Aspecto valorizado pelo subjetivismo com forte carga ideológica que demarca que temos um mundo do trabalho em que a questão da organiza-

ção não tem qualquer relação com o trabalho executado individualmente e os valores fortalecem que essa mão de obras não são “trabalhadores”, mas sim de empreendedores individuais.

No mesmo diapasão relaciona-se com outra característica que é a questão da ação que dá sentido à vida e a seu caráter permanente de sempre fortalecer o aspecto do valor do “trabalho individual”. Ou seja, é o esforço individual que leva ao sucesso e não as ações coletivas. Isso tem uma carga ideológica fortíssima de que “meus ganhos são fruto do meu trabalho”, discurso bem comum entre os atores que atuam nos serviços turísticos no litoral norte de Alagoas. O referido discurso o mostra o caráter fascista que impregna na subjetividade e que merece maior profundidade em estudos mais especializados.

É dentro dessa perspectiva que alçamos a necessidade de analisar realidades empíricas dentro da dimensão do trabalho precarizado e fragmentado ademais da realidade de quadras relacionadas ao turismo de lazer no litoral norte do estado de Alagoas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o que foi escrito anteriormente, podemos afirmar que o trabalho fragmentado e precarizado apresenta-se como uma característica da sociedade capitalista dos nossos dias, particularmente da sociedade brasileira. A ideia de enfraquecimento da organização entre os trabalhadores fomenta cada vez mais uma sociedade dedicada ao individualismo e ao empreendedorismo, na qual o trabalho perde o sentido social de produtor e reproduzidor do espaço e da sociedade, fazendo da força de trabalho mais uma mercadoria como tantas outras, ou seja, como valor de troca. Na mesma direção, a natureza é transformada em mercadoria do mesmo modo, sendo a paisagem essa mercadoria, porém sem a intervenção como processo de trabalho

O desenvolvimento desigual também toma forma importante dentro de uma sociedade própria do modo capitalista de produção, impondo o papel que cada país ou região irá desempenhar no cenário do comércio internacional. Mesmo com acordos e uniões entre países, sempre existirão aqueles responsáveis por se dedicar a produção de bens de alta tecnologia, e os responsáveis por matérias primas, o capitalismo jamais permitiria uma troca de lugares entre eles.

Diante do exposto, percebemos que o Brasil retorna a um patamar de reprimarização da economia, sendo atualmente como um dos maiores produtores de grãos do mundo, também um dos países com as mais altas taxas de trabalhadores atuando na informalidade. Um país que se caracteriza de fato como um expoente da precarização e da fragmentação do trabalho em todas as áreas, principalmente nos dias atuais em que desenvolve uma política de privatização das empresas públicas que corta gastos direcionados a áreas estratégicas como a educação.

Neste diapasão, também a concentração da sua economia no segmento terciário incha este setor, que se caracteriza como um tipo de desenvolvimento que cada vez mais foge da proteção, da seguridade social e da segurança trabalhista, para assim acabar adentrando em um novo tipo de desenvolvimento econômico que leva a oferta de mão de obra ilimitada, na medida em que a população não tem acesso a trabalhos formais e precisa recorrer a empregos momentâneos para sobreviver. Em seu lado mais radical, na reprodução do trabalho precarizado, isso como maior resultado da crise estrutural do capitalismo.

5 REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 2 ed. – São Paulo: Boitempo, 2020.

_____. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2.ed., 10 reimpr. rev. e ampl. – São Paulo, SP: Boitempo 2009.

ARAÚJO, Tania, B, de. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos. SIQUEIRA, Hipólita (orgs) **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

ECO, Umberto. **O fascismo eterno**. São Paulo: editora Record,

FURTADO, Celso. **Obra autobiográfica**: Aventuras de um economista brasileiro, A Fantasia Desfeita, Editora Paz e Terra, 1997

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. 1 ed. São Paulo:Boitempo, 2016.

LEWIS, William. A. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão- de obra. In: A. N. Agarwale e S. Singh (Coord.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro, Forense, 1969: 406-456. (Tradução para o Brasil de Maria Celina Whately.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. -1.ed. revista. - São Paulo: Boitempo, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. **Elegia para uma re(li)gião**:

SUDENE, **Nordeste**. Planejamento e conflito de classes. 3ª ed. Rio de Janeiro,Paz e Terra, 1981.

PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1988



RETRATO DA QUESTÃO AGRÁRIA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÓPOLIS-SE

Diana Mendonça de Carvalho
Givaldo Santos de Jesus
Vinícius Henrique Barreto Santos

1 INTRODUÇÃO

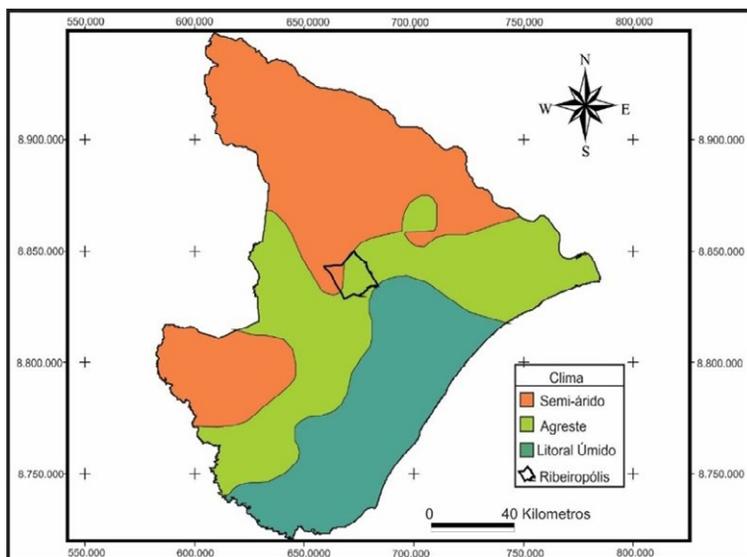
A questão agrária é um aspecto relevante na análise do campo em qualquer escala espacial brasileira. Ela é visualizada em questões concernentes à estrutura fundiária, às condições de produção agrícola e de trabalho frente às relações capitalistas, agregando como característica negativa a distribuição desigual de terras, que tem início ainda no século XVI com a colonização portuguesa por meio da implantação do sistema de capitanias hereditárias. Esse processo se edifica na distribuição de extensos lotes de terras a pessoas escolhidas pela Coroa Lusitana, com certa condição financeira, a fim de poderem promover a ocupação territorial (HOLLANDA, 1995).

A colonização condicionou, já no seu início, a concentração de terra, com sedimentação de latifúndios, que se mantiveram crescentes com distribuição de sesmarias e depois com a criação da propriedade privada, especificamente com a Lei de Terras de 1850. Essa lei oportunizou a institucionalização das terras apropriadas por posseiros e sesmeiros anteriormente, assim como impossibilitou que ex-escravos e estrangeiros galgassem a condição de pequenos e médios proprietários (PRADO JR. 1970 e 1979).

O referido contexto estrutural também foi evidenciado no município de Ribeirópolis, antigo povoado Saco do Ribeiro, situ-

ado geograficamente na porção sertaneja de Sergipe (região centro-oeste do Estado de Sergipe) e desmembrado do município de Itabaiana, na porção central do estado, no ano de 1933, com uma área de 259,044 km² (Mapa 01). O município apresenta condições edafoclimáticas de transição entre o clima semiárido e o tropical litorâneo, além de apresentar altitude de 238 m, distando 75km da capital sergipana, Aracaju.

Mapa 1- Localização do município de Ribeirópolis em Sergipe (2022)



Fonte: Atlas SEPLANTEC, 2014.

Esse território conta segundo Censo Demográfico do IBGE, 2022 com 17. 033 habitantes, o que representa uma queda de -0,82% em comparação com o Censo de 2010. Do total dessa população cerca de 30,57% vive na zona rural. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, 2010) fora considerado médio, sendo calculado em 0,613, o que indica que este não se encontrava numa situação tão ruim frente à saúde, educação e renda, mas que ainda

precisa de expressivas mudanças para alcançar as metas de desenvolvimento almejadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A referida condição suscita a definição da seguinte hipótese: A distribuição de terras no município, assim como no país, mantém características coloniais, evidenciando que as políticas agrárias ainda não foram suficientes para modificar a estrutura fundiária e melhorar as condições de vida no campo. Dessa forma, a questão agrária no Brasil continua no centro dos debates e das pesquisas que visam compreender o mundo rural brasileiro e sergipano. O presente trabalho visa analisar a estrutura agrária do município de Ribeirópolis, avaliando a estrutura fundiária, às condições de produção agrícola e às relações capitalistas impostas a esse espaço sergipano.

Metodologicamente, o presente trabalho foi construído em base analítico-empírica, valorando aspectos qualitativos e quantitativos que refletem informações e conhecimentos da realidade. Realizou-se pesquisa bibliográfica sobre a questão agrária; buscou-se dados quantitativos nos Censos Agropecuários de 1970, 1985, 1995-96, 2006 e 2017, para possibilitar retratar a relação número de estabelecimentos agropecuários e área; elaborou-se a Curva de Lorenz, com vista a apresentar gráficos analíticos, que respaldem a análise da distribuição de renda na sociedade ribeiriopolense; avaliou-se os cálculos do Índice de Gini, visando estimar a concentração fundiária, respaldado em valores que variam de zero a 1. E por fim, analisou-se a questão da pobreza no campo ribeiriopolense.

Para uma maior compreensão, este trabalho foi estruturado, além da Introdução e Considerações Finais, em três partes: A questão Agrária: discussão teórica; Estrutura Agrária do Município de Ribeirópolis; e Curva de Lorenz, Índice de Gini e reflexos da estrutura agrária ribeiriopolense.

2 A QUESTÃO AGRÁRIA: BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA

A questão agrária remete, segundo Silva (1981), as mudanças transcorridas nas relações de produção, sobretudo no que se produz e como se produz no campo mediante a expansão do capitalismo, através do uso da terra. Nessa perspectiva, a questão agrária referenda o modo de produção de toda sociedade, que requer terra, força de trabalho e alimentos para sobreviver.

Deste modo, a questão agrária é uma questão territorial e estrutural do capitalismo, que se reflete em desigualdades socioeconômicas, visualizadas no campo pela subordinação da terra à lógica dos detentores do capital. Tal fato é evidenciado nas relações de exclusão e expropriação, demarcada historicamente na construção territorial do Brasil, com a construção de um território desigual e combinado, haja vista o desenvolvimento agrário do país se colocar como subordinado às demandas do mercado internacional em relação ao contexto de expansão do capitalismo.

Diante disso, várias são as formas de dialogar/refletir sobre essa questão e de conceber as classes socioeconômicas envolvidas nesse contexto formativo no mundo e no Brasil. Para compreender a questão agrária vale resgatar os teóricos do chamado pensamento clássico do campesinato, em especial, os estudos do espaço agrário russo do início do século XX, a partir das obras de Vladimir Ilitch Lênin (1988), Karl Kautsky (1998) e Alexander V. Chayanov (1974).

Integrante da corrente marxista ortodoxa, Lênin (1988), fundamentou sua teoria na concepção de que, com o desenvolvimento do capitalismo a “desintegração” do campesinato seria inevitável, transformando os camponeses em proletários rurais. Este autor defende que a inserção do capitalismo no campo impõe a modernização e a ampliação do mercado interno na medida que os camponeses não conseguiriam acompanhar o desenvolvimento das forças produtivas, perdendo os meios de produção, instrumentos

de trabalho e lhes restando apenas a sua força de trabalho para ser vendida, transformando-se em proletários rurais.

Kautsky (1998), também da corrente marxista, defende que o campesinato está em vias de desaparecimento em função do avanço do capitalismo no campo porque a pequena propriedade em detrimento da grande, não conseguiria se adequar aos novos padrões tecnológicos. Dessa forma, os camponeses acabariam perdendo os meios de produção, migrando para as cidades e transformando-se em proletários rurais.

De forma oposta às ideias marxistas da época, Chayanov (1974), com uma concepção populista liberal e membro da Escola de Organização e produção da Rússia, defende a persistência não capitalista da Unidade Econômica Camponesa (UEC), com base no trabalho familiar, sendo o primeiro a estudar a unidade de produção de base familiar e diferenciando-a da produção capitalista, em que os aspectos mais relevantes são os elementos demográficos e não os econômicos.

A análise desses clássicos contribui para entendimento das relações capitalistas e não capitalistas de produção no espaço agrário russo pré-revolucionário e que serve de base para as discussões do avanço do capitalismo no campo brasileiro nos dias atuais. Através da História buscamos no tempo e no espaço uma explicação para o presente, não queremos comparar os camponeses estudados por esses autores clássicos no espaço agrário russo do início do século XX com os camponeses, agricultores familiares de nossa época. Mas queremos evidenciar que existe uma questão agrária no Brasil, em Sergipe e Ribeirópolis que merece ser estudada.

No Brasil os pensadores da questão agrária se organizavam em quatro concepções ideológicas, a saber: 1- Os que defendiam a existência do feudalismo no Brasil, alicerçada por: Nelson Werneck Sodré, Alberto Passos Guimarães (2005) e Moisés Vinhas; 2- Teses de Caio Prado Júnior, ao trabalhar via materialismo histórico, a

historiografia brasileira, delimitando que somente com melhorias econômicas da população rural, o Brasil seria incluso no processo de desenvolvimento capitalista; 3- Celso Furtado e Inácio Rangel, a partir de pensamentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), teciam que, para alcançar o desenvolvimento, o Brasil precisaria valorizar o mercado interno e a indústria nacional, sendo a agricultura um impulsor desse processo, mesmo a estrutura agrária existente não permitindo o aumento produtivo e a liberação de mão-de-obra para a indústria mediante ausência de tecnologias; e por fim, 4- o grupo de Rui Mauro Marini, Teotônio dos Santos, André Gunder Frank e Paulo Wright, que preconizavam a necessidade de uma reforma agrária socialista (STÉDILE, 2005).

O encaminhamento assumido por essas concepções da questão agrária contribuiu para visualizar-se as peculiaridades da atual organização da produção familiar brasileira. Todavia, é sabido que a construção das características agrárias nacionais parte da organização do território brasileiro. No período colonial, a questão da terra ganhou expressão pela divisão do território em 15 Capitânicas Hereditárias, doadas a 12 nobres de confiança da Coroa Portuguesa. A partir disso, surgem os grandes latifúndios escravistas, determina-se a constituição da estrutura agrária brasileira, além de condicionar uma estrutura econômica primário-exportadora, com base no açúcar, algodão, borracha, cacau, pedras preciosas e café. Tais atividades econômicas sedimentaram arquipélagos econômicos, que seriam substituídos apenas no século XX com a industrialização em diversas regiões do país (OLIVEIRA, 1984).

No período imperial, deve-se demarcar que a terra era considerada “livre” (situava-se ainda no sistema de sesmarias), mas de acesso exclusivo da elite agrária. Os escravos não poderiam acessá-las, aspecto tão evidente, que quando da proibição do tráfico negreiro (1850), simplesmente a elite política e econômica do império define a Lei de Terras (1850), tornando a terra uma propriedade privada, isto é, em

mercadoria, que só poderia ser acessada por quem pudesse pagar por ela. “A Lei nº 601, de 1850, foi então o batistério do latifúndio no Brasil. Ela regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil” (STEDILE, 2012, p. 25).

A Lei de Terras só seria revogada em 1964, com a definição do Estatuto da Terra, que também nasce como forma de frear as pressões de movimentos sociais no campo e garantir a posse da terra, mesmo que em suas linhas definam-se a ideia de reforma agrária e promoção de políticas agrícolas. A demarcação da reforma agrária só viria a ocorrer em 1985, com o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Todavia, esse plano não fora executado em virtude de ações dos ruralistas, que criaram a União Democrática Ruralista (UDR), como forma de defender seus interesses no Congresso Nacional (SABOURIN, 2008). Em 1988, com a Constituição Federal, é que se respeitará a função social da propriedade fundiária, mediante conquistas dos movimentos sociais no sentido de garantia da reforma agrária.

Todo esse contexto histórico de formação socioeconômica do Brasil demonstra como o campo brasileiro nasce desigual e persiste na desigualdade diante da manutenção dos latifúndios, das monoculturas e, muitas vezes, da inviabilidade de pequenos agricultores, seja de acessarem a terra, via reforma agrária, seja de se manterem na terra pela ausência de políticas públicas específicas. Além disso, deve-se pontuar que mesmo diante do incremento de projetos de reforma agrária edificados no Brasil, a situação da terra ainda não foi resolvida, pois cerca de 90 mil famílias continuam sem terra (MST, 2022) e houve, segundo os últimos censos agropecuários (2006-2017), intensificação da concentração de terra, atestado pelo índice de Gini que “registrou 0,867 pontos, patamar mais elevado em relação aos dados verificados nas pesquisas anteriores: 0,854 (2006), 0,856 (1995-1996) e 0,857 (1985)” (IBGE, 2020).

Atualmente, a lógica do campo é entender o desenvolvimento desigual do modo capitalista de produção na formação social capitalista, que ele supõe sua reprodução ampliada através da reprodução das relações de produção não capitalistas. O capitalismo avançou por todo o espaço brasileiro, estabelecendo relações de produção capitalistas, promovendo a expropriação total dos trabalhadores brasileiros no campo, colocando-os desprovidos de todos os meios de produção. Todavia, as relações de produção não-capitalistas, como o trabalho familiar praticado pelo pequeno agricultor também avançou:

A minha hipótese é a de que o capitalismo, na sua expansão, não só redefine antigas relações, subordinando-as à reprodução do capital, mas também engendra relações não-capitalistas igual e contraditoriamente necessárias a essa reprodução [...] (MARTINS, 1996, p. 20).

Essa contradição tem nos colocado frente a situações em que a fusão entre a pessoa do proprietário da terra e o do capitalista, frente à subordinação da produção pelo capital, que sujeita e expropria a renda da terra, além do excedente produzido, reduzindo o rendimento da produção de acordo com a reprodução física. A contradição que move a lógica do capital, certamente, é o móvel revelador do desenvolvimento desigual e combinado do campo brasileiro, que abre espaço para o avanço do trabalho familiar. Dessa forma:

[...] a subordinação da produção camponesa, pelo capital, que sujeita e expropria a renda da terra. E, mais que isso, expropria praticamente todo excedente produzido, reduzindo o rendimento do camponês ao mínimo necessário à sua reprodução física. (OLIVEIRA, 2001, p. 11).

O processo de desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo no campo está na sujeição da renda ao capital. Significa dizer que o capital não expande de forma absoluta o trabalho

assalariado, sua relação de trabalho típica por todo canto e lugar, destruindo de forma total e absoluta o trabalho familiar. O capital cria e recria para que sua produção seja possível e com ela possa haver também a criação de novos capitalistas.

No Brasil, em meados da década de 1990, a categoria agricultura familiar emergiu e se fortaleceu em virtude de dois fatores que tiveram impacto social e político significativo, principalmente nas áreas de tradição agrícola com base na pequena unidade de produção na região sul do país. Segundo Schneider (2003), esses fatores são expressos pela adoção generalizada do “agricultor familiar” como uma nova categoria síntese proposta pelos movimentos sociais no campo, aquele representado pelo sindicalismo rural ligado à Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), como também no cenário institucional brasileiro, encontrando-se relacionado à presença do Estado a partir da criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário, isso desde a primeira gestão do Governo Lula, que serviu para fortalecer políticas públicas voltadas ao agricultor familiar, destacando nesse cenário a expansão do financiamento a essa categoria social, que já vinha desde o ano de 1996, como foi o caso do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar).

Segundo Schneider (2003), a partir da segunda metade da década de 1990 assistiu-se a uma relativa retomada dos estudos agrários e rurais no Brasil, assim como ocorrera uma reorientação dos debates acadêmicos sobre o desenvolvimento rural, considerando fatores relacionados com a questão ambiental e a problemática da sustentabilidade, além do debate da pluriatividade, e ainda mais importante, da inserção em definitivo da forma capitalista de produção sobre essa atividade de trabalho com base no trabalho familiar.

Por outro lado, Neves (1995) enfatiza que as formas familiares de produção (ou que poderíamos denominar também de formas de trabalho familiar) têm por características particulares: o domínio do trabalho familiar, a resistência à apropriação do excedente via

mercado, acesso aos meios de produção, busca de autonomia, etc. As formas capitalistas seriam regradas pelo trabalho assalariado, apropriação alheia do trabalho excedente, da necessidade inexorável da reprodução simples e ampliada do capital, além da racionalidade dirigida na obtenção de melhor produtividade e rentabilidade, entre outros aspectos.

Portanto, as abordagens sobre a agricultura familiar e da agricultura camponesa são bem diversas, nisso não podemos negar, face à diversidade das formas de trabalho e de produção aí evidenciadas, como também de um elemento fundamental: o papel do agricultor familiar é de grande importância na reprodução de uma força de trabalho de baixo custo, mais ainda, como fornecedora de produtos agrícolas de preços mais acessíveis a maioria da população urbana, notadamente a fração assalariada.

3 ESTRUTURA AGRÁRIA DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÓPOLIS

A História do município de Ribeirópolis está inteiramente articulada com o município de Itabaiana. Segundo Carvalho (1973), a sesmaria de Itabaiana foi doada a Ayres da Rocha Peixoto, sendo o primeiro proprietário das Antigas Matas de Itabaiana e evidentemente das terras de Ribeirópolis. Para Ferreira (1959), os primeiros registros escritos mostram que a aglomeração humana nesta região processou por volta do século XVII, segundo se depreende nas cartas de sesmarias da Capitania de Sergipe Del-Rei divulgadas nas obras de Felisbelo Freire “História de Sergipe” e “História Territorial do Brasil”. A semelhança racial e os costumes comprovaram que foram os mesmos povos que ocuparam a cidade de Itabaiana.

Outras referências encontram-se nas obras de L.C. da Silva Lisboa “Corografia de Sergipe” (1896), e de Clodomir Silva “Álbum de Sergipe (1534-1920)”. O primeiro cita o povoado Saco do Ribeiro como um dos povoados de Itabaiana com uma relativa produção

agrícola e pecuária, mas sem nenhuma referência especial; e o segundo mostra o Saco do Ribeiro localizado na sesmaria do Oratório com um movimentado comércio, sendo um dos principais povoados de Itabaiana. Dessa forma:

A primeira referência histórica, de relativa importância, feita a essa região e que comprova a existência, ali, de adiantados vestígios de colonização, data de 1637, quando o Conde Bagnoulo, com o duplo interesse de assegurar a subsistência das suas tropas que defendiam o território brasileiro contra a invasão holandesa e restringir, ao mínimo, as possibilidades dos invasores, autorizou a remoção de todo o gado existente em Sergipe, para o sul do Rio Real. (FERREIRA, 1959, p. 433)

Segundo Woortmann (1995), no século XIX muitos procuravam a região das “Matas de Itabaiana” fugindo das secas constantes que assolavam o Nordeste, as quais se somaram uma epidemia de varíola e depois um violento surto de cólera-morbis. Para essa região se dirigiram refugiados provenientes de Porto da Folha e do sertão da Bahia em busca das “matas frescas” que possuíam melhores condições climáticas, e dentre as povoações fundadas a partir desse movimento populacional está o povoado Saco do Ribeiro.

A instalação do povoado está no fato de ser um local de passagem entre Itabaiana e Boca da Mata (Nossa Senhora da Glória), formando-se neste lugar fazendas de gado que se desenvolveram com a chegada de Manoel Zeferino, Fulgêncio Monteiro e Rosendo Monteiro de Sousa, conhecido como “Sinhozinho da Batinga” tido como fundador do povoado Saco do Ribeiro.

Sua evolução política iniciou-se a partir de 1927, através da Lei Estadual Nº 997, de 29 de outubro do mesmo ano que criou o Distrito de Paz do Saco do Ribeiro pertencente ao município de Itabaiana e instalado solenemente no dia 04 de dezembro de 1927. Seis anos depois, o Interventor Federal em Sergipe, Major Augusto Maynard Gomes,

chegou a conclusão de que o povoado Saco do Ribeiro apresentava as condições que permitiam a sua elevação à categoria de município:

[...] A autonomia do município veio por força do Decreto Estadual número 188, de 18 de dezembro de 1933, dando ao mesmo a denominação de Ribeirópolis (...). O município foi solenemente instalado no dia 1º de janeiro de 1934, tendo sido o seu primeiro prefeito o Senhor Felino Bonfim, que foi nomeado pelo Interventor Federal de acordo com o que permitia o regime então vigente (FERREIRA, 1959, p. 434).

Contudo, somente no dia 28 de março de 1938, a vila de Saco do Ribeiro foi elevada à categoria de cidade com o nome de Ribeirópolis, a partir do Decreto-lei de número 69 de mesma data que elevava todas as vilas de Sergipe, sede dos municípios, à categoria de cidade.

O município de Ribeirópolis apresenta uma economia fortemente vinculada a agropecuária, com destaque para a produção de alimentos, como algodão, mandioca, feijão, batata doce, amendoim, hortaliças e verduras; e a criação de animais de corte (bovinos, ovinos, suínos, aves), vacas de leite e equinos. Essas atividades são possibilitadas pela estrutura agrária existente no município, onde perduram médias e grandes propriedades. A isso, soma-se também o tipo de solo: “Podzólico Vermelho Amarelo Equivalente Eutrófico e Litólicos eutróficos distróficos, cobertos por uma vegetação de Capoeira e Caatinga” (SERGIPE.SEPLANTEC/SUPES, 1997/2000), que contribuem, juntamente aos condicionantes climáticos, para as referidas produções.

O Censo Agropecuário de 2017 demarcou a existência de 1.847 estabelecimentos com área de 22.167 hectares, dos quais 452 estabelecimentos são catalogados como não sendo familiares e distribuídos numa área de 8.613 hectares, o que representa respectivamente 24,5% e 38,85%. Os dados mencionados dão a dimensão de que, igualmente a outras partes do país, no município perduram

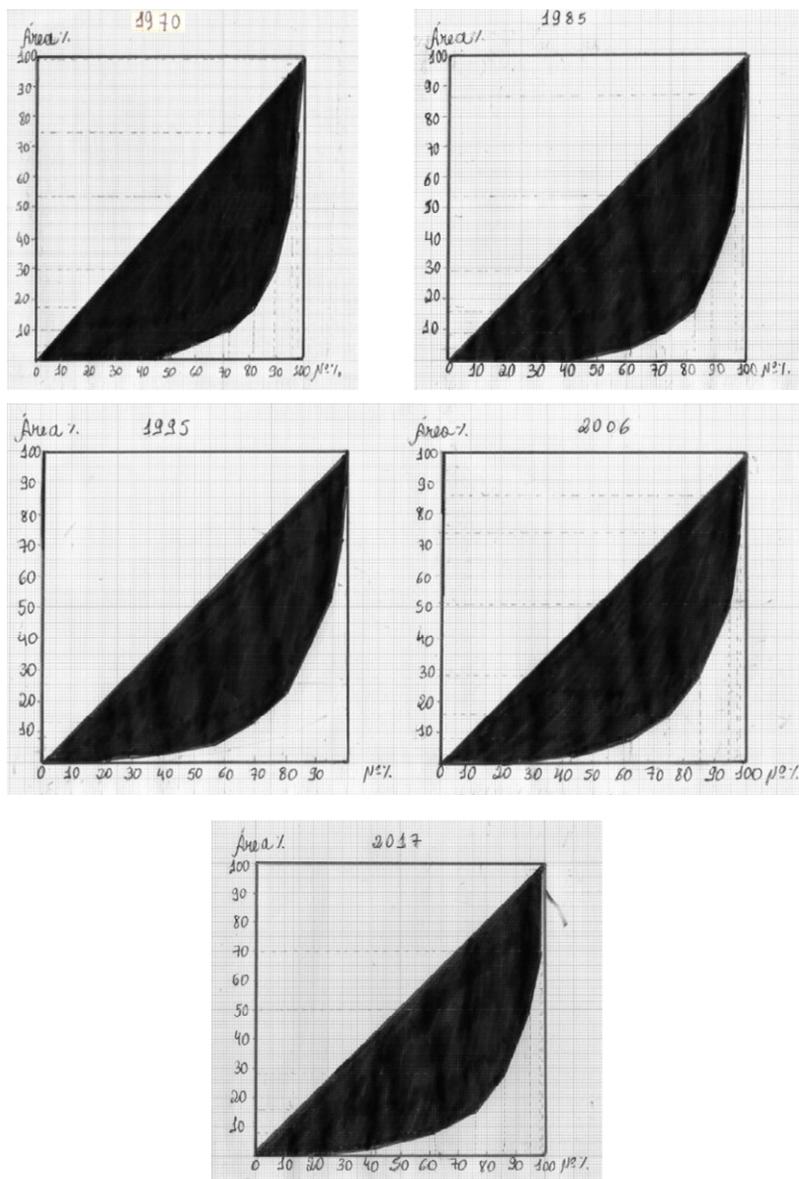
maior número de estabelecimentos familiares com menor área, isto é, 1.395 estabelecimentos com 13.554 hectares, agregando estabelecimentos entre menos de 0,1 e 10 hectares. Ao passo que os considerados estabelecimentos não familiares agregariam entre 10 e 1000hectares (IBGE, 2019).

Essa conjuntura também é evidente no Censo Agropecuário de 2006, quando os pequenos estabelecimentos perfaziam respectivamente 1.582 unidades com área de 13.697hectares, ao passo que os não familiares, isto é, os grandes estabelecimentos contabilizavam 133 unidades com 5.827hectares. Mesmo sabendo que a metodologia adotada pelo IBGE em 2017 se fez diferente da utilizada em 2006, fica evidente uma ampliação dos grandes estabelecimentos em relação à diminuição dos pequenos, mesmo que a área dos pequenos estabelecimentos tenha sofrido pouca redução. Ainda assim, esses números atestam o repasse de pequenos lotes a grandes proprietários de terra no município, justificado sobretudo pela lógica do capital produtivo, no que tange a monocultura do milho e à pecuária leiteira, que se fazem crescentes nos últimos anos na porção sertaneja de Sergipe.

4 CURVA DE LORENZ, ÍNDICE DE GINI E REFLEXOS DA ESTRUTURA AGRÁRIA RIBEIROPOLENSE

A curva de Lorenz é um instrumental analítico de duas variáveis, que ao ser traçada possibilita a apreciação gráfica, demarcando-se que quanto mais próximo os traçados ficarem das extremidades do quadrado, maior tende a ser a concentração. Diante das condições de posse da terra, valida-se a existência de concentração no município de Ribeirópolis, não da forma que nas áreas canavieiras sergipanas, mas de acordo com as porções sertanejas que lidam com grandes latifúndios pecuaristas, conforme se visualiza no conjunto de gráficos abaixo (Figura 1).

Figura 1- Curva de Lorenz do município de Ribeirópolis/SE, 2022.



Fonte: Censos Agropecuários (1975, 1985, 1995/96, 2006 e 2017).

Pela curva de Lorenz para o município, entre 1970 e 2017 existe uma certa concentração de terra. Fato mais evidente para o ano de 1985, sendo amenizado nos dados dos censos subsequentes e voltando a ser um pouco mais crescente no ano de 2017.

Na mesma conjectura, os dados do índice de Gini (1985, 1995/96 e 2006) demonstram que no ano de 1985 havia maior concentração, sendo o índice de 0,749; ao passo que decaí em 1995/96 para 0,720 e em 2006 para 0,694. Esses decréscimos podem decorrer da importância dada a pequena agricultura, assim como pela metodologia utilizada junto aos Censos Demográficos. Aspecto que pode ser interposto para a condição refletida na curva de Lorenz para o ano de 2017, quando se evidencia novo processo de concentração, agora, aliado à questão produtiva, sobretudo do milho.

A cultura do milho se expande pelo sertão nordestino como atividade também concentradora de terra e de renda. Do total de 1.847 estabelecimentos existentes no município, 773 tem se dedicado a essa produção, sendo 54,8% cultivando milho em grão e 45,2% produzindo milho forrageiro, em 2.810 hectares, que geraram mais de 25 mil toneladas. Essa produção esteve distribuída entre 156 estabelecimentos não familiares, ocupando 980 hectares, geradoras de 13.481 toneladas, ao passo que a agricultura familiar teve 617 estabelecimentos produzindo milho, ocupando área de 1.831 hectares e produzindo 1.831 toneladas. Esse contexto mostra que os estabelecimentos definidos como de agricultura familiar, com área média de 2,9 hectares, também se inserem na lógica do capital produtivo, seja no sentido de produzir (uso de sementes transgênicas e insumos químicos – NPK), seja no sentido de arrendamento de suas terras aos grandes produtores.

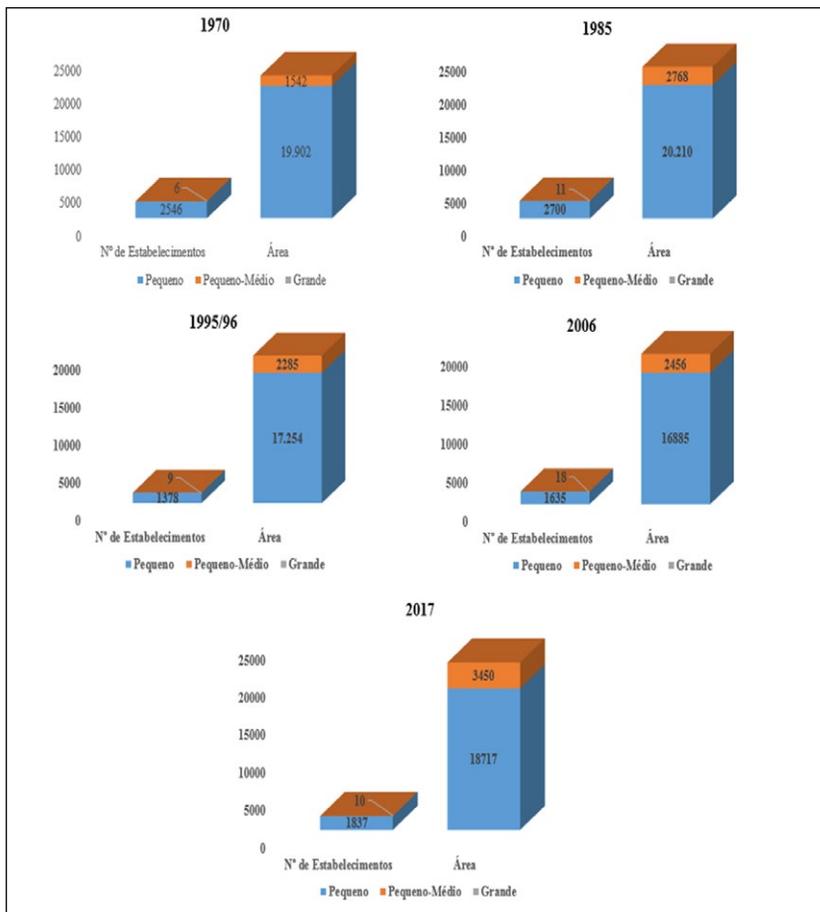
O acréscimo produtivo do milho, sobretudo do milho forrageiro (acrescido em relação a 2006 em mais de 5.000%) está aliado à produção pecuarista, haja vista a necessidade produtiva de silagem para alimentação do gado leiteiro. A espécie bovina tem sido bastan-

te estimulada no município, vinculada as demandas produtivas da agroindústria leiteira localizada no sertão sergipano. Diante disso, em análise comparativa dos Censos Agropecuários (2006 e 2017), no que tange à pecuária bovina, observa-se aumento no número de estabelecimentos que tem se dedicado à atividade (13,7%), com ampliação produtiva de 21%.

Nesse contexto, observa-se o descrédito dado a culturas tradicionais nos últimos anos na questão produtiva do município, quando se diminui consideravelmente o número de estabelecimentos e produção de mandioca (em respectivamente -60% e -98,4%), feijão (-49,9% e -88,3%), entre outras culturas. Os respectivos dados demonstram a mudança de conduta produtiva diante das demandas do mercado e a associação, sobretudo da pequena agricultura às produções ditas mais vantajosas, desmerecendo a produção alimentar.

Os referidos dados possibilitam a retomada da estrutura agrária do município, agora via observação da classificação do módulo fiscal, conforme afixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária -INCRA, em 70 hectares, que define os estabelecimentos em pequenos, médios e grandes propriedades. Para Ribeirópolis, por essa classificação, visualizando-se os Censos Agropecuários, mesmo com diferenças classificatórias, pode-se atestar não haver grandes propriedades (com mais de 1.050 hectares). Isso porque boa parte dos estabelecimentos existentes, segundo os Censos Agropecuários, ficam com área entre 0 e 200 hectares (considerado pequeno), mas possuindo estabelecimentos com até mil hectares (considerado médio), o que demonstra a irregularidade em termos de distribuição de terras em termos de propriedade privada no município (Figura 2).

Figura 2- Preponderância do tamanho das propriedades no município de Ribeirópolis



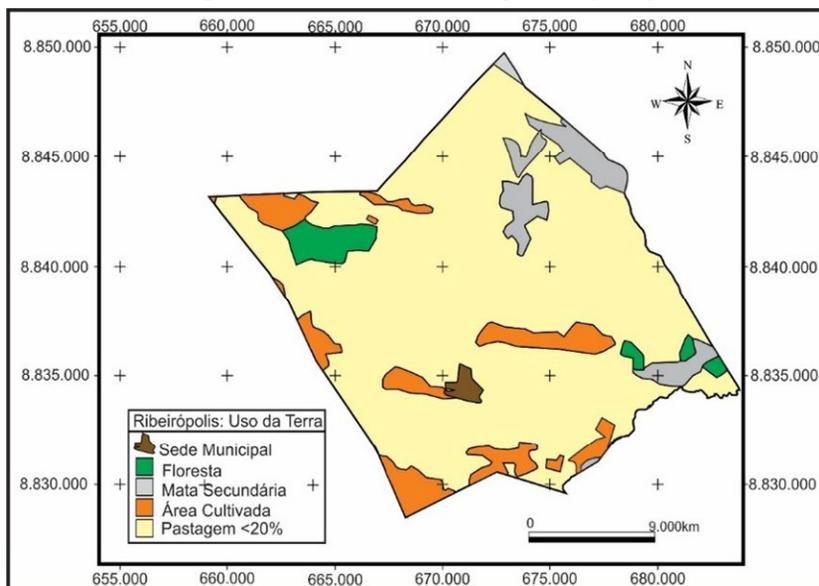
Fonte: Fonte: IBGE. Censos Agropecuários 1970, 1985, 1995/96, 2006 e 2017.

A aludida classificação demonstra o crescimento de pequenos e médios estabelecimentos e de área entre 1970 e 1985, que pode ser justificado pela manutenção da cultura do rural e a subdivisão dos estabelecimentos entre os membros das famílias. De 1985 a 1995/96, os pequenos e médios estabelecimentos voltam a decrescer, podendo ser justificado na importância ganha pelos serviços e morada urbana. Ao

passo que de 1995/96 a 2017 existe crescimento em termos de estabelecimentos e área para os pequenos e também em partes para os pequenos/médios estabelecimentos, justificado nas novas perspectivas econômicas do campo, sendo que no ano de 2017, passa a haver maior concentração de terra entre os ditos médios estabelecimentos.

A expressa conjuntura valida a forma do uso da terra no município voltada à produção agropecuária (Mapa 02), assim como legitima essa condição como geradora de riquezas, ao tempo que também expulsa pessoas do campo, ou seja, grande número de indivíduos do campo tendeu a migrar em virtude da impossibilidade de acesso à terra e habitação no campo, assim como pela busca de novas oportunidades de trabalho e renda. Fatos que demarcam a existência de pobreza rural-urbana, provocada pelas condições dominantes de produção, que fica expresso no índice de pobreza para o município em 50,78% (IBGE, 2003).

Mapa 2- Uso da terra em Ribeirópolis SE (2014).



Fonte: Atlas SEPLANTEC, 2014.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil e em Sergipe a pequena propriedade se formou às margens das médias e grandes propriedades, produzindo alimentos para o mercado interno. Na verdade, as pequenas propriedades foram formadas por posseiros que há muito tempo se defrontaram com o crescimento das médias e grandes propriedade pecuaristas.

O município de Ribeirópolis revela uma forte concentração fundiária a partir do avanço da expansão das fazendas de gado e atualmente com o crescimento da produção de milho. Todavia, as pequenas propriedades persistem através do uso do trabalho familiar, cultivando a mandioca, o feijão, milho, batata doce, amendoim, hortaliças e verduras, que são comercializadas principalmente nas feiras livres.

Essas pequenas propriedades têm uma importância relevante no desenvolvimento do município e ajudam na diminuição da pobreza rural. Vale destacar também que a análise traçada até aqui valida duas realidades fundiárias territorializadas em Ribeirópolis, que são:

- 1 A porção mais ao centro-sul do município tendendo a agregar pequenos e médios estabelecimentos, conforme características mais próximas dos municípios fronteiriços do agreste sergipano, com melhor distribuição habitacional e de renda, haja vista serem constituintes mais fortemente de unidades familiares com produção de alimentos, sobretudo de milho em grãos, mandioca, variedades de feijão, amendoim e abóbora, voltados a correspondência de demandas do mercado local e regional.
- 2 A porção mais ao centro norte do município tende a médios estabelecimentos, com a concentração de atividades mais próximas do sertão, sobretudo com a execução de atividades extensivas, como a pecuária (apesar de estar distribu-

ida em todo o território), cuja produção está concentrada em cerca de 50,25% de estabelecimentos não familiares; e estímulos atuais à produção concentrada de milho forrageiro, direcionado à produção de silagem para alimentação de animais, assim como palma.

Diante da realidade do uso da terra e da questão produtiva, evidencia-se que o município ainda apresenta expressiva pobreza rural, mesmo com a existência de programas sociais e de estímulo à economia e à habitação rural, como o Auxílio Brasil, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), entre outros.

Sendo assim, trabalhar a questão agrária, mesmo num município pequeno como Ribeirópolis, congrega desafios frente à complexidade de fatores a serem analisados, mas que contribui essencialmente para o reconhecimento do dito território em suas várias características.

6 REFERÊNCIAS

CARVALHO, Wladimir Souza. **Santas Almas de Itabaiana Grande**. Itabaiana: Edições o Serrano, 1973.

CHAYANOV, Alexandre V. **La organización de la unidad económica campesina**. Buenos Aires: Nueva Vision, 1974.

FERREIRA, Jurandyr Pires (Org.). **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 1959.

GUIMARÃES, Alberto Passos. Quatro séculos de latifúndio – 1963. In STÉ-DILE, João Pedro (org). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional – 1500-1960**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBGE. **Cidades**. Rio de Janeiro: 2022. Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/ribeiropolis/panorama>>. Acesso em 14 abr 2022.

IBGE. **Censo Agropecuário**. Rio de Janeiro: 2017. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>>. Acesso em 13 de abr 2022.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>>. Acesso em 13 de abr 2022.

IBGE. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro: 2020. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/tematicos/16362-atlas-do-espaco-rural-brasileiro.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em 13 de abr 2022.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. A desintegração do campesinato. In: **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**, (Cap. II), São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Col. Os Economistas).

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. Brasília: Linha Gráfica Editora, 1998.

MARTINS, José de Souza. A produção capitalista de relações não-capitalistas de produção. In: **O cativo da terra**. São Paulo: Liv. Editora Ciências Humanas, 1996.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A agricultura camponesa no Brasil**. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2001. (Caminhos da Geografia).

OLIVEIRA, F. de. **A economia da dependência imperfeita**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.

PRADO JR., Caio. **A Questão Agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

_____. **História Econômica do Brasil**. 21. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

SCHNEIDER, S. **Políticas Públicas, Pluriatividade e Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre:UFRGS, 2003, p. 114.

SILVA, J. G. da. **O que é questão Agrária**. Coleção Primeiros Passos. SP: Ed. Brasiliense, 1981.

STEDILE, João Pedro (org). **A questão agrária no Brasil: O debate na esquerda – 1960-1980**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil – o debate da esquerda 1960 – 1980**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

WOORTMANN, Ellen F. **Herdeiros, parentes e compadres**. São Paulo – Brasília: Edunb, HUCITEC, 1995.

SOBRE OS AUTORES

Adriana Lisboa da Silva

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFS).

E-mail: lisboaadriana@gmail.com

Andrecksa Viana Oliveira Sampaio

Doutora em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Docente da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

E-mail: andrecksa.oliveira@uesb.edu.br

Artur José Pires Veiga

Graduado em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB (1994). Mestrado em Desenvolvimento Sustentável pela UnB (2001). Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA (2010).

Daniela Andrade Monteiro Veiga

Graduada, Mestre e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente é professora adjunta da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

Dean Lee Hansen

Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e membro credenciado dos Programas de Pós-Graduação em Economia e Geografia da UFS.

E-mail: deanleehansen@gmail.com

Diana Mendonça de Carvalho

Professora Doutora do Departamento de Geografia (DGEI/UFS).
Integrante do Grupo de Pesquisa Sobre Transformações no Mundo Rural – GEPRU/UFS
E-mail: dianamendoncadecarvalho@gmail.com

Espedito Maia Lima

Graduado em Geografia pela Universidade Federal do Ceará; Mestrado em Agronomia (Solos e Nutrição de Plantas) pela Universidade Federal do Ceará e Doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe. Professor Titular da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

Fernanda Viana de Alcantara

Doutora em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Docente do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Membro do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Desenvolvimento Territorial (NEDET/UESB).

Givaldo Santos de Jesus

Graduado em História e Geografia, mestre e doutor (DHI/DGE/PPGEO/UFS). Integrante do Grupo de Pesquisa Sobre Transformações no Mundo Rural – GEPRU.
E-mail: givaldogeohistoria@yahoo.com.br

Hádrian George da Rocha Santos

Graduando em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal de Sergipe
E-mail: hadrianrocha@hotmail.com

Handresha da Rocha Santos

Doutoranda em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFS) e Professora da Rede Estadual de Ensino.
E-mail: handresharocho@yahoo.com.br

Jailson Oliveira Agostinho

Agrônomo pela Faculdade do Nordeste da Bahia- FANEB.

Jaqueline Chaves Lopes

Graduada e mestranda em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB.

Jorge Luis de Sales Farias

Doutorando em Desenvolvimento Rural; Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador da Embrapa Caprinos e Ovinos.

E-mail: jorge.sales@embrapa.br

José Carlos dos Santos

Mestre em Geografia pelo PPGEO/UFS.

E-mail: jcsantos808@gmail.com

José Eloízio da Costa

Prof. Dr. no Departamento de Geografia (DGE) e no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFS), além de líder do Grupo de Pesquisa Sobre transformações no Mundo rural (GEPRU/PPGEO/UFS).

E-mail: oiziolecosta@yahoo.com.br

Josemar Hipólito da Silva

Doutorando em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

E-mail: josemarhipolito@gmail.com

Júnio Andrade Menezes

Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe (PPGEO/UFS).

E-mail: junior-andrade-15@hotmail.com

Lucas Aguiar Tomaz Ferreira

Mestrando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Membro do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Desenvolvimento Territorial (NEDET/UESB).

Márcio Lima Andrade

Licenciando em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe. Campus Prof.º Alberto Carvalho.

E-mail: marciosala61@academico.ufs.br

Mateus Costa Santos

Doutorando em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe (UFS). Membro do Grupo de Pesquisa sobre Transformações no Mundo Rural (GEPRU) e do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Desenvolvimento Territorial (NEDET/UESB).

Patrícia Oliveira do Nascimento

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFS).

E-mail: patricia1n@hotmail.com

Sandra Andrea Souza Rodrigues

Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe-UFS e Tutora do curso de Geografia do UAB/CESAD/UFS.

E-mail: sandreasilva@yahoo.com.br

Sergio Schneider

Professor Doutor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

E-mail: scheneide@ufrgs.br

Sheyla Silveira Andrade

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação de Geografia (PPGEO/UFS) e professora da educação básica na Secretaria do Estado da Educação de Sergipe.

E-mail: sheylaandrade79@gmail.com

Sonia de Souza Mendonça Menezes

Prof^a. Dr^a. no Departamento de Geografia (DGE) e no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO/UFS).

E-mail: soniamendonçamenezes@gmail.com

Vilomar Sandes Sampaio

Doutor em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

Docente da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB)

E-mail: vilomar@uesb.edu.br

Vinícius Henrique Barreto Santos

Graduado e mestrando em Geografia (DGEI/PPGEO/UFS).

E-mail: viniushenrique1999@academico.ufs.br



UNIVERSIDADE
FEDERAL DE
SERGIPE

