

ESTADO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO

Diana Mendonça de Carvalho

Givaldo Santos de Jesus

José Eloízio da Costa

(Organizadores)



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.



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-

dido 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 oportuni-

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-